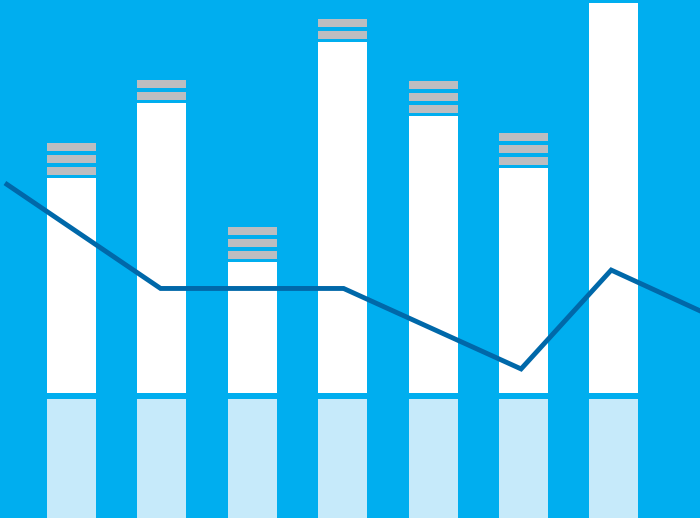


الدليل التقني لمنظمة الصحة العالمية بشأن

سياسة الضرائب المفروضة على التبغ وإدارتها



الدليل التقني لمنظمة الصحة العالمية بشأن

سياسة الضرائب المفروضة على التبغ وإدارتها

بيانات الفهرسة أثناء النشر

الأسماء: منظمة الصحة العالمية، إقليم شرق المتوسط
العنوان: الدليل التقني لمنظمة الصحة العالمية بشأن سياسة الضرائب المفروضة على التبغ وإدارتها / منظمة الصحة العالمية، إقليم شرق المتوسط
الوصف: القاهرة | منظمة الصحة العالمية، إقليم شرق المتوسط | 2024
المحددات: ISBN 978-92-9274-363-5 | (متاح على شبكة الإنترنت) ISBN 978-92-9274-364-2
المواضيع: صناعة التبغ - تنظيم وإدارة - ضرائب - تشريعات وقوانين | منتجات التبغ - اقتصاديات | مكافحة التبغ | الوقاية من التدخين
التصنيف: تصنيف المكتبة الطبية القومية WM 290

© منظمة الصحة العالمية 2024

بعض الحقوق محفوظة. هذا المصنف متاح بمقتضى ترخيص المشاع الإبداعي "نسب المصنف - غير تجاري - المشاركة بالمثل 3.0 لفائدة المنظمات الحكومية الدولية. (CC BY-NC-SA 3.0 IGO; <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/igo/>).
ويمقتضى هذا الترخيص يجوز أن تسخروا المصنف وتعيدوا توزيعه وتحوروه للأغراض غير التجارية، وذلك شريطة أن يتم اقتباس المصنف على النحو الملائم. ولا ينبغي في أي استخدام لهذا المصنف الإيحاء بأن المنظمة (WHO) تعتمد أي منظمة أو منتجات أو خدمات محددة. ولا يُسمح باستخدام شعار المنظمة (WHO)، وإذا قمت بتعديل المصنف فيجب عندئذٍ أن تحصلوا على ترخيص لمصنفكم بمقتضى نفس ترخيص المشاع الإبداعي (Creative Commons licence) أو ترخيص يعادله، وإذا قمت بترجمة المصنف فينبغي أن تدرجوا بيان إخلاء المسؤولية التالي مع الاقتباس المقترح: "هذه الترجمة ليست من إعداد منظمة الصحة العالمية (المنظمة (WHO))، والمنظمة (WHO) غير مسؤولة عن محتوى هذه الترجمة أو دقتها، ويجب أن يكون إصدار الأصل الإنكليزي هو الإصدار الملزم وذو الحجية".
ويجب أن تترأب وساطة فيما يتعلق بالمنازعات التي تنشأ في إطار هذا الترخيص وفقاً لقواعد الوساطة للمنظمة العالمية للملكية الفكرية.
الاقتباس المقترح. الدليل التقني لمنظمة الصحة العالمية بشأن سياسة الضرائب المفروضة على التبغ وإدارتها. القاهرة: منظمة الصحة العالمية | إقليم شرق المتوسط : 2024 . الترخيص CC BY-NC-SA 3.0 IGO.

البيعات والحقوق والترخيص. لشراء مطبوعات المنظمة (WHO) انظر الرابط <http://apps.who.int/bookorders>. ولتقديم طلبات الاستخدام التجاري والاستفسارات الخاصة بالحقوق والترخيص انظر الرابط <http://www.who.int/about/licensing>.

مواد الطرف الثالث. إذا كنتم ترغبون في إعادة استخدام مواد وإردة في هذا المصنف ومنسوبة إلى طرف ثالث، مثل الجداول أو الأشكال أو الصور فإنكم تتحملون مسؤولية تحديد ما إذا كان يلزم الحصول على إذن لإعادة الاستخدام هذه أم لا، وعن الحصول على الإذن من صاحب حقوق المؤلف. ويتحمل المستخدم وحده أية مخاطر لحدوث مطالبات نتيجة انتهاك أي عنصر يملكه طرف ثالث في المصنف.

بيانات عامة لإخلاء المسؤولية. التسميات المستعملة في هذا المطبوع، وطريقة عرض المواد الواردة فيه، لا تعبر ضمناً عن أي رأي كان من جانب المنظمة (WHO) بشأن الوضع القانوني لأي بلد أو أرض أو مدينة أو منطقة أو لسلطات أي منها أو بشأن تحديد حدودها أو تخومها. وتشكل الخطوط المنقوطة على الخرائط خطوطاً حدودية تقريبية قد لا يوجد بعد اتفاق كامل بشأنها.

كما أن ذكر شركات محددة أو منتجات جهات صانعة معينة لا يعني أن هذه الشركات والمنتجات معتمدة أو موصى بها من جانب المنظمة (WHO)، تفضيلاً لها على سواها مما يمثّلها في الطابع ولم يرد ذكره. وفيما عدا الخطأ والسهو، تميز أسماء المنتجات المسجلة الملكية بالأحرف الاستهلاكية (في النص الإنكليزي).

وقد اتخذت المنظمة (WHO) كل الاحتياطات المعقولة للتحقق من المعلومات الواردة في هذا المطبوع. ومع ذلك فإن المواد المنشورة تُوزع دون أي ضمان من أي نوع، سواء أكان بشكل صريح أم بشكل ضمني. والقارئ هو المسؤول عن تفسير واستعمال المواد. والمنظمة (WHO) ليست مسؤولة بأي حال عن الأضرار التي قد ترتب على استعمالها.

المحتويات

هـ	تصدير
و	شكر وتقدير
ز	ملخص تنفيذي

الفصل - 1

1	لماذا وُضِعَ هذا الدليل؟
---	--------------------------

الفصل - 2

9	سياسة الضريبة الانتقائية المفروضة على التبغ
9	1-2 نظرة عامة عالمية على الممارسات الضريبية المعنية بالتبغ
16	2-2 تصميم سياسة الضريبة الانتقائية
50	3-2 كامل السياسات المحلية والإقليمية
53	4-2 منتجات النيكوتين والتبغ الجديدة والمستجدة
68	5-2 الخاتمة
80	الملحق 1-2 البلدان التي تطبق أنواعًا مختلفة من هياكل الضريبة الانتقائية
81	الملحق 2-2 التحليلات الخاصة بمرونة الأساس الضريبي
82	الملحق 3-2 عناصر الأجهزة المكونة لمنتجات النظم الإلكترونية لإيصال النيكوتين/النظم الإلكترونية لإيصال مواد غير النيكوتين

الفصل - 3

85	إدارة ضريبة التبغ
85	1-3 مقدمة
86	2-3 الترتيبات المؤسسية
92	3-3 دورة الامتثال الضريبي
103	4-3 الرقابة والإنفاذ
135	5-3 إدارة الضرائب على منتجات التبغ الأخرى
137	6-3 العناصر الأوسع نطاقاً لنظام ضريبي جيد
139	7-3 الخاتمة

- 148 الملحق 1-3 تكوين منتجات التبغ
- 154 الملحق 2-3 مثال على تفادي الزيادة الضريبية والتدابير المضادة

الفصل - 4

الاقتصاد السياسي

- 155
- 155 1-4 أسلوب التخويف (S): التهريب والاتجار غير المشروع
- 174 2-4 أسلوب التخويف (C): الطعون القضائية والقانونية
- 186 3-4 أسلوب التخويف (A): ادعاء التحيز ضد الفقراء أو تراجعية الضرائب
- 192 4-4 أسلوب التخويف (R): تخفيض الإيرادات
- 202 5-4 أسلوب التخويف (E): التأثير على فرص العمل
- 206 6-4 تخصيص إيرادات ضرائب التبغ لتمويل الصحة
- 224 الملحق 1-4 طرق تقييم طبيعة الاتجار غير المشروع بالتبغ وحجمه
- 238 الملحق 2-4 كيف يتم تخصيص إيرادات ضرائب التبغ؟

الفصل - 5

أفضل الممارسات

- 239
- 249 القائمة المرجعية لإصلاح ضرائب التبغ (لراسمي السياسات الضريبية)

تصدير

في عام 1999، كان تقرير كبح جماح الوباء (*Curbing the Epidemic*) الصادر عن البنك الدولي هو أول تقرير من منظمة دولية يقر بأن زيادة الضرائب الانتقائية على التبغ تعد أكثر التدابير فعالية وجدوى من حيث التكلفة في الحد من تعاطي التبغ وإنقاذ الأرواح. وعلى مدار العقدين الماضيين، شهدت قاعدة البيّنات التي تدعم هذا الادعاء، لا سيّما في البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل، نموًا مطردًا. وفي الوقت نفسه، تراجع مصداقية الحجج التي تقدمها دوائر صناعة التبغ ضد فرض الضرائب على التبغ تراجعًا بطيئًا. وباختصار، لقد تطوّر فرض الضرائب المعزّزة للصحة على التبغ، وأثبتت البيّنات باستمرار فائدتها للصحة العامة والإيرادات والاقتصاد بصورة عامة.

ولكن يجب علينا الحذر من التراخي. ورغم أن البيّنات المتعلقة بفرض الضرائب على التبغ لا يمكن دحضها ووجود علامات الآن على انحسار وباء التبغ العالمي، كان فرض الضرائب على التبغ في عام 2018 أقل التدابير الستة لمنظمة الصحة العالمية¹ تنفيذاً على أعلى مستويات الإنجاز. وما يثير قلقًا أكبر أن القدرة على شراء السجائر قد زادت، بدلاً من أن تقل، في العديد من البلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط خلال العقد الماضي. وتحدد العديد من البلدان معدلات ضريبية بمستويات غير كافية ولا تزيد إلا نادراً للغاية، بينما لا تزال بلدان أخرى تستخدم هياكل ضريبية معقدة وغير فعّالة. وهذا الإخفاق في النهوض بفرض الضرائب على التبغ لإحداث زيادات كبيرة في الأسعار يشكّل خسارة للإيرادات للحكومات وخسارة للصحة العامة وربحاً لصناعة التبغ.

وللتغلب على هذا الجمود، يرسم هذا الدليل طريقاً للمضي قدماً لراسمي السياسات، ومسؤولي الشؤون المالية وغيرهم من المعنيين بإعداد السياسات الضريبية المعنية بالتبغ. كما يزودهم بالمعلومات والبيّنات اللازمة لتحقيق أهداف هذه السياسات في بلدانهم. ويحلل الدليل أساليب دوائر صناعة التبغ للتأثير على الاقتصاد السياسي لفرض الضرائب على التبغ، ويبين محدودية الحجج المستخدمة ضد الزيادات الضريبية والمبالغات فيها. ويعد الدليل بمنزلة تحديث للدليل التقني لمنظمة الصحة العالمية بشأن إدارة الضرائب المفروضة على التبغ (*WHO technical manual on tobacco tax administration*) لعام 2010، إذ تمت إضافة بيّنات جديدة حول النجاحات التي تحققت في مجال فرض الضرائب على التبغ في جميع أنحاء العالم، كما تم توسيع نطاقه لإدراج مزيد من المواد ذات الصلة بإعداد سياسة ضريبية أكثر فعالية خاصة بالتبغ وتنفيذها.

وتأتي مساهمات هذا الدليل في الوقت المناسب على وجه الخصوص في عالم يعاني من مرض كوفيد-19. ومع تفاقم الجائحة بسبب العبء العالمي للأمراض غير السارية، وفي ظل الحاجة الماسة إلى الإيرادات الآن، ينبغي أن يكون فرض الضرائب على التبغ مقبولاً أكثر من أي وقت مضى. ويبيّن هذا الدليل لراسمي السياسات كيفية اغتنام هذه الفرصة الفريدة، لاستخدام فرض الضرائب على التبغ في إعادة البناء على نحو أفضل وإنقاذ الأرواح وتعزيز النُظم الصحية مع زيادة الإيرادات في الوقت نفسه.

الدكتور ناوكو يماموتو

المدير العام المساعد لقسم

التغطية الصحية الشاملة/تعزيز صحة السكان

1 حزمة التدابير الستة لمنظمة الصحة العالمية (MPOWER) تضم التدابير والموارد التقنية التي تشمل: (M) رصد تعاطي التبغ وسياسات الوقاية منه؛ (P) حماية الناس من دخان التبغ؛ (O) عرض المساعدة للإقلاع عن تعاطي التبغ؛ (W) التحذير من أخطار التبغ؛ (E) إنفاذ حظر الإعلان عن التبغ والترويج والدعاية له؛ (R) زيادة الضرائب المفروضة على التبغ.

شكر وتقدير

تم إعداد هذا الدليل تحت إشراف جيرمياس بول جونيور وأن-ماري بيروسيك. وساهم في محتوى الدليل (بالترتيب الهجائي) كل من:

- منظمة الصحة العالمية: إيفان بليتشر، وأنيري باوا، ومارك غودشيلد، وروبرتو إغليسياس، وجولييت ماكهاردي، وجيرمياس بول جونيور، وأن-ماري بيروسيك، وروبرت توتانيس.
- المؤلفون الخارجيون: ماوريسيو كارديناس (جامعة كولومبيا)، وصوفيا ديليبالا (جامعة مقدونيا)، ولوك جوزنس (خبير مكافحة التبغ، بلجيكا)، ومارين كورتي (جامعة ولاية كونيتيكت الشرقية)، وإنريكي فاتنا (كبير المتخصصين سابقاً في البنك الدولي)، وديفيد ميريمان (جامعة إلينوي في شيكاغو)، وجان تيش (جامعة كيب تاون).

وتودُّ المنظمة أن تشكر المراجعين التاليين على ما أبدوه من تعليقات قيِّمة (بالترتيب الهجائي):

- على المستوى الخارجي: جو بيركمير (مؤسسة بلومبرغ الخيرية)، وأدريانا بلانكو مار كويزو (اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ)، وفرانك شالوكا (جامعة إلينوي في شيكاغو)، ويوني ديكر (اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ)، وجيفري دروب (جامعة إلينوي في شيكاغو)، وسيرين أوزر (البنك الدولي)، وكورن فان والبيك (جامعة كيب تاون)، وتشونلاتان فيزارو ثفونغ (وزارة المالية، تايلاند)، ورودريغو سانتوس فايو (اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ).
- منظمة الصحة العالمية:

— المقر الرئيسي: دوغلاس بيتشر، وإيتزار بيلوشتيجويتيا، ورانتي فيوكون، وجوزيف كوتزين، وبين ماك غراي، وفيناياك براساد، وسوزان سباركس.

— المكاتب الإقليمية: نينا ديلا كروز (المكتب الإقليمي لغرب المحيط الهادئ)، وفاطمة العوا (المكتب الإقليمي لشرق المتوسط)، وتشارلز فرايزر (المكتب الإقليمي لشرق المتوسط)، ولي ليلي جونغ-يون (المكتب الإقليمي لغرب المحيط الهادئ)، وجاغديش كور (المكتب الإقليمي لجنوب شرق آسيا)، وإليزابيتا ليبديفا (المكتب الإقليمي لأوروبا)، وماكسيم روش (المكتب الإقليمي للأمريكتين)، وروزا ساندوفال (المكتب الإقليمي للأمريكتين).

كما تودُّ المنظمة أن تتوجَّه بالشكر إلى «أمل آمون نال» على الدعم الإداري، و«أليسون غولدشتاين» على التحرير التقني، و«جانيت ديلاوند» على تحرير الطباعة.

وقد تم دعم إنتاج هذه الوثيقة بمنحة من شركة بلومبرغ الخيرية. وتقع مسؤولية محتويات هذه الوثيقة على عاتق منظمة الصحة العالمية وحدها، ولا ينبغي اعتبارها انعكاساً لموقف مؤسسة بلومبرغ الخيرية.

ملخص تنفيذي

يستند الدليل التقني لمنظمة الصحة العالمية بشأن سياسة الضرائب المفروضة على التبغ وإدارتها إلى الدليل التقني لمنظمة الصحة العالمية لعام 2010 بشأن إدارة الضرائب المفروضة على التبغ، ويقدم مزيداً من التفاصيل حول استراتيجيات إعداد السياسات الضريبية الفعّالة المعنية بالتبغ، وتصميمها، وتنفيذها، وإدارتها. ويعد إصدار عام 2021 هذا أيضاً تحديثاً للدليل الصادر في عام 2010، إذ يتضمن أحدث التطورات في مجالات العلوم والتكنولوجيا والسياسات، وي طرح أمثلة توضيحية حديثة من مجموعة متنوعة من البلدان. إن أفضل الممارسات الواردة في هذا الدليل مصممة لتوجيه الحكومات بشأن إعداد سياسات لفرض الضرائب على التبغ، وتيسر تحقيق أهدافها المتعلقة بالصحة والإيرادات، ودعم استراتيجية التنمية الشاملة الخاصة بها في الوقت ذاته.

ولطالما اعتُبرت الضرائب المفروضة على التبغ مصدراً للإيرادات للحكومات، ولكن مع تراكم البيّنات بشأن الأضرار التي يسببها التبغ على مر السنين، تطوّر الإدراك العام. وتدرك الحكومات، وكذلك عامة الناس، على نحو متزايد أن فرض الضرائب على التبغ ليس مصدراً للإيرادات فحسب، بل يعد أيضاً تدخلاً فعّالاً في مجال الصحة العامة للحدّ من استهلاك التبغ وما يرتبط به من أضرار.

واتسع نطاق المرتسم الخاص بفرض الضرائب على التبغ اتساعاً كبيراً بوصفه أداة للسياسة الصحية منذ نشر الدليل التقني لمنظمة الصحة العالمية بشأن إدارة الضرائب المفروضة على التبغ، الصادر في عام 2010. واعتمد العديد من الالتزامات العالمية على مدار العقد الماضي للتصدي لتعاطي التبغ على وجه التحديد، إلى جانب الأمراض غير السارية وأهداف التنمية المستدامة على نطاق أوسع، من خلال تدابير ضريبية وسعوية للحد من الطلب على منتجات التبغ، وإنقاذ الأرواح، وتمويل التنمية. كما تتفق مؤسسات التنمية العالمية، بما فيها البنك الدولي وصندوق النقد الدولي (IMF) والمؤسسات الخيرية الكبرى، مع منظمة الصحة العالمية على أهمية التأكيد على فرض الضرائب على التبغ وتعزيزها كأداة رئيسية للسياسة الصحية.

وقد زادت جائحة كوفيد-19 من دفع هذا التحول في السياق المتعلق بفرض الضرائب على التبغ، إذ كشفت عن الارتباط الوثيق للاقتصاد العالمي بصحة السكان والكوكب. ويعد الاستثمار في الصحة أمراً أساسياً لأيّ انتعاش اقتصادي، وستكون السياسة المالية محركاً رئيسياً في معالجة العواقب الاجتماعية والاقتصادية المترتبة على جائحة كوفيد-19. وينبغي أن تكون التدخلات، مثل فرض الضرائب على التبغ، التي تؤدي إلى تقليل استهلاك التبغ وتحسين صحة السكان وزيادة الإيرادات للحكومات، جزءاً من استراتيجية شاملة لإعادة البناء على نحو أفضل من أجل التعافي.

والدليل واضح: فقد ثبت باستمرار أن الزيادات الكبيرة في الضرائب الانتقائية، التي تؤدي إلى زيادة الأسعار، هي الكلية الأكثر جدوى وفعالية من حيث التكلفة للحد من استهلاك التبغ. وسوف يوجّه هذا الدليل القراء إلى الخطوات الضرورية لإعداد أقوى السياسات المعنية بفرض الضرائب على التبغ في بلدانهم وتنفيذها.

وهناك العديد من العوامل التي ينبغي أخذها في الاعتبار عند إعداد سياسة لفرض الضرائب على التبغ. ويعد فهم السوق خطوة أساسية قبل تقرير أي شكل من أشكال فرض الضرائب ينبغي استخدامه. ويتأثر الاختيار على وجه التحديد بين فرض الضرائب القيمة والمحددة بهيكل السوق في البلد. وفي الوقت نفسه، يُشكّل الهيكل الضريبي أيضاً هيكل السوق. وعلى مدار العقد الماضي، كان هناك اتجاه نحو اعتماد البلدان لضرائب انتقائية محددة أو نُظم ضريبة انتقائية مختلطة تعتمد بصورة أكبر على عنصر الضريبة المحددة، والذي تربطه أحدث البيانات العالمية بأعلى متوسط للأسعار.

ويمكن أن تكون الهياكل الضريبية للتبغ بسيطة، أو معقدة بتطبيق معدل ضريبي موحد على جميع المنتجات وفي عام 2018، استخدم 31 بلدًا هياكل معقدة ومتعددة المستويات، ولكن البيانات تشير إلى أن هياكل الضريبة الانتقائية الأبسط -المستخدمة في جميع البلدان ذات الدخل المرتفع- تُصَيِّق المجال أمام تلاعب دوائر صناعة التبغ أو التجنب الضريبي وتبديل المستهلكين للعلامة التجارية/المنتج إلى أقل ما يمكن.

وليس من المهم وضع الضرائب فقط على مستوى عالٍ لتثبيط الاستهلاك، بل يجب أن تتضمن سياسات الضريبة الانتقائية المحددة تعديلات منتظمة لزيادة معدل الضرائب بحيث تواكب التضخم ونمو الدخل في البلد بمرور الوقت. وينبغي أن تهدف الزيادات في الضريبة الانتقائية إلى الحد من القدرة على تحمل تكاليف منتجات التبغ. كما يعد الأساس الذي تُطبق عليه الضريبة مهمًا أيضًا. فبالنسبة لفرض الضرائب المحددة، يجب أن يكون الأساس الضريبي هو الكمية بوحدات محددة بوضوح. وفيما يتعلق بفرض الضرائب القيمة (أو المختلطة)، فإن أفضل الممارسات هي استخدام سعر البيع بالتجزئة بمنزلة أساس ضريبي وتحديد حد أدنى من الضريبة الانتقائية. وفيما يتعلق باللوائح غير الضريبية التي تؤثر في أسعار منتجات التبغ، يمكن النظر في تنظيم الأسعار لمنع دوائر صناعة التبغ من ممارسة التحويل الضريبي التفاضلي، الذي تستخدمه لضمان وجود فجوات كبيرة في الأسعار بين السجائر الفاخرة والرخيصة. ومع ذلك، لا يمكن استخدام سياسات التسعير وحدها. وفي حال أخذها في الاعتبار، ينبغي استخدامها فقط بمنزلة سياسات تكميلية للزيادات الكبيرة في الضريبة الانتقائية. وتشمل اللوائح غير الضريبية الأخرى حظر الخصومات الترويجية على منتجات التبغ وحظر بيع السجائر المفردة. ولتهدئة المخاوف من أن الزيادات الضريبية سوف تزيد من التضخم -وكذلك لتوضيح اتجاه الانخفاض في استهلاك منتجات التبغ- فمن الممارسات الجيدة استبعاد منتجات التبغ من سلة المواد المستخدمة في وضع مؤشرات لأسعار المستهلك. وأخيرًا، لزيادة فعالية الضريبة الانتقائية على منتجات التبغ في الحد من تعاطي التبغ إجمالاً، يجب فرض ضريبة ماثلة على جميع منتجات التبغ.

وبعد التقدير والتقييم والرصد المنتظم لتأثير سياسات ضريبة التبغ بمرور الوقت من العناصر الأساسية في إعداد السياسات الضريبية الفعّالة وتحليلها. وينبغي للحكومات الحصول على تقديرات دقيقة للمرونة في الأسعار والدخل والأساس الضريبي، من أجل توقع تأثير الزيادة الضريبية على الاستهلاك والإيرادات الضريبية. ومن الناحية المثالية، ينبغي أيضًا مراعاة عوامل أخرى، مثل السياسات غير السعرية، عند تقدير مرونة الأسعار والدخل في أحد البلدان. وهناك مجموعة متنوعة من الأدوات والمؤشرات لقياس التأثير ورصد التقدم المُحرز، ويرد وصف لها في الفصل 2 من هذا الدليل.

وعند وضع السياسة الضريبية للتبغ، من المهم أيضًا أخذ سياق السياسة الأوسع نطاقًا في الاعتبار على المستويين المحلي والإقليمي. فعلى الصعيد المحلي، هناك حاجة إلى التعاون عبر القطاعات لضمان أن السياسات والتدخلات في مجالات الزراعة والتجارة والشؤون المالية والعمل لا تتعارض مع أهداف الصحة العامة لمكافحة التبغ وفرض الضرائب عليه. وبالنسبة للبلدان التي تُشكّل جزءًا من كتلة إقليمية، يعد التنسيق الإقليمي لفرض الضرائب على التبغ أداة مفيدة لمنع تآكل الإيرادات الضريبية وتجنب الضرائب والتهرب منها، وكذلك لحماية صحة السكان. ومع ذلك، يجب تصميم التنسيق الضريبي بعناية ليكون فعّالًا. وتُظهر تجربة الاتحاد الأوروبي أنه يمكن تحقيق كل من اتجاه الاستهلاك المتناقص والإيرادات المستقرة من خلال مواءمة الحد الأدنى لمعدلات الضريبة الانتقائية. إن المناقشات حول إعداد السياسات وتنفيذها فيما يتعلق بمنتجات النيكوتين والتبغ الجديدة والناشئة، مثل منتجات التبغ المسخن والنظم الإلكترونية لإيصال النيكوتين/النظم الإلكترونية لإيصال مواد غير النيكوتين، معقدة بسبب تكنولوجياتها المتغيرة باستمرار وديناميكيات السوق. ويجب وضع السياسات واللوائح بعناية وتعديلها وفقًا لذلك.

وفي حال عدم حظر منتجات التبغ المسخن، فإن التوصية الحالية تقضي بفرض ضرائب عليها بمستوى مماثل للسجائر على أساس كل وحدة، بغض النظر عن محتوى التبغ.

وتشير البينات المبكرة من الولايات المتحدة إلى أن الطلب على السجائر الإلكترونية، وهي فئة فرعية من منتجات النظم الإلكترونية لإيصال النيكوتين/النظم الإلكترونية لإيصال مواد غير النيكوتين، ربما يكون أكثر استجابة للأسعار من الطلب على السجائر التقليدية، مما يعني أن الضرائب يمكن أن تُستخدم بمنزلة رادع فعال يحول دون استخدام منتجات النظم الإلكترونية لإيصال النيكوتين/النظم الإلكترونية لإيصال مواد غير النيكوتين. وبينما توجد بيانات أولية على قابلية التبديل بين استخدام السجائر التقليدية والسجائر الإلكترونية، يلزم إجراء مزيد من البحوث لفهم آثار قابلية التبديل بواسطة مستخدمي كل من السجائر التقليدية ومنتجات النظم الإلكترونية لإيصال النيكوتين/النظم الإلكترونية لإيصال مواد غير النيكوتين. ومن الضروري وضع لوائح تنظيمية لمنتجات النظم الإلكترونية لإيصال النيكوتين/النظم الإلكترونية لإيصال مواد غير النيكوتين، إلى جانب أي سياسة ضريبية لحماية الصحة العامة.

وفي البلدان التي لا يتم فيها حظر هذه المنتجات، يجب أن تكون منتجات النظم الإلكترونية لإيصال النيكوتين/النظم الإلكترونية لإيصال مواد غير النيكوتين خاضعة للوائح التنظيمية ويجب فرض ضريبة عليها على نحو يشط استهلاك الشباب وغير المدخنين لها. ويُمثل فرض الضرائب على السوائل الإلكترونية عنصراً أساسياً في فرض الضرائب على النظم الإلكترونية لإيصال النيكوتين/النظم الإلكترونية لإيصال مواد غير النيكوتين. وينبغي فرض ضرائب متساوية على السوائل الإلكترونية المحتوية على النيكوتين وغير المحتوية عليه. وفي نهاية المطاف، بينما تتطلب الآثار المترتبة على السياسات المعنية بهذه المنتجات الجديدة دراسة متأنية، تظل الحقيقة أن منتجات التبغ التقليدية تُشكل النسبة الساحقة من الاستهلاك (أكثر من 97% في عام 2018).

ويجب أن تتسم إدارة ضرائب التبغ بالكفاءة والفعالية لضمان تحقيق الأهداف الصحية وزيادة المستوى المرغوب من الإيرادات الضريبية. وحيث إن تنفيذ فرض الضرائب على التبغ غالباً ما يشمل العديد من الوكالات داخل البلد، من الضروري أن تكون الأدوار والمسؤوليات محددة بوضوح لتحقيق أقصى قدر من الفعالية. ويلزم التنسيق بين مختلف الوكالات المعنية، وكذلك مع البلدان المجاورة، حتى تكون إدارة ضرائب التبغ فعالة. كما يعد تقييم الأداء والمساءلة للسلطات المختصة أمراً ضرورياً، وهناك العديد من الأدوات والمؤشرات لتسهيل هذه العمليات (الموضحة في الفصل 3). وهناك عدد من الخطوات التي يجب على السلطات اتخاذها لضمان الكفاءة والفعالية في كل مرحلة خلال دورة الامتثال الضريبي (انظر الفصل 3، القسم 3-3).

والرقابة والإنفاذ هما الوظيفتان الرئيسيتان لإدارة الضرائب، ويمكن تحقيقهما على أفضل وجه باستخدام خطة استراتيجية ونهج قائم على المخاطر. ويمكن ممارسة عمليات الرقابة من خلال منح التراخيص والعناية الواجبة، ووضع العلامات المالية (مثل الدمغات الضريبية)، واقتفاء الأثر وتحديد المنشأ، وتنفيذ التدابير المعنية بمكافحة تفادي الزيادة الضريبية، وعمليات التدقيق الوطنية، والضوابط المحددة لعمليات الاستيراد والتصدير، وللمناطق الحرة ونقاط الشحن العابرة. وبمجرد الكشف عن التهريب أو الاتجار غير المشروع، يجب اتخاذ إجراءات فورية، مثل مصادرة التبغ المهرب و/أو غير المشروع وإتلافه، وفرض الضرائب الواجبة عليه. ولردع أي أنشطة غير قانونية أخرى، يجب أيضاً إجراء تدقيق شامل، بما يشمل جميع المتورطين في الأعمال غير المشروعة. ويجب أن تكون العقوبات والجزاءات كافية لردع الأنشطة غير القانونية. ويقدم بروتوكول القضاء على الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ إرشادات قيمة لإدارة ضرائب التبغ ومراقبتها وإنفاذها، ويسري هذا البروتوكول حتى على البلدان غير الأطراف فيه.

وتشمل العناصر الأوسع نطاقاً لأي نظام ضريبي جيد توفير الموارد المناسبة للسلطات المختصة، والقواعد واللوائح الصارمة للكشف عن الفساد والمعاقبة عليه، ووجود نظام قضائي قوي قادر على حل النزاعات في أقرب وقت ممكن.

وفي إطار جهودها الرامية إلى معارضة زيادة ضريبة التبغ، تستخدم دوائر صناعة التبغ العديد من أساليب التخويف- والتي تشمل: (S) التهريب والاتجار غير المشروع، (C) الطعون القضائية والقانونية، (A) ادعاء التحيز ضد الفقراء، (R) خفض الإيرادات، (E) التأثير على فرص العمل- وذلك للتأثير على الاقتصاد السياسي للتبغ. ويقدم الفصل الرابع تحليلات تفصيلية لهذه المسائل مع بيانات داعمة تدحض أساليب "التخويف"، فضلاً عن إرشادات لسلطات الضرائب وغيرها من السلطات المعنية بشأن كيفية توقع حجج دوائر صناعة التبغ والتصدي لها.

ويقدم هذا الدليل أيضاً أدوات ومنهجيات لمساعدة سلطات الضرائب على تحديد مشكلة الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ وتقييمها في البلدان، بصورة مستقلة عن التقديرات المتضخمة بوجه عام التي تقدمها دوائر صناعة التبغ. ولا تمثل مستويات الأسعار (والضرائب) محدداً رئيسياً للاتجار غير المشروع؛ بل تتفاقم المشكلة بسبب الافتقار إلى القدرة على الحوكمة وإدارة الضرائب. والامتناع عن زيادة الضرائب ليس هو الحل. ويتعين على البلدان بدلاً من ذلك أن تستجيب باستراتيجية شاملة لمكافحة الاتجار غير المشروع، بما في ذلك إجراء تقديرات مستقلة عن مستويات الاتجار غير المشروع، وتنفيذ ممارسات الإدارة الضريبية الجيدة، مثل تلك التي نُوقشت في الفصل 3 والواردة في بروتوكول اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ والقضاء على الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ. وعندما يتعلق الأمر بالطعون القضائية، فاحتمالية طعن دوائر صناعة التبغ في الضرائب الانتقائية أقل منها في تدابير مكافحة التبغ الأخرى، لأن فرض الضرائب هو تدبير تنظيمي راسخ نسبياً. ومع ذلك، ستستغل دوائر صناعة التبغ أقل نقطة ضعف في تصميم التدابير الضريبية أو اعتمادها أو تنفيذها.

ولهذا السبب، تم توضيح التدابير الرامية إلى تعزيز الوضع القانوني للهيئات التنظيمية، والتي ستمكّن السلطات من حماية نفسها من الطعون القانونية المحتملة.

أما حجة تراجع الضرائب، أو فكرة أن زيادة ضريبة التبغ تضر الفقراء لأنهم يضطرون لدفع حصة أكبر من دخلهم في الضرائب مقارنة بالأغنياء، فهناك قيودان أساسيان فيها. أولاً، إن مفهوم التراجعية لا يأخذ في الاعتبار الأضرار الصحية والاقتصادية الأوسع نطاقاً التي يسببها تعاطي التبغ والتي تزيد من إفقار المدخنين ذوي الدخل المنخفض. وتخفض هذه الأضرار بالفعل عند انخفاض استهلاك التبغ عقب الزيادة الضريبية. ثانياً، تجاهل حجة صناعة التبغ حقيقة أن زيادة الضرائب على التبغ وأسعاره يمكن أن تحث على تغيير السلوك، كما ينعكس من المرونة السعرية للطلب. وتشير البيانات باستمرار إلى أن المدخنين من ذوي الدخل المنخفض أكثر حساسية للأسعار، ومن ثم أكثر عرضة لتقليل التدخين استجابةً لزيادة الضرائب والسعر. ويدل إدراج هذه العوامل على أن فرض الضرائب على التبغ هو، في الواقع، تدخل تدريجي للصحة العامة يعود بالفائدة على الفقراء على نحو غير متناسب.

وفي حين تعترف دوائر صناعة التبغ أساساً بأن زيادة ضريبة التبغ قد يكون لها التأثير المرغوب في الحد من الاستهلاك، فإنها تحاول أيضاً الجدل بأن الزيادة الضريبية ستؤدي إلى تقليل الإيرادات. وفي واقع الأمر، فإن انعدام المرونة السعرية للطلب على التبغ يجعل زيادة ضريبة التبغ تحقق ربحاً لكل من الصحة العامة والقطاع المالي. ويقدم هذا الدليل العديد من الأمثلة على البلدان، التي توضح كيف تؤدي الزيادات في ضريبة التبغ المصممة والمنفذة جيداً إلى زيادة في الإيرادات على المدى القصير إلى المتوسط، لا نقصانها. بالإضافة إلى ذلك، يؤدي انخفاض الاستهلاك الناتج عن الزيادة الضريبية إلى انخفاض النفقات الحكومية الأخرى المتعلقة بالتبغ أيضاً.

أما التكتيك الأخير الذي تستخدمه دوائر صناعة التبغ للطعن في الزيادات الضريبية المقترحة فيتمثل في النظر إلى ضرائب التبغ باعتبارها مشكلة اقتصادية وليست مشكلة صحية عامة. ويستند هذا الاختيار الخاطئ

بين الصحة والوظائف إلى افتراضات مغلوبة هي: (1) التبغ مصدر مهم للتوظيف المحلي؛ (2) إيجاد فرص العمل يعتمد على استهلاك التبغ؛ (3) سُبل العيش المرتبطة بالتبغ مزدهرة ومستدامة ولا يمكن تعويضها. ويمكن أن يكون التخصيص أداة مفيدة في تحسين الاقتصاد السياسي لزيادة ضريبة التبغ. وفي حين أن الهدف الرئيسي للزيادات في ضريبة التبغ هو الحد من الطلب عليه، فإن تخصيص أجزاء من الإيرادات الضريبية لتمويل جهود مكافحة التبغ الأخرى أو البرامج الصحية ذات الصلة بالموضوع يمكن أن يساعد في إقناع الجمهور والسياسيين والمسؤولين بقيمة الزيادات الكبيرة في ضريبة التبغ. ويمكن أيضًا استخدام التخصيص في مواجهة حجج دوائر صناعة التبغ حول الآثار السلبية المحتملة للزيادات الضريبية، على سبيل المثال، من خلال دعم مزارعي التبغ في التحوّل إلى محاصيل أخرى.

إن ضرائب التبغ تحقق نجاحًا، لهذا السبب تستثمر دوائر صناعة التبغ الكثير من المال والجهد في حجب الزيادات الضريبية الكبيرة وغيرها من الإصلاحات الفعّالة للسياسة الضريبية. ويجب ألا يتأثر راسمو السياسات بضغط هذه الدوائر، بل عليهم فقط اتباع الحقائق. ويقدم هذا الدليل جميع المعلومات التي يحتاج إليها راسمو السياسات لاتخاذ القرارات الصحيحة في كل خطوة من خطوات العملية -بدءًا من تصميم السياسة الضريبية وتقييمها وتنفيذها وإدارتها، ووصولاً إلى تنفيذ الهجمات الخادعة لدوائر صناعة التبغ وتوضيح قيمة فرض الضرائب على التبغ للمُشرّعين والسكان على نطاق أوسع. إن السياسة الضريبية للتبغ المصممة بفعالية والتي تُدار بكفاءة لن تُسفر فقط عن نتائج مباشرة للحد من استهلاك التبغ بين المدخنين وزيادة الإيرادات للحكومات، بل ستظهر آثارها على نطاق أوسع بكثير. وبالفعل، تعد زيادة الضرائب على التبغ سياسة ذكية؛ فهي تقذّ الأرواح؛ وتحشد الموارد؛ وتعالج أوجه الإجحاف الصحي؛ وتقلل من الأعباء الملقاة على عاتق النُظُم الصحية؛ وتستهدف تعاطي التبغ، الذي يُمثّل أحد عوامل الخطر الرئيسية للإصابة بالأمراض غير السارية.

- إنقاذ الأرواح: تعاطي التبغ هو السبب الرئيسي للوفيات التي يمكن الوقاية منها على مستوى العالم، فهو يحصد أرواح 8 ملايين شخص كل عام. وفرض الضرائب على التبغ هو الآلية الأكثر فعالية للحد من استهلاك التبغ والعبء الصحي المرتبط به في جميع أنحاء العالم.
- تعبئة الموارد: على الرغم من كونها أكثر تدابير مكافحة التبغ فعالية، إلا أن فرض الضرائب على التبغ لا يُستغل استغلالًا كافيًا بوصفه آلية سياسية. واستنادًا إلى البيانات المتاحة عن أسعار السجائر والضرائب المفروضة عليها، تشير التقديرات إلى أن الضرائب الانتقائية المفروضة على السجائر قد نتج عنها في مختلف أنحاء العالم ما مجموعه 361 مليار دولار أمريكي من الإيرادات في عام 2018، بما فيها 162 مليار دولار أمريكي من الإيرادات للبلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل. وإذا رفعت جميع البلدان معدلات الضريبة الانتقائية المفروضة على السجائر بما يعادل دولارًا أمريكيًا واحدًا لكل علبة سجائر، فإن مبلغ إيرادات الضريبة الانتقائية من السجائر سيزيد بمقدار 178-219 مليار دولار أمريكي، أو بنسبة 49-61% على مستوى عام 2018. وسوف تستفيد البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل إلى أقصى حد من هذه الزيادات الضريبية، مع زيادة الإيرادات من الضريبة الانتقائية بنسبة 82-103%، مما يزود الحكومات في هذه البلدان بمبلغ إضافي يتراوح بين 133 و167 مليار دولار أمريكي. وهذا يدل على الإيرادات الكبيرة المحتملة من الضرائب المفروضة على التبغ.

- معالجة أوجه الإجحاف الصحي: تُكوّن الضرائب على التبغ والزيادات الضريبية سياسات تصاعدية أو مناصرة للفقراء على نحو فعّال، وذلك بسبب تأثيرها التوزيعي الإيجابي. ويستفيد المدخنون ذوو الدخل المنخفض بطريقة غير متناسبة من انخفاض استهلاك التبغ وتعاطيه من حيث المكاسب الصحية والاحتفاظ بالدخل.

- تخفيف الأعباء على النظم الصحية: بلغت التكلفة الاقتصادية لتعاطي التبغ على مستوى العالم 1.4 تريليون دولار أمريكي في عام 2012. وتحد الضرائب المفروضة على التبغ من الأعباء المرتبطة به الواقعة على عاتق الحكومات والنظم الصحية من خلال تدابير وقائية قائمة على السكان.
- استهداف تعاطي التبغ: يستهدف فرض الضرائب على التبغ بصورة مباشرة الحد من تعاطي التبغ، إذ يعدُّ أحد عوامل الخطر الرئيسية للإصابة بالعديد من الأمراض غير السارية الفتاكة.

وباختصار، فإن الزيادات الكبيرة في الضرائب على التبغ، المصممة والمطبقة وفقًا لأحدث الإرشادات وأفضل الممارسات المقدمة في هذا الدليل التقني -وبوصفها عنصرًا قويًا في استراتيجية شاملة لمكافحة التبغ- ستؤدي إلى تخفيضات كبيرة في تعاطي التبغ وما يسببه من أضرار صحية واقتصادية.

الفصل - 1

لماذا وُضِعَ هذا الدليل؟

معلومات أساسية

إن ضرائب التبغ ليست بأمر جديد. حيث كانت الحكومات في جميع أنحاء العالم تطبق الضرائب على التبغ ومنتجاته فعليًا منذ أن ظهرت فكرة الضريبة الانتقائية. والحقيقة أن التبغ ليس ضرورة، بل يسهل فرض الضرائب عليه، والطلب عليه غير مرن نسبيًا. وهذه الخصائص، إلى جانب الإيرادات الكبيرة التي تولدها الضرائب على التبغ، تجعل التبغ هدفًا مناسبًا للغاية لفرض الضرائب. ولما كانت البيّنات على أضرار التبغ قد تراكمت على مر السنين، فقد تطورت النظرة العامة للضرائب على التبغ. والآن، لا يُنظر إلى الضرائب المفروضة على التبغ على أنها مصدر للإيرادات فحسب، بل الأهم من ذلك أن هناك إقرارًا بأنها تدخل فعّال في مجال الصحة العامة لحد من استهلاك التبغ. ويعكس هذا الاتجاه أسباب فرض الضرائب الانتقائية في المقام الأول؛ وهي تثبيط السلوك الضار وتخفيف العوامل الخارجية السلبية المرتبطة بذلك (1-2).

وتنظر العديد من الحكومات إلى الضرائب على التبغ باعتبارها مصدرًا مهمًا ومستقرًا للإيرادات، مما قد يفسر سبب وجود درجة من التردد في كثير من الأحيان عند اقتراح الإصلاح الضريبي للتبغ. وتاريخيًا، اعتمدت العديد من الحكومات على الإيرادات الواردة من الضرائب على التبغ، بل إنها عدلت مستوى الضرائب وفقًا لاحتياجاتها من الإيرادات (3). ومع ذلك، بدأت بعض البلدان تعترف بقيمة تطبيق ضرائب مرتفعة على التبغ بوصفها أداة للصحة العامة في المقام الأول، والنظر إلى الإيرادات على أنها اعتبار ثانوي (4).

إن الحجج ضد زيادة ضريبة التبغ أو تحسين الهيكل الضريبي غالبًا ما تكون اقتصادية في طبيعتها: مثلاً هذه التغييرات الضريبية ستؤدي إلى انخفاض الإيرادات، والقضاء على الوظائف، وزيادة الاتجار غير المشروع وإلحاق الضرر بالصناعات المحلية، من بين ادعاءات أخرى. ولكن البيّنات أظهرت باستمرار أنّ مثل هذه الادعاءات ليست صحيحة ببساطة في الغالبية العظمى من الحالات. وغالبًا ما تصور دوائر صناعة التبغ، على وجه الخصوص، هذا الصراع على أنه انقسام زائف بين الصحة العامة والاقتصاد، وكأن إعطاء الأولوية للصحة يأتي على حساب الاقتصاد. في الواقع، أظهرت الدراسات والتجارب العالمية الحقيقية أن زيادة الضرائب على التبغ لا تُحسّن الصحة العامة فحسب، بل لها أيضًا تأثير إيجابي صافٍ على الاقتصاد والتنمية في البلد -إنها سيناريو مربح حقيقي لجميع الأطراف (5-6).

ويهدف هذا الدليل، في تحديثه لأول منشور بعنوان الدليل التقني لمنظمة الصحة العالمية بشأن إدارة الضرائب المفروضة على التبغ الصادر في عام 2010، إلى مساعدة القراء على الاطلاع بصورة أفضل على مختلف القضايا المحيطة بـضرائب التبغ وتنفيذها.

ويشمل الجمهور المستهدف في المقام الأول راسمي السياسات ومسؤولي الشؤون المالية والسلطات الضريبية ومسؤولي الجمارك وغيرهم من الأشخاص/الهيئات المعنية المشاركة في صياغة سياسة ضريبة التبغ وتنفيذها. وتقدم الوثيقة الماثلة دليلاً مفصلاً لتصميم السياسة الضريبية للتبغ، وتصف كيفية الإدارة الفعّالة لهذه الضرائب لتعظيم الأثر. كما يتضمن الدليل المناقشات التفصيلية لاعتبارات الاقتصاد السياسي والعقبات التي يتعين التغلب عليها قبل التنفيذ وأثناءه. ويتمثل الهدف العام في تزويد العاملين في مجال السياسة الضريبية وتنفيذها بالمعلومات الكافية للمساعدة في تحقيق الأهداف الصحية وأهداف الإيرادات الواردة في سياسة ضريبة التبغ للحكومات بما يتماشى مع استراتيجيتها الإنمائية الشاملة.

عواقب تعاطي التبغ والحاجة إلى التدخل

يدرك معظم الناس أن التدخين وتعاطي التبغ مضران بالصحة، لكن قلة منهم يدركون حقًا حجم هذا الضرر. فقد أودى وباء التبغ بحياة أكثر من 100 مليون شخص في القرن الماضي (7)، مع وصول التقديرات المحدثة الآن إلى 8 ملايين وفاة سنويًا بسبب تعاطي التبغ والتعرّض لدخان التبغ غير المباشر (8). ويقع ما يصل إلى 80% من هذه الوفيات في البلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط (6)، مما يكشف عن كيفية تحمل العالم النامي لجانِب كبير من العبء العالمي. ويُعد تعاطي التبغ أحد عوامل الخطر الرئيسية للإصابة بكثير من الأمراض المزمنة، بما فيها أمراض القلب والسرطان والسكري وأمراض الرئة المزمنة، التي تُعرف مجتمعة باسم الأمراض غير السارية. وتسبب الأمراض غير السارية في نحو 15 مليون وفاة مبكرة (بين سن 30 و69 عامًا) في جميع أنحاء العالم، مما يتسبب في مقتل أشخاص في أكثر سنواتهم إنتاجية. ولا يزال تعاطي التبغ أحد أهم تحديات الصحة العامة في عصرنا، باعتباره السبب الرئيسي للوفيات التي يمكن الوقاية منها.

كما تسبب عواقب تعاطي التبغ في تكاليف اقتصادية وتنموية واجتماعية هائلة تصصف بالأسر والمجتمعات المحلية والمجتمعات الأوسع نطاقًا. وقُدِّرت التكلفة الاقتصادية السنوية للتدخين بنحو 1.4 تريليون دولار أمريكي في عام 2012، أي ما يعادل 1.8% من الناتج المحلي الإجمالي العالمي (9). ومع احتمال زيادة هذه الأرقام منذ ذلك الحين، فإن الأعباء الصحية والاقتصادية الهائلة الناجمة عن تعاطي التبغ توفر مبررات للحكومات للتدخل والتنظيم الصارم لسوق منتجات التبغ. ويمتد نطاق مكافحة التبغ إلى ما هو أبعد من الضرورة الملحة لحماية صحة الناس ورفاههم؛ إذ ينبغي أن يسعى أيضًا إلى احتواء إخفاقات السوق والعوامل الخارجية السلبية لتعاطي التبغ، لا سيَّما أن هذه الآثار يمكن أن تؤثر بصورة كبيرة في مسار التنمية في البلد.

وقد وفَّرت البيِّنات المتزايدة بشأن التدمير المستمر الذي أحدثه التبغ في القرن العشرين أسبابًا مقنعة للاضطلاع باستجابة عالمية قوية، مما دفع البلدان إلى التفاوض حول اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ. وقد دخلت الاتفاقية حيز النفاذ في عام 2005 بوصفها أول معاهدة للصحة العامة، تحت رعاية منظمة الصحة العالمية. ولتسهيل تنفيذها على المستوى القطري، جمعت منظمة الصحة العالمية مجموعة من تدابير خفض الطلب التي تم أخذها مباشرة من المعاهدة (7). وتُعرف هذه التدخلات مجتمعة باسم مجموعة التدابير الستة لمكافحة التبغ (MPOWER)، وتشمل: (M) رصد تعاطي التبغ وسياسات الوقاية منه؛ (P) حماية الناس من دخان التبغ (قوانين حظر التدخين)؛ (O) عرض المساعدة للإقلاع عن تعاطي التبغ (خدمات الإقلاع)؛ (W) التحذير من أخطار التبغ (بما فيها التحذيرات المصورة على علب التبغ والتغليف البسيط)؛ (E) إنفاذ حظر الإعلان عن التبغ والترويج والدعاية له؛ (R) زيادة الضرائب المفروضة على التبغ. وعلى وجه التحديد، أقرت الأطراف، بموجب المادة 6 من اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ، بأن التدابير السعرية والضريبية وسيلة فعَّالة ومهمة للحدّ من استهلاك التبغ في شرائح مختلفة من السكان، لا سيَّما بين الشباب (10).

وتعد شدة وباء التبغ وأضراره المستمرة بالصحة والاقتصادات مبررين واضحين للحكومات للتدخل بفعالية وتصحيح إخفاقات السوق. ويستلزم حجم العبء ومعدل تدمير الأرواح اتخاذ إجراءات عاجلة وصارمة لمكافحة التبغ، وذلك باستخدام تدابير التزمّت معظم البلدان بتنفيذها وثبتت فعاليتها في الحد من تعاطي التبغ.

الأسباب وراء أهمية الضرائب (الانتقائية) المفروضة على التبغ

من بين التدخلات المختلفة لمكافحة التبغ، تم تحديد زيادة الضرائب الانتقائية بوصفها التدبير الأكثر جدوى وفعالية من حيث التكلفة في خفض الاستهلاك (6). ورغم أن التدخلات الأخرى تُشكّل بالتأكيد عناصر مهمة في استراتيجية شاملة لمكافحة التبغ، فإن التأثير المباشر للزيادات الضريبية الكبيرة على الاستهلاك هو الأقوى حتى الآن. وفي المتوسط، تؤدي الزيادة الضريبية، التي تسبب في ارتفاع الأسعار بنسبة 10%، إلى خفض الاستهلاك بنسبة 4% في البلدان ذات الدخل المرتفع و5% في البلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط (6). وهذا يدل، عند تنفيذه على نطاق واسع، على القوة الهائلة لفرض الضرائب على التبغ، وقدرته على إنقاذ الأرواح. وتختلف الضرائب المفروضة على التبغ عن التدخلات الأخرى من حيث إن تأثيرها يمكن أن يزداد ويتراكم بمرور الوقت. حتى وإن كانت الضرائب مرتفعة نسبياً بالفعل، ينبغي زيادة معدلاتها باستمرار للحفاظ على فعاليتها وتعظيم تأثيرها. ومع ذلك، لا ينبغي اعتبار ذلك اقتراحاً للحكومات التي تنظر في تدخلات مكافحة التبغ بأنه ينبغي أن تركز فقط على الضرائب. وتصبح الضرائب أكثر فعالية عند تنفيذها في إطار مجموعة شاملة من التدابير مثل مجموعة التدابير الستة (MPower)، التي تغطي نقاط تدخل متميزة، ولكنها تكميلية.

ومن بين الضرائب المختلفة المطبقة على منتجات التبغ، تعد الضرائب الانتقائية أكثر أهمية لأنها ترفع الأسعار المطلقة والنسبية على حدٍ سواء (6). وهذا أمر مهم عند النظر في الأهداف الصحية، لأن حجم الزيادة في أسعار منتجات التبغ هو الذي يحدد تخفيض الاستهلاك. وعادةً ما يتم تطبيق الضريبة الانتقائية على مجموعة محدودة من المنتجات، لتثبيط استخدامها من خلال رفع السعر بصورة كبيرة عن المنتجات الأخرى المتاحة في السوق. ويختلف ذلك عن ضريبة القيمة المضافة أو ضرائب المبيعات، التي تنطبق على معظم السلع والخدمات. إن السعي إلى رفع أسعار منتجات التبغ من خلال ضريبة القيمة المضافة أو ضرائب المبيعات سوف يفشل في زيادة الأسعار النسبية، مما يجعلها طريقة غير مجدية وغير فعّالة. كما تُستخدم الرسوم الجمركية أو رسوم الاستيراد المفروضة على منتجات التبغ، ولكن تأثيرها يتضاءل مع الاتجاه العالمي نحو الاتفاقات الثنائية والإقليمية الرامية إلى تيسير التجارة. ويختلف تطبيق هذه الرسوم بين البلدان، ولكن بوجه عام، لا تنطبق على منتجات التبغ التي يتم إنتاجها محلياً. وباعتبارها وسيلة لزيادة الأسعار، لا يمكن لرسوم الاستيراد أن تحل محل الضرائب الانتقائية، لأنها ليست مصممة خصيصاً للحد من الاستهلاك.

وعندما يُنظر إلى فرض الضرائب على التبغ على أنه أداة من أدوات سياسة الصحة العامة، فإنه يكون عالي المردودية، لأنه يحقق تأثيراً كبيراً، كما أنه غير مكلف نسبياً لتنفيذه (11). وتكاليف تنفيذ فرض الضرائب على التبغ أقل بكثير من تكاليف التدخلات السريعة المعنبة بالأمراض غير السارية، مثل علاجات السرطان أو الأدوية العلاجية المستمرة، لأن متطلبات السلع ورأس المال البشري أقل بكثير (12). وعلاوة على ذلك، فإن زيادة الضرائب على التبغ تنتج بالفعل إيرادات إضافية للحكومة. كما أن الضرائب المفروضة على التبغ فعّالة للغاية في منع الاستهلاك أو الحد منه بين فئات الأشخاص الحساسة للأسعار بوجه خاص، لا سيّما الشباب، الذين تحولوا للضرائب دون وقوعهم في الإدمان مدى الحياة إذا كانت الضرائب والأسعار مرتفعة بما فيه الكفاية (13). وينطبق ذلك أيضاً على الفقراء، الذين هم أكثر عرضة للتأثر بالنفقات الصحية الباهظة من الأثرياء. كما أن منع البدء في التدخين أو التشجيع على الإقلاع عنه من خلال فرض ضرائب مرتفعة يوفر مخرجاً من الحلقة المفرغة المتمثلة في تعاطي التبغ والفقير (6).

عَقْد من إحراز التقدم والالتزام بالعمل

منذ عام 2010، عندما نُشر أول منشور بعنوان الدليل التقني لمنظمة الصحة العالمية بشأن إدارة الضرائب المفروضة على التبغ، أدى العديد من التطورات إلى زيادة أهمية مرسوم ضرائب التبغ باعتباره تدخلاً أساسياً

من تدخلات الصحة العامة. واعتمد مؤتمر الأطراف في اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ مبادئ توجيهية لتنفيذ المادة 6 من المعاهدة، والتي تركز على التدابير السعرية والضريبية الرامية إلى الحد من الطلب على التبغ. وخلال هذه الفترة أيضًا، عقدت الجمعية العامة للأمم المتحدة ثلاثة اجتماعات رفيعة المستوى بشأن الوقاية من الأمراض غير السارية ومكافحتها، فضلاً عن اعتماد جمعية الصحة العالمية لخطة العمل العالمية المعنية بمكافحة الأمراض غير السارية في عام 2013، مما أسفر عن التزامات عالمية قوية بتنفيذ التدابير، مثل زيادة الضرائب على التبغ لحماية صحة الناس.

وتتضمن خطة التنمية المستدامة لعام 2030 عدد 17 هدفاً، تُعرف باسم أهداف التنمية المستدامة، وهي تصف استراتيجيات التنمية العالمية للعقد القادم. وفي إطار أهداف التنمية المستدامة، هناك غايتان محددتان وثيقتا الصلة بمكافحة التبغ: هما تعزيز تنفيذ اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ (الغاية 13)، وخفض الوفيات المبكرة الناجمة عن الأمراض غير السارية بنسبة 30% (الغاية 3-4). وعلاوة على ذلك، فإن جدول أعمال أديس أبابا¹، الذي يهدف إلى توفير إطار عالمي لتمويل أهداف التنمية المستدامة، يسلط الضوء أيضاً على التدابير الضريبية والسعرية المفروضة على التبغ باعتبارها آليات رئيسية للحد من الطلب وإنقاذ الأرواح مع زيادة الموارد المحلية للتنمية في الوقت نفسه. ومن المراحل الرئيسية المهمة الأخرى دخول بروتوكول القضاء على الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ حيز التنفيذ في عام 2018. وقد أدت هذه الأحداث الرئيسية، إلى جانب العديد من الوثائق الختامية وإعلانات السياسات في مجال مكافحة التبغ ومجال التنمية الأوسع نطاقاً، إلى توعية نسبة أكبر بكثير من راسمي السياسات بضرر التبغ.

وكما هو موضح بالتفصيل في الفصول اللاحقة، فرض العديد من البلدان معدلات مرتفعة بما فيه الكفاية من الضرائب على التبغ مع تطبيق أفضل الممارسات في تصميم السياسات الضريبية وتنفيذها على مدار العقد الماضي (8، 10). على سبيل المثال، أدت الزيادات الضريبية المستمرة والكبيرة إلى الحد من تعاطي التبغ في البلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط، مثل البرازيل (14) وتركيا (15) والفلبين (16). وواصلت البلدان ذات الدخل المرتفع أيضاً ريادتها في هذا المجال، إذ طبق 23 بلداً من أصل 38 بلداً ضرائب مرتفعة بما فيه الكفاية على التبغ في عام 2018 (8). ورغم ذلك، ما زال يتعين القيام بالكثير. ويظهر تقرير منظمة الصحة العالمية لعام 2019 حول وباء التبغ العالمي أن الضرائب على التبغ لا تزال أقل السياسات استخداماً من بين التدابير الستة لمكافحة التبغ (8)، إذ تغطي ضرائب التبغ المرتفعة بما يكفي 14% فقط من سكان العالم.

كما تم إحراز تقدم كبير في إنشاء الأدوات وقاعدة البيانات لفرض الضرائب على التبغ. ونُشر المجلد 14 من كتيبات الوكالة الدولية لبحوث السرطان المعنية بالوقاية من السرطان، بعنوان فعالية الضرائب وسياسات الأسعار في مكافحة التبغ، في عام 2011، وفيه استعراض رئيسي للمؤلفات المنشورة اعتباراً من أيار/مايو 2010 حول فعالية السياسات الضريبية والسعرية في الحد من تعاطي التبغ. ونُشرت دراسة محددة الموضوع صادرة عن المعهد الوطني للسرطان ومنظمة الصحة العالمية حول اقتصاديات التبغ ومكافحته، في عام 2016، وتعرض بالتفصيل البيانات المتراكمة على مدار السنوات من مختلف البلدان، مع التركيز ليس فقط على سياسات الضرائب والأسعار، ولكن على جميع جوانب اقتصاديات التبغ ومكافحته. بالإضافة إلى ذلك، تقدم العديد من الدراسات المنشورة من البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل صورة شاملة عن تأثير فرض الضرائب على التبغ في السياقات المختلفة. ويشرح الملحق 3 المُحدَّث من خطة العمل العالمية المعنية بالأمراض غير السارية مردودية فرض الضرائب على التبغ (11)، بينما تستند خطة الأعمال العالمية المعنية بالأمراض غير السارية بعنوان «إنقاذ الأرواح وتقليل النفقات» إلى هذا المصنف من خلال تقدير المبلغ بالدولار لعائد الاستثمار المتوقع من تنفيذ أفضل التدخلات لمكافحة التبغ، بما فيها فرض الضرائب (12).

1 جدول أعمال أديس أبابا للمؤتمر الثالث لتمويل التنمية. المؤتمر الدولي الثالث، 13-16 تموز/يوليو 2015، أديس أبابا، إثيوبيا
https://sustainabledevelopment.un.org/%20content/documents/2051AAAA_Outcome.pdf، تم الاطلاع في 17 شباط/فبراير 2021.

وشهد العقد الماضي خطوات رئيسية نحو فرض الضرائب على التبغ من حيث الالتزامات العالمية، وعدد البلدان التي تنفذ أفضل الممارسات، والتوسع في قاعدة البيانات المتعلقة بالضرائب على التبغ، لا سيّما في البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل. وفي مجال التنمية، تتفق مؤسسات، مثل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي والعديد من الوكالات الأخرى المتعددة الأطراف، مع منظمة الصحة العالمية بشأن أهمية فرض الضرائب على التبغ والحاجة إلى تحسين تنفيذ ذلك (17-18). ولا يزال هناك تحديات كبيرة؛ فرغم أن العالم يبدو أنه يسير في الاتجاه الصحيح، يلزم تسريع التقدم بوتيرة أسرع بكثير من أجل تحقيق أهداف التنمية المستدامة بحلول عام 2030.

تشكيل «الوضع المعتاد الجديد» لفرض الضرائب على التبغ

سلطت الاضطرابات العالمية الناجمة عن جائحة كوفيد-19 الضوء على نحو غير مسبوق على مدى استعداد الحكومات في جميع أنحاء العالم للأزمة والاستجابة لها. وقد كشفت عن أوجه ضعف واضحة في النظم الصحية وأبرزت كفاح العديد من البلدان في مكافحة انتشار الفيروس. ولكن ربما ما كشفت عنه أكثر من أي شيء آخر، هو أن الجائحة قد أثبتت مدى الترابط الشديد بين الاقتصاد والتجارة والعلوم والسياسة والعديد من الجوانب الأخرى في مجتمعاتنا وتشابكها مع صحة السكان.

ومن الواضح أن حالة الفرد الصحية يمكن أن تحدد بدرجة كبيرة مدى استعداده للإصابة بالأمراض وقدرته على التغلب عليها. ويكون الأشخاص المصابون بالأمراض غير السارية أكثر عرضة للإصابة بمرض وخيم في عدد من الحالات، كما هو الحال مع مرض كوفيد-19 (19). ويُعد تعاطي التبغ أحد عوامل الخطر الرئيسية للإصابة بالأمراض غير السارية، وتشير الأبحاث المتاحة إلى أن المدخنين أكثر عرضة لخطر الإصابة بمرض وخيم والوفاة الناجمة عن مرض كوفيد-19 (20). وكما أن الجوانب المختلفة للمجتمع مترابطة فيما بينها، يوجد أيضًا ترابط بين صحة السكان، وتوفر بيئات معززة للصحة، والسياسات والوكالات الحكومية التي تُشكّل هذه البيئات المحيطة. وتُمثّل هذه اللحظة الحاسمة فرصة فريدة وحافزًا متجددًا للبعد عن استخدام المنتجات الضارة، مثل التبغ، ومواصلة تحسين تدابير مكافحة التبغ، لا سيّما سياسة فرض الضرائب على التبغ.

ولن يكون النهج المعتاد لفرض الضرائب على التبغ كافيًا في المستقبل. إن الاستجابة لهذا الواقع الجديد والتأهب لمواجهة الجائحة التالية يستلزمان تنفيذ تدابير تعزز صحة السكان. وعلى غرار جائحة كوفيد-19، من المرجح أن تؤدي أي جائحة مستقبلية إلى تفاقم أوجه الإجحاف الصحي، مما يضيف المزيد من عدم اليقين الاقتصادي ويفرض الضغوط على القدرات المالية للحكومات. بل إن تدخلات مثل زيادة الضرائب على التبغ، والتي تحمي صحة الناس وتدر مزيدًا من الإيرادات والفوائد الاقتصادية، تصبح أكثر أهمية في حالات الأزمات من هذا القبيل. وفي ضوء هذا السياق وما ينطوي عليه من مخاطر، فإن وزارات المالية وسلطات الضرائب في وضع فريد وقوي يمكنها ليس فقط من إنقاذ سبل العيش، بل إنقاذ الأرواح أيضًا.

وتعد زيادة الضرائب على التبغ، وهي من أكثر الأدوات المتاحة فعالية في مجال الصحة العامة، ذات أهمية بالغة. ولا مكان في الوضع المعتاد الجديد للنهج التقليدي المتمثل في التعامل مع ضريبة التبغ باعتبارها مصدرًا للإيرادات حصريًا.

ولا يمكن إنكار حجم وباء التبغ، وضرورة تصحيح إخفاقات السوق، والبيئات الدامغة على الفوائد الصحية والاقتصادية الناتجة عن فرض الضرائب على التبغ. ويلزم أن يستمر الاتجاه الإيجابي في الرواية المتغيرة التي تدور حول فرض الضرائب على التبغ. ولا ينبغي النظر إلى فرض الضرائب على التبغ بمعزل عن بقية السياسات الحكومية، بل ينبغي النظر إليه باعتباره جزءًا مهمًا من الكل، وجزءًا أساسيًا في العمل نحو تحقيق هدفنا المشترك المتمثل في تحقيق صحة أفضل للجميع.

نظرة عامة على الفصول الموضوعية

صُمم هذا الدليل في الأساس لراسمي السياسات ومسؤولي الشؤون المالية والسلطات الضريبية ومسؤولي الجمارك. وقد يكون مفيداً أيضاً للمسؤولين في وزارات الصحة أو الوكالات الحكومية الأخرى، وكذلك المنظمات غير الحكومية العاملة في هذا المجال، بما فيها الجهات المناصرة لمكافحة التبغ. وهناك جهد كبير مبذول لتقديم أمثلة من العالم الحقيقي وتجارب حديثة من مجموعة واسعة من البلدان لتسليط الضوء على قصص النجاح والدروس المستفادة من زيادة الضرائب على التبغ. وتم توليد كمية هائلة من البيانات في البلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط على مدار السنوات القليلة الماضية، والتي تدعم قاعدة البيانات القائمة وتعززها، مما يوفر مجموعة معارف أوسع نطاقاً بكثير مما كان متاحاً عند إصدار المنشور الأول بعنوان الدليل التقني لمنظمة الصحة العالمية بشأن إدارة الضرائب المفروضة على التبغ.

ويتعمق الفصل 2 في النظرية والممارسة والبيانات التجريبية المتعلقة بسياسة الضرائب الانتقائية المفروضة على التبغ، بما فيها الاتجاهات العالمية الحالية. كما يقدم هذا الفصل تحليلاً مفصلاً لمختلف العناصر التي تُشكّل الهيكل الضريبي، بهدف تزويد راسمي السياسات بفهم شامل للعوامل التي تؤثر في الأسعار والاستهلاك والسوق. ويصف الفصل العناصر الرئيسية التي ينبغي وضعها في الاعتبار عند تصميم السياسة الضريبية للتبغ من أجل تعظيم أثر الزيادات الضريبية وتحسين الهيكل الضريبي. ويتضمن الفصل أيضاً بيانات حديثة عن الأسعار والضرائب العالمية، وأمثلة محددة من مختلف البلدان، ومناقشة لمرونة الأساس الضريبي، والتعديلات التلقائية للضريبة الانتقائية وتنظيم الأسعار، فضلاً عن وصف لمنتجات النيكوتين والتبغ الجديدة والناشئة، بما فيها النظم الإلكترونية لإيصال النيكوتين/النظم الإلكترونية لإيصال مواد غير النيكوتين ومنتجات التبغ المسخن. ويركز الفصل 3 على إدارة ضرائب التبغ. ويقدم مناقشة متعمقة للعناصر الأساسية التي تجعل تحصيل ضريبة التبغ فعالاً ومجدياً، بما يضمن تحقيق الأهداف الصحية وأهداف الإيرادات للسياسة الضريبية. ويسلط الضوء على أهمية التعاون بين مختلف الوكالات المشاركة في تنفيذ الضرائب على التبغ داخل البلدان وعبر الحدود. وبناءً على الخبرات القطرية والإقليمية المكتسبة من العقود السابقة، يوضح الفصل التدابير والتوصيات المحددة للحفاظ على الإشراف على دورة الامتثال الضريبي بأكملها.

ويشمل الفصل أيضاً إجراءات لتيسير الرقابة والإنفاذ، مثل إصدار التراخيص، والعلامات المالية (مثل الدمغات الضريبية)، ونظم اقتفاء الأثر وتحديد المنشأ، وضوابط الاستيراد والتصدير.

وأخيراً، تتمحور المناقشة حول العناصر الأوسع نطاقاً لنظام ضريبي جيد، مثل توفير الموارد المناسبة للسلطات المختصة، ووجود سلطة قضائية قوية وقواعد صارمة فيما يتعلق بالفساد.

ويتناول الفصل 4 التحديات المهمة في مجال الاقتصاد السياسي عندما تحاول البلدان زيادة الضرائب على التبغ أو تبسيط الهيكل الضريبي. وتعتمد دوائر صناعة التبغ في كثير من الأحيان على أنماط محددة من الحجج والتكتيكات لعرقلة هذه الإصلاحات، على سبيل المثال أساليب التخويف - (S) التهريب والاتجار غير المشروع، (C) الطعون القضائية والقانونية، (A) ادعاء التحيز ضد الفقراء (تراجعية الضرائب)، (R) تخفيض الإيرادات، (E) التأثير على فرص العمل - ويُناقش كل منها باستفاضة في هذا الفصل. كما يتضمن الفصل مناقشة تفصيلية لقياس الاتجار غير المشروع ومناقشة لتخصيص إيرادات ضريبة التبغ للأغراض الصحية.

وأخيراً، يقدم الفصل 5 قائمة شاملة بأفضل الممارسات في سياسة ضريبة التبغ وإدارتها والتي تمت مناقشتها في هذا الدليل. والغرض من القائمة أن تكون بمنزلة دليل عملي ومرجع سريع للنقاط البارزة المقدمة.

المراجع

1. Ranson K, Jha P, Chaloupka FJ, Nguyen SN. The effectiveness and cost-effectiveness of price and other tobacco control policies. In: Jha P, Chaloupka FJ, editors. Tobacco control in developing countries. Oxford: Oxford University Press; 2000:427–447 (<https://www.paho.org/hq/dmdocuments/2010/Cost-effectiveness%20of%20price%20increases.pdf>, accessed 4 February 2021).
2. Effectiveness of tax and price policies for tobacco control. Organization; 2011. (IARC handbooks of cancer prevention: tobacco control: Vol. 14; <https://publications.iarc.fr/Book-And-Report-Series/IARC-Handbooks-Of-Cancer-Prevention/Effectiveness-Of-Tax-And-Price-Policies-For-Tobacco-Control-2011>, accessed 4 February 2021).
3. Tobacco taxation in the United States. In: Lynch BS, Bonnie RJ, editors. Institute of Medicine (US) Committee on Preventing Nicotine Addiction in Children and Youths. Growing up tobacco free: preventing nicotine addiction in children and youths. Washington (DC): National Academies Press (US); 1994 (<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK236771/>, accessed 10 November 2020).
4. Sin tax reform. Manila: Department of Finance (Philippines); 2012 (<https://www.dof.gov.ph/advocacies/sin-tax-reform/>, accessed 10 November 2020).
5. Goodchild M, Perucic AM, Nargis N. Modelling the impact of raising tobacco taxes on public health and finance. Bull World Health Organ. 2016; 94:250–7 (<https://www.who.int/bulletin/volumes/94/4/15-164707.pdf>, accessed 4 February 2021).
6. The economics of tobacco and tobacco control. Bethesda, MD: Department of Health and Human Services, National Institutes of Health, National Cancer Institute, NIH Publication No. 16-CA-8029A; 2016 (National Cancer Institute tobacco control monograph 21; <https://cancercontrol.cancer.gov/brp/tcrb/monographs/monograph-21>, accessed 17 December 2020).
7. تقرير منظمة الصحة العالمية عن ولاء التبغ العالمي، 2008: مجموعة السياسات الست. جنيف: منظمة الصحة العالمية؛ 2008؛ https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/43818/9789246596287_ara.pdf?sequence=2&isAllowed=y)
تم الاطلاع في 10 تشرين الثاني/نوفمبر 2020.
8. WHO report on the global tobacco epidemic, 2019: offer help to quit tobacco use. Geneva: World Health Organization; 2019 (https://www.who.int/tobacco/global_report/en/, accessed 10 November 2020).
9. Goodchild M, Nargis N, Tursan d'Espaignet E. Global economic cost of smoking-attributable diseases. Tob Control. 2018;27:58–64 (<https://tobaccocontrol.bmj.com/content/27/1/58>, accessed 4 February 2021).
10. Guidelines for implementation of Article 6 of the WHO FCTC. Geneva: World Health Organization; 2014 (https://www.who.int/fctc/guidelines/adopted/Guidelines_article_6.pdf, accessed 4 February 2021).
11. معالجة الأمراض غير السارية: "أفضل الخيارات" والتدخلات الأخرى المُوصى بها للوقاية من الأمراض غير السارية ومكافحتها. جنيف: منظمة الصحة العالمية؛ 2017 (WHO-NMH-NVI-17.9-ara.) <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/259232/WHO-NMH-NVI-17.9-ara.pdf?sequence=5&isAllowed=y>, تم الاطلاع في 10 تشرين الثاني/نوفمبر 2020.
12. إنقاذ الأرواح وتقليل النفقات: استجابة استراتيجية للأمراض غير السارية. جنيف: منظمة الصحة العالمية؛ 2018 (<https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/272534/WHO-NMH-NVI-18.8-ara.pdf?ua=1>). تم الاطلاع في 4 شباط/فبراير 2021.
13. Chaloupka FJ, Warner KE. The economics of smoking. In: Culyer AJ, Newhouse JP, editors. Handbook of health economics. Elsevier; 2000;1(1):1539–1627.
14. Iglesias RM. Increasing excise taxes in the presence of an illegal cigarette market: the 2011 Brazil tobacco tax reform. Rev Panam Salud Publica. 2016;40(4):243–9 (https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/31306/v40n4a09_243-9.pdf?sequence=1&isAllowed=y, accessed 17 February 2021).
15. Cetinkaya V, Marquez PV. Tobacco taxation in Turkey: an overview of policy measures and results. Washington (DC): World Bank Group; 2017 (<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/26387>, accessed 10 November 2020).
16. Kaiser K, Bredenkamp C, Iglesias R. Sin tax reform in the Philippines: transforming public finance, health, and governance for more inclusive development. Washington (DC): World Bank Group; 2016 (<http://documents.worldbank.org/curated/en/638391468480878595/pdf/106777-PUB-PUBLIC-PUBDATE-7-26-2016.pdf>, accessed 10 November 2020).
17. Petit P, Nagy J. How to design and enforce tobacco excises? Washington (DC): International Monetary Fund; 2016 (International Monetary Fund How To Notes, No.3/2016; <https://www.imf.org/external/pubs/ft/howtonotes/2016/howtonote1603.pdf>, accessed 10 November 2020).
18. Irwin A, Marquez P, Jha P, Peto R, Moreno-Dodson B, Goodchild M, et al. Tobacco tax reform: at the crossroads of health and development – a multisectoral perspective. Washington (DC): World Bank Group; (<https://untobaccocontrol.org/taxation/e-library/wp-content/uploads/2020/01/WB-Report-CrossRoads.pdf>, accessed 2 February 2021).

19. Information note: COVID-19 and NCDs. Geneva: World Health Organization; 23 March 2020 (<https://www.who.int/publications/m/item/covid-19-and-ncds>, accessed 10 November 2020).

20. بيان منظمة الصحة العالمية: تعاطي التبغ ومرض كوفيد-19. جنيف: منظمة الصحة العالمية؛ 11 أيار/مايو 2020 (<https://www.who.int/ar/news/item/18-09-1441-who-statement-tobacco-use-and-covid-19>)، تم الاطلاع في 10 تشرين الثاني/نوفمبر (2020).

الفصل - 2

السياسة المعنية بالضريبة الانتقائية على التبغ

1-2 نظرة عامة شاملة على الممارسات الضريبية المعنية بالتبغ

تعد السياسة الضريبية المصممة تصميمًا جيدًا جوهرية للحصول على سياسة ضريبية فعّالة. ويجب على أي حكومة تخطط لإصلاح سياستها الضريبية أن تفهم أولاً العناصر الأساسية لإعداد سياسة ضريبية جيدة، وأن تنظر في نقاط القوة والضعف لمختلف الأساليب المتعلقة بفرض الضرائب، وكيفية تأثيرها على الأسعار ومتطلبات إدارة الضرائب. كما أن فهم كيفية عمل سوق التبغ في أحد البلدان أمر لا يقل أهمية عن ذلك بالنسبة لراسمي السياسات نظرًا للتفاعل الحتمي بين السوق والهيكل الضريبية.

وبعيدًا عن الاعتبارات السياسية التي تؤثر بقوة في إعداد السياسة الضريبية المعنية بالتبغ، يركز هذا الفصل على الجوانب التقنية لفرض الضرائب على التبغ؛ وخاصة الضريبة الانتقائية. ويقدم القسم 1-2 لمحة عامة عن الممارسات الضريبية المعنية بالتبغ على الصعيد العالمي، مع التركيز على الطرق المختلفة التي تتبعها البلدان في هيكلة الضريبة الانتقائية. ويشدد القسم 2-2 على أهمية تصميم سياسة الضريبة الانتقائية بعناية، ويسلط الضوء ليس فقط على أهمية الزيادات الضريبية، ولكن على هيكل الضريبة الانتقائية وتأثيره على الأسعار أيضًا، مع مراعاة كيفية تأثير هيكل السوق على الاتجاهات.

ويناقش هذا القسم أيضًا أهمية قياس التأثير باعتباره جانبًا آخر من جوانب إعداد السياسات الضريبية، ويوضح العناصر البالغة الأهمية لقياس الأداء، فضلاً عن المؤشرات ذات الصلة المتاحة لرصد التقدم المحرز.

ويوضح القسم 2-3 اعتبارات السياسة الخارجية في مرحلة التصميم لضمان تحقيق أهداف مكافحة التبغ وفرض الضرائب. ويُناقش تكامل السياسات المشتركة بين القطاعات على المستوى المحلي واتساقها، لتكون بمنزلة استراتيجية تضمن أن سياسات القطاعات الأخرى لا تمنع أو تحول دون تحقيق أهداف سياسات الصحة العامة. ويستعرض هذا القسم أيضًا الحالة الراهنة لتنسيق الضرائب الإقليمية استنادًا إلى تجربة التكتلات الإقليمية القائمة، ويضع استنتاجات بشأن أفضل نُهج السياسات من أجل الحفاظ على مصالح الصحة العامة لفرادى البلدان.

ويناقش القسم 2-4 منتجات النيكوتين والتبغ الجديدة والناشئة، لا سيّما منتجات التبغ المُسخّن والنُظُم الإلكترونية لإيصال النيكوتين/النُظُم الإلكترونية لإيصال مواد غير النيكوتين. ويستعرض أحدث البُتنيات حول الآثار الصحية لهذه المنتجات والنُهج الحالية لتنظيمها. ويحدد اعتبارات السياسات الرئيسية، ويقدم توصيات باعتماد سياسة مناسبة لفرض ضريبة انتقائية على هذه المنتجات. ويلخص القسم 2-5 المسائل التي يغطيها الفصل والخلاصات الرئيسية.

1-1-2 الضرائب المفروضة على منتجات التبغ

تُصنّف الضرائب إما ضرائب مباشرة أو غير مباشرة. وتُفرض الضرائب المباشرة على أرباح الشركات أو الأشخاص أو دخلهم أو ممتلكاتهم أو ثرواتهم، بينما تُفرض الضرائب غير المباشرة على أسعار السلع

والخدمات. والضرائب غير المباشرة هي الأكثر صلة بفرض الضرائب على منتجات التبغ، لأنها تؤثر بشكل مباشر في الأسعار. ويمكن تطبيق مجموعة متنوعة من أنواع الضرائب غير المباشرة على منتجات التبغ. وتشمل:

- الضرائب الانتقائية - وهي الضرائب التي تنطبق على عدد قليل من السلع المختارة (ويمكن تطبيقها أيضاً على الكحول والوقود والمشروبات المحلاة بالسكر وما إلى ذلك).
- ضريبة القيمة المضافة أو ضرائب المبيعات - ضريبة القيمة المضافة هي ضريبة متعددة المراحل على جميع السلع والخدمات الاستهلاكية ويتم تطبيقها تطبيقاً متناسباً مع السعر الذي يدفعه المستهلك مقابل منتج ما. وهي ضريبة على المبلغ الذي زادت به قيمة المادة في كل مرحلة من مراحل إنتاجها أو توزيعها، وتفرض بعض البلدان ضرائب مبيعات بدلاً من ضريبة القيمة المضافة. وعلى عكس ضريبة القيمة المضافة، التي يتم جمعها في كل مرحلة من مراحل سلسلة التوريد، يتم فرض ضرائب المبيعات بصورة عامة في مرحلة البيع بالتجزئة على القيمة الإجمالية للسلع والخدمات المشتراة. وفي نهاية المطاف، ينتهي الأمر بالمستهلك بدفع الضريبة، سواء أكانت ضريبة القيمة المضافة أو ضريبة المبيعات.
- رسوم الاستيراد - الضرائب المفروضة على سلع مختارة يستوردها بلد ما ليتم استهلاكها في ذلك البلد (أي السلع غير العابرة إلى بلد آخر). بوجه عام، يتم تحصيل رسوم الاستيراد من المستورد عند نقطة الدخول إلى البلد.
- الضرائب الأخرى - الضرائب غير المباشرة الأخرى، مثل الضرائب البيئية، التي لا تندرج في أي من الفئات المذكورة أعلاه.

ومن بين النقاط الأكثر رسوخاً وفهمًا على نطاق واسع في السياسة الضريبية أن منتجات التبغ يجب أن تخضع للضريبة الانتقائية. ويركز هذا الفصل -وهذا الدليل بوجه عام- على الضرائب الانتقائية. وهي أهم أنواع الضرائب غير المباشرة لمكافحة التبغ، لأنها تُطبَّق مباشرة على منتجات التبغ وتسهم أكثر من غيرها في زيادة أسعار منتجات التبغ مقارنةً بالسلع الأخرى، ومن ثَمَّ تحد من الاستهلاك.

وهناك نوعان أساسيان من الضرائب الانتقائية:

- محددة - تُفرض بمنزلة قيمة نقدية لكل كمية من المنتج الخاضع للضريبة (على سبيل المثال، 1000 سيجارة، أو علبة من 20 سيجارة، أو كيلوغرام من التبغ)؛
- قيمة - تُفرض بمنزلة نسبة مئوية من قيمة المنتج الخاضعة للضريبة (مثل سعر التجزئة، أو سعر جهة الإنتاج/سعر تسليم المصنع أو التكلفة، أو قيمة التأمين والشحن [التكلفة والتأمين والشحن]).

ويمكن تطبيق هذه الأنواع من الضريبة الانتقائية بمعدل موحد أو تفاضلي (متدرج) وبمفردها أو مجتمعة (أي نظام مختلط).

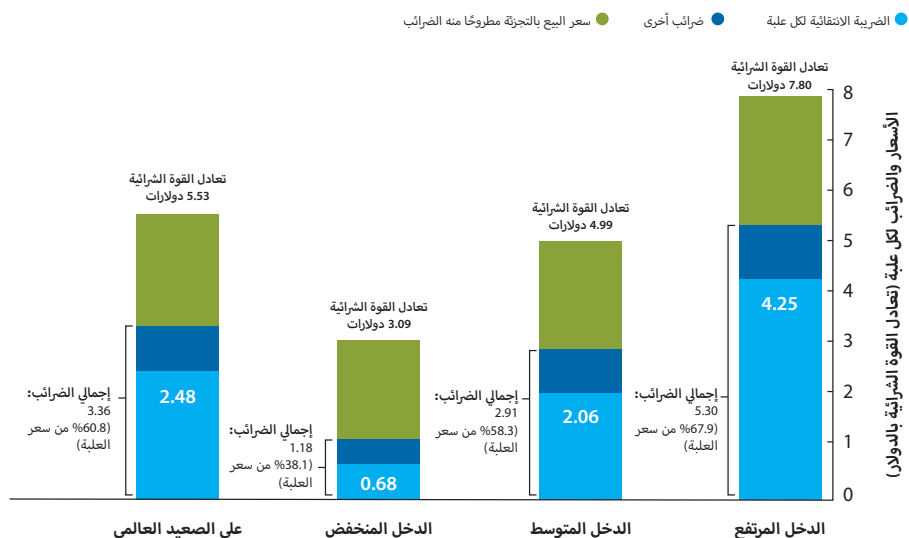
ونظرًا لانتشار تدخين السجائر على نطاق واسع، حيث إنها منتج التبغ الوحيد المستخدم تقريبًا في بعض أنحاء العالم، وندرة البيانات المتاحة عن منتجات التبغ الأخرى، يركز هذا الفصل في المقام الأول على السجائر. ولكن هناك بعض الأمثلة والتوصيات بشأن منتجات التبغ الأخرى، بما فيها منتجات التبغ الأكثر انتشارًا في أجزاء محددة من العالم (مثل سجائر البيدي والتبغ عديم الدخان في جنوب شرق آسيا، وتبغ النرجيلة في إقليم شرق المتوسط).

2-1-2 الضرائب المفروضة على السجائر والاتجاهات الحديثة حول العالم

مستويات الضرائب والدخل الوطني: كلما ارتفع مستوى الدخل، ارتفعت الضرائب والأسعار

على المستوى العالمي، ترتبط مستويات أسعار السجائر والضرائب المفروضة عليها بعلاقة طردية مع مستوى الدخل في أحد البلدان: تكون الأسعار والضرائب أعلى في البلدان ذات الدخل المرتفع، وتكون أقل مع انخفاض مستوى الدخل. ولم يتغير هذا الاتجاه على مر السنين منذ عام 2008. ويوضح الشكل 1-2 مستويات الأسعار والضرائب حسب فئات الدخل لعام 2018، باستخدام تصنيف البنك الدولي لفئات الدخل.

الشكل 1-2 المتوسط المرجح لأسعار التجزئة والضرائب (الضريبة الانتقائية وإجمالي الضرائب) على العلامة التجارية الأكثر مبيعًا للسجائر، حسب فئة الدخل، 2018



ملاحظات: المتوسطات مُرجحة حسب تقديرات منظمة الصحة العالمية لعدد مدخني السجائر الحاليين الذين تبلغ أعمارهم 15 عامًا فأكثر في كل بلد في عام 2017.

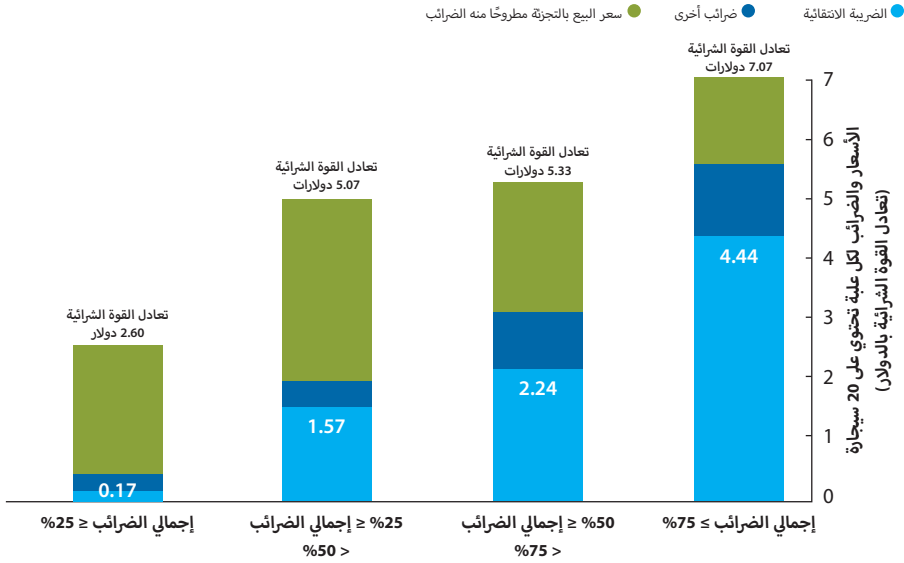
الأسعار: معبر عنها بالدولار المعدل أو الدولار الدولي حسب تعادل القوة الشرائية بما يعكس الفروق في القوة الشرائية بين البلدان، استنادًا إلى البيانات الواردة من 53 بلدًا من البلدان المرتفعة الدخل و97 بلدًا من البلدان المتوسطة الدخل و28 بلدًا من البلدان المنخفضة الدخل، حول أسعار معظم العلامات التجارية المبيعة والضرائب الانتقائية وغيرها من الضرائب وعوامل تحويل تعادل القوة الشرائية. المصدر: (1).

مستويات الضرائب والأسعار: كلما ارتفعت الحصة الضريبية، زاد السعر

على الصعيد العالمي، ترتبط أسعار السجائر بعلاقة طردية مع مستويات نسبة الضرائب: عند زيادة إجمالي الحصة الضريبية (التي تُمثّل الضريبة الانتقائية الجزء الأكبر منها) بنسبة مئوية من سعر البيع بالتجزئة، فإن سعر السجائر يزداد أيضًا بوجه عام (انظر الشكل 2-2 أدناه)². وهذا يشير إلى أن الضرائب تؤثر في الأسعار.

2 هذا اتجاه عام ولا ينطبق على كل بلد؛ فهناك بلدان لديها حصة ضريبية كبيرة ولكن أسعار السجائر فيها منخفضة.

الشكل 2-2 المتوسط المُرجَّح لأسعار التجزئة والضرائب (الضريبة الانتقائية وإجمالي الضرائب) على العلامة التجارية الأكثر مبيعًا للسجائر، حسب مستويات إجمالي الضرائب، 2018



ملاحظات: المتوسطات مُرجَّحة حسب تقديرات منظمة الصحة العالمية لعدد مدخني السجائر الحاليين الذين تبلغ أعمارهم 15 عامًا فأكثر في كل بلد في عام 2017.

الأسعار معبر عنها بالدولار المعدل أو الدولار الدولي حسب تعادل القوة الشرائية بما يعكس الفروق في القوة الشرائية بين البلدان، استنادًا إلى البيانات الواردة من 53 بلدًا من البلدان المرتفعة الدخل و97 بلدًا من البلدان المتوسطة الدخل و28 بلدًا من البلدان المنخفضة الدخل، حول أسعار معظم العلامات التجارية المبيعة والضرائب الانتقائية وغيرها من الضرائب وعوامل تحويل تعادل القوة الشرائية.

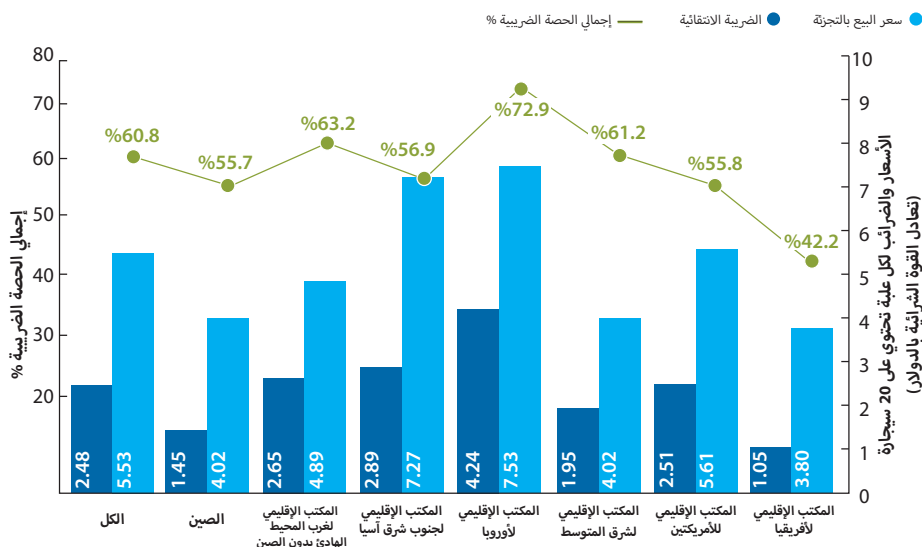
المصدر: (1).

مستوى الضرائب في أقاليم منظمة الصحة العالمية وتصنيفها: تعد الضرائب والأسعار هي الأعلى في الإقليم الأوروبي، يليه إقليم جنوب شرق آسيا وإقليم الأمريكتين وإقليم غرب الهادئ، وتعد الأدنى في إقليم شرق المتوسط والإقليم الأفريقي

على المستوى الإقليمي (تصنيف أقاليم منظمة الصحة العالمية)، يختلف متوسط مستويات الأسعار والضرائب اختلافًا كبيرًا. ويمكن ملاحظة أعلى مستوى في الإقليم الأوروبي، الذي يشمل بلدان الاتحاد الأوروبي. ويتضمن الهيكل الضريبي الموحد للاتحاد الأوروبي مستويات عالية من الحد الأدنى للضرائب، مما يؤدي إلى ارتفاع الأسعار ويشجع الدول الأعضاء على زيادة الضرائب بصورة منتظمة للوفاء بالتزاماتها. ورغم ذلك، مع وصول جميع الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي إلى الحد الأدنى الحالي، قد يتضاءل الدافع لزيادة الضرائب الانتقائية. في الواقع، لم يتم تعديل الحد الأدنى للضريبة الانتقائية على السجائر في الاتحاد الأوروبي منذ دخوله حيز التنفيذ في 1 كانون الثاني/يناير 2014، مما يؤدي إلى تأكله بسبب التضخم. وأقرت الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي بذلك في حزيران/يونيو 2020 بقولها إن العمل على مستوى الاتحاد الأوروبي مطلوب لضمان أن تستعيد المعدلات الدنيا للضريبة الانتقائية قوتها للحد بفعالية من استهلاك منتجات التبغ، وإن المعدلات الدنيا للرسوم الانتقائية على عدد من منتجات التبغ ستزيد (2).

وتعد الضرائب الانتقائية هي الأدنى في الإقليم الأفريقي وإقليم شرق المتوسط. ويوجد في الصين -التي تم الإبلاغ عنها بصورة منفصلة بسبب حجمها- معدلات ضريبية أقل من إقليم غرب الهادي (انظر الشكل 2-3).

الشكل 3-2 المتوسط المُرجَّح لأسعار التجزئة والضرائب (الضريبة الانتقائية وإجمالي الضرائب) على العلامة التجارية الأكثر مبيعًا للسجائر، حسب الإقليم، 2018



ملاحظات: الصين ممثلة بصورة منفصلة عن متوسط المكتب الإقليمي لغرب المحيط الهادئ بسبب العدد الهائل للمدخنين مقارنة بعددهم في بلدان أخرى في الإقليم.

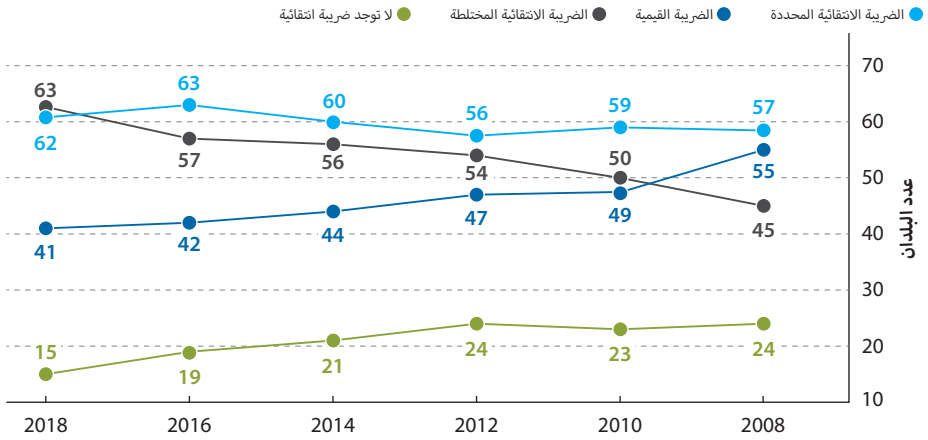
المتوسطات مُرجَّحة حسب تقديرات منظمة الصحة العالمية لعدد مدخني السجائر الحاليين الذين تبلغ أعمارهم 15 عامًا فأكثر في كل بلد في عام 2017. الأسعار معبر عنها بالدولار المعدل حسب تعادل القوة الشرائية والدولار الدولي بما يعكس الفروق في القوة الشرائية بين البلدان، استنادًا إلى البيانات الواردة من 53 بلدًا من البلدان المرتفعة الدخل و97 بلدًا من البلدان المتوسطة الدخل و28 بلدًا من البلدان المنخفضة الدخل، حول أسعار معظم العلامات التجارية المبيعة والضرائب الانتقائية وغيرها من الضرائب وعوامل تحويل تعادل القوة الشرائية. المصدر: (1).

الاتجاه العالمي للهيكل الضريبية: تزايد عدد البلدان التي تعتمد ضرائب انتقائية محددة أو نُظْمًا مختلطة للضريبة الانتقائية تعتمد أكثر على عنصر الضريبة المحددة

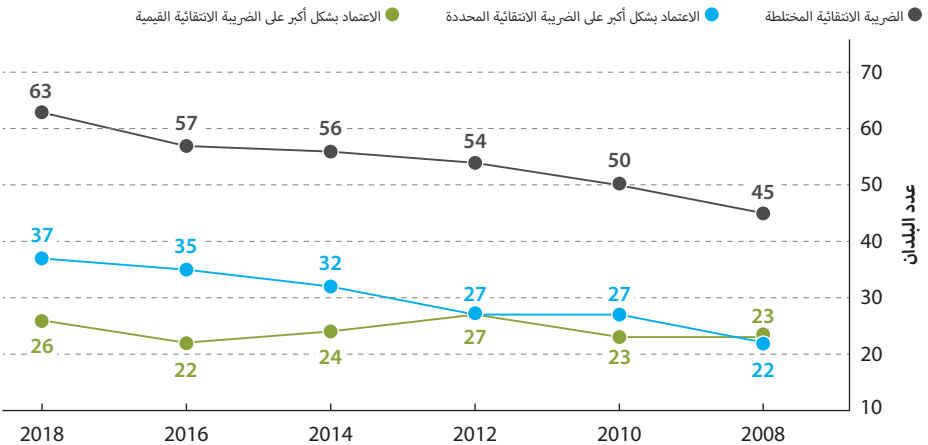
منذ عام 2008، انخفض عدد البلدان التي تعتمد فقط على الضرائب القيمة أو التي لا تطبق أي ضرائب انتقائية على الإطلاق، بينما زاد عدد البلدان التي تعتمد على النُظُم الضريبية المحددة أو المختلطة. والبلدان التي طبقت نظامًا مختلطًا أصبحت تزيد عنصر الضريبة المحددة في الهيكل الضريبي مقارنة بعنصر الضريبة القيمة (انظر الشكلين 2-4 و 2-5).³

3 للاطلاع على معلومات بشأن البلدان التي طبقت كل نوع من أنواع هيكل الضريبة الانتقائية في عام 2018، انظر الملحق 1-2.

الشكل 4-2 التغييرات في هيكل الضريبة الانتقائية، في الفترة بين عامي 2008 و2018



الشكل 5-2 التغييرات في الاعتماد على الضريبة المحددة مقابل الضريبة القيمة في النظم المختلطة، في الفترة بين عامي 2008 و2018



فرض حد أدنى محدد من الضريبة الانتقائية: يفرض نصف البلدان التي لديها هيكل ضريبة مختلطة أو قيمة حدًا أدنى من الضريبة الانتقائية

يضمن الحد الأدنى من الضريبة الانتقائية المحددة دفع حد أدنى معين على الأقل من الضرائب، بغض النظر عن مستوى الأسعار. ويفرض الحد الأدنى من الضريبة الانتقائية المحددة ما يقرب من نصف البلدان (47 بلدًا) البالغ عددها 101 بلد التي تفرض إما ضريبة انتقائية قيمة أو مختلطة، وتتوفر بشأنها بيانات عن الحد الأدنى للضريبة الانتقائية. وما يقرب من ثلثي البلدان التي تفرض الحد الأدنى للضريبة الانتقائية المحددة (29 بلدًا) من البلدان المرتفعة الدخل؛ وأغلبها يقع في الاتحاد الأوروبي، الذي يشترط على الدول الأعضاء فرض حد أدنى من الضريبة الانتقائية المحددة.

اختبار الأساس الضريبي في جميع أنحاء العالم: يستخدم ما يقرب من نصف البلدان التي تطبق نظامًا للضريبة الانتقائية المختلطة أو القيمة سعر البيع بالتجزئة بمنزلة أساس

إن تحديد الأساس لتطبيق ضريبة انتقائية محددة أمر سهل نسبيًا؛ فمعظم البلدان تستخدم كمية محددة من أكواد السجائر، والوزن بالكيلوغرامات للتبغ، والوزن بالغرامات لمنتجات التبغ الأخرى (1). وُطبّق أسس مختلفة للضرائب القيمة في مختلف البلدان. فيستخدم سعر التجزئة⁴ بمنزلة أساس ضريبي للجزء القيمي في ما يقرب من نصف البلدان (47 بلدًا) البالغ عددها 105 بلدان، التي تطبق إما ضريبة انتقائية⁵ قيمة أو مختلطة وتتوفر بيانات خاصة بها، ومعظم هذه البلدان (28 بلدًا) من البلدان المرتفعة الدخل. إن استخدام سعر التجزئة بمنزلة أساس للضريبة الانتقائية القيمة أكثر فعالية من استخدام سعر جهة الإنتاج أو قيمة التكلفة والتأمين والشحن. وخلافًا لأسعار البيع بالتجزئة، التي يسهل على مديري الضرائب التحقق منها عن طريق رصد السوق، فإن سعر جهة الإنتاج أو قيمة التكلفة والتأمين والشحن معرضة لخفض القيمة بواسطة المنتجين أو المستوردين، الذين قد ينقلون هوامش أرباحهم إلى الأطراف المعنية في الحلقات التالية من سلسلة التوريد وينجحون في خفض العبء الضريبي. ويُعرف هذا التكتيك أيضًا باسم التسعير التحويلي.

بالإضافة إلى ذلك، تشير البيانات على المستوى العالمي إلى أن فرض الضريبة الانتقائية القيمة على أساس سعر التجزئة يبدو أنه يؤدي إلى ارتفاع أسعار البيع بالتجزئة في المتوسط، مقارنة بالضريبة الانتقائية القيمة المطبقة على أسس أخرى، مثل سعر جهة الإنتاج أو قيمة التكلفة والتأمين والشحن (انظر الشكل 8-2 أدناه).

في الهياكل المعقدة المتدرجة: 13 بلدًا لا يزال يطبق ضرائب انتقائية معقدة ومتعددة المستويات على منتجات التبغ

اعتبارًا من عام 2018، فرض 31 بلدًا ضرائب انتقائية تختلف وفقًا لخصائص السجائر المحددة، بما فيها مستوى الأسعار ونوع الإنتاج ونوع التغليف وطول السجائر (الجدول 1-2). ويستخدم بعض البلدان أكثر من معيار واحد للتمييز بين معدلات الضرائب. فإندونيسيا، على سبيل المثال، تفرض معدلات تفاضلية على أساس حجم الإنتاج ونوع السجائر ومستوى الأسعار. وفي بلدان أخرى، مثل الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، يحظر القانون المعدلات التفاضلية للسجائر، ويجب أن يكون معدل الضريبة القيمة ومبلغ الضريبة الانتقائية المحددة متماثلين مع جميع السجائر (3).

4 هذا يعني أن البلدان ذات النظام المختلط تفرض الحد الأدنى العام للضريبة الانتقائية المحددة (بحيث لا يكون عائد الضريبة الانتقائية المحددة بالإضافة إلى الضريبة الانتقائية القيمة أقل من الحد الأدنى المفروض للضريبة الانتقائية المحددة)، بالإضافة إلى الضريبة الانتقائية القائمة على عنصر التحديد.

5 تم إدراج البلدان التي تفرض ضريبة قيمة على أساس سعر التجزئة، غير شاملة لضريبة القيمة المضافة، نظرًا لسهولة تحديد أسعار التجزئة ولأن معدلات ضريبة القيمة المضافة هي متغيرات معروفة.

الجدول 1-2 المعايير التي تستخدمها البلدان لفرض ضرائب انتقائية متدرجة، 2018

أساس المستويات	البلد
سعر البيع بالتجزئة	بنغلاديش، بيلاروس، إندونيسيا، الأردن، موزامبيق، ميانمار، باكستان، تايلند
درجة السجائر (على سبيل المثال، فاخرة، أو درجة متوسطة، أو اقتصادية)	مصر، اليابان ¹ ، مالي
سعر جهة الإنتاج	الصين، جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية
حجم الإنتاج	إندونيسيا
النوع	مفلّرة/ غير مفلّرة
	بيلاروس، جورجيا، الهند، كينيا، جمهورية مولدوفا، نيبال، بابوا غينيا الجديدة
	يدوية/ تُصنع آلياً
	الهند، إندونيسيا
	الكريتيك/سيجارة بيضاء
	إندونيسيا
	محتوى التبغ (داكن/أشقر أو داكن/ فاتح)
	الجزائر، بوليفيا (دولة متعددة القوميات)
التغليف	لبن/ صلب
	موزامبيق، أوغندا
طول السجارة	الهند، نيبال، سري لانكا
التجارة (محلية/مستوردة)	جمهورية إيران الإسلامية، لبنان، ميانمار، جزر سليمان، تونغافا، أوزبكستان
محتوى الأوراق (محلية/مستوردة)	فيجي، جمهورية ترازيا المتحدة

¹ كانت اليابان وجورجيا تستخدمان هيكلاً متدرجاً للضريبة الانتقائية عندما جُمِعت هذه البيانات في عام 2018، ولكن اعتباراً من عام 2020، توقفتا عن ذلك. المصدر: (1).

2-2 تصميم السياسة المعنية بالضريبة الانتقائية

إن الزيادة الكبيرة في الضرائب المفروضة على منتجات التبغ وأسعارها هي السياسة الأكثر جدوى وفعالية من حيث التكلفة لمكافحة تعاطي التبغ (4). وتؤدي زيادة الضرائب التي يتم تمريرها لمستخدمي التبغ في شكل ارتفاع الأسعار إلى تقليل الاستهلاك. وعند تصميم السياسة الضريبية المعنية بالتبغ أو إصلاح نُظُم ضريبة التبغ، يواجه راسمو السياسات تحديات تتراوح بين مسائل تقنية، مثل تحديد الهيكل الضريبي ومعدلات تطبيق الضرائب، ومسائل الاقتصاد السياسي، مثل التصدي لأساليب التخويف⁶ التي تطبقها دوائر صناعة التبغ. ويقدم هذا القسم إرشادات لراسمي السياسات بشأن أفضل هيكل ضريبي للاستخدام من منظور الصحة، مع مراعاة جميع التصاميم الضريبية المناسبة. كما يقترح النظر في المؤشرات الموصى بها عند صياغة تغيير السياسات.

1-2-2 أهمية نوع الهيكل الخاص بالضريبة الانتقائية

نستعرض فيما يلي البينات النظرية والتجريبية الحالية بشأن التُّوجُّح المتبعة لاختيار الضرائب الانتقائية

6 أساليب التخويف هي التكتيكات الأكثر شيوعاً التي تستخدمها دوائر صناعة التبغ عندما تخطط البلدان لزيادة الضرائب على التبغ. وتم توضيح هذه الأساليب في الفصل 4 بالتفصيل ودحضها.

المحددة (الموحدة) والقيمة، إلى جانب تأثيرها على الأسعار والاستهلاك والجودة المتصورة والتنوع في منتجات التبغ، والإيرادات الحكومية وإدارة الضرائب.

لا يشير استخدام كلمة «الجودة» في هذا الفصل بأي حال من الأحوال إلى التأثير الصحي لمنتجات التبغ. بل يشير بالأحرى إلى تصورات المستهلكين عن الجودة وقراراتهم بشراء أحد المنتجات، والتي يمكنهم تقييمها بناءً على التغليف، أو الخليط المستخدم في السجائر أو أي شيء يجعل المنتج أكثر جاذبية بالنسبة لهم. ولتوضيح الأمر، من منظور الصحة العامة، جميع السجائر ضارة بالقدر نفسه حتى لو نظر إليها المستهلكون على أنها ذات جودة أعلى أو أقل.

ويتأثر الاختيار بين فرض الضرائب القيمة والمحددة بهيكل السوق، أي طبيعة المنافسة ومستواها في سوق السلع والخدمات. ورغم أن كل بلد له خصائصه، فإن هيكل سوق التبغ عادة ما يكون احتكاريًا أحاديًا أو احتكاريًا للقلة حيث تمتلك الشركات القدرة على التحكم في الأسعار، ومن ثم استغلال الهيكل الضريبي لصالحها. على سبيل المثال، تطبق الصين، أكبر منتج ومستهلك لمنتجات التبغ في العالم، احتكاريًا حكوميًا (5). وفي فييت نام، يتم إنتاج العلامات التجارية الأجنبية بموجب ترخيص من الاحتكار الحكومي. وفي تايلند ومصر، رغم وجود شركات أجنبية، تهيمن الشركة المملوكة للدولة على السوق. وفي أوروغواي، تتولى قيادة احتكار القلة شركة مملوكة محليًا. وفي بنغلاديش، يتألف احتكار القلة من شركات مملوكة محليًا تتنافس مع شركات أجنبية (6). وتتألف السوق في معظم أنحاء أفريقيا من شركات تبغ عبر وطنية (7).

تأثير الهيكل الضريبي على السعر النهائي:

ضريبة محددة موحدة مقابل ضريبة قيمة موحدة

يعد الاختيار بين ضرائب محددة وقيمة مسألة قديمة العهد في السياسة الضريبية، لأن مستوى الضرائب الانتقائية وهيكلها لهما آثار مختلفة على مصالح الفئات المختلفة وأهدافها. وبالنظر إلى هيكل سوق صناعة التبغ -الذي عادة ما يكون احتكاريًا أحاديًا أو للقلة لمعظم المنتجات في معظم البلدان- قد يكون للضرائب الانتقائية المختلفة آثار متنوعة على الإيرادات الحكومية وأرباح الشركات المصنعة وسعر المستهلك وجودة المنتج المتصورة وتنوع المنتجات وإدارة الضرائب (8-16). ونتيجة لذلك، قد يكون لهذين النوعين من الضرائب الانتقائية -المحددة والقيمة- آثار مختلفة على الصحة العامة إلى حد أنهما يؤثران في الاستهلاك الفردي من خلال تأثيرهما على جودة المنتجات المتصورة وتنوعها وأسعارها. وعلاوة على ذلك، تستطيع الحكومات التأثير على الضرائب الانتقائية المفروضة على التبغ من أجل إدارة الطلب وزيادة الإيرادات وتعزيز الصحة العامة.

وتأثير الضرائب على الأسعار وبالتالي على الاستهلاك يتأثر بمرونة الأسعار والدخل، فضلاً عن تصورات المستهلكين للجودة («الجودة المتصورة») وتنوع المنتجات المتاحة، والتي ترتبط بدورها ارتباطًا وثيقًا بنوع الهيكل الضريبي المعتمد.

ويتأثر الهيكل الضريبي بكل من المرونة السعرية للطلب والمرونة السعرية للعرض. وتقيس المرونة السعرية للطلب مدى استجابة طلب المستهلكين للتغيرات في الأسعار. وتقيس المرونة السعرية للعرض مدى حساسية جهات الإنتاج للتغيرات في الأسعار.

كما يتأثر هيكل ضريبة التبغ بهيكل السوق. وفي حالة الاحتكار الأحادي، تحدد الشركة الساعية إلى تعظيم الربح السعر، مع الأخذ في الاعتبار المرونة السعرية للطلب: فكلما انخفضت المرونة السعرية (بالقيمة المطلقة) -أي كلما كان المستهلك أقل حساسية لتغير الأسعار- زاد السعر الذي يمكن أن يحدده المحتكر. وعادة ما تكون

الأرباح غير طبيعية في هيكل السوق الاحتكارية، مما يعني أن إجمالي إيرادات المبيعات أعلى من التكلفة الإجمالية (حيث تشمل التكلفة الإجمالية ربحاً عادياً). ولذلك يحصل المنتج المحتكر على أكثر من الحد الأدنى من المكاسب المطلوبة لاستثمار رأسماله (المادي والبشري) والقيام بمخاطر تجارية.

وتتوقع النظرية الاقتصادية أن تكون الأسعار في احتكار القطاع الخاص أعلى مما هي عليه في سوق احتكار القلة. ولكن هذا ليس صحيحاً بالضرورة عندما يكون الاحتكار بواسطة الدولة ويكون هدف الحكومة ليس تعظيم الربح مباشرة: فقد يكون للحكومة اعتبارات أخرى، مثل الحفاظ على الوظائف (على سبيل المثال في الصين) أو الإبقاء على الأسعار منخفضة للمستهلكين من ذوي الدخل المنخفض (على سبيل المثال في مصر). وفي ظل الاحتكار، يتيح هيكل الضريبة القيمة للمنتج المحتكر تحديد أسعار أدنى مما هو ممكن في إطار هيكل الضريبة المحددة. وهذا محتمل لأنه في ظل الضريبة القيمة، عندما يزيد العرض وتهبط الأسعار، لا يتحمل المنتج بالكامل انخفاض الأسعار. وبدلاً من ذلك، تشارك الحكومة جزئياً في تخفيض الأسعار لأن الضريبة على كل وحدة من المنتجات المبيعة تنخفض مع زيادة العرض. وبعبارة أخرى، تؤدي الضريبة القيمة إلى انخفاض الأسعار وارتفاع الاستهلاك مقارنة بالضرائب المحددة المكافئة للإيرادات. ومن الناحية التقنية، هذا يعني أن وظيفة العرض أقل مرونة في ظل الضريبة القيمة. وفي المقابل وفي إطار هيكل الضريبة المحددة، فإن أي زيادة في سعر المنتج المحتكر ستذهب إلى المنتجين في شكل إيرادات تحفزهم على زيادة الأسعار.

وينطبق المنطق نفسه على هيكل سوق احتكار القلة، حيث تكون الأرباح غير طبيعية بصفة عامة أيضاً.

الخلاصة الرئيسية 1

في الاحتكار الأحادي أو احتكار القلة، تحفز الضرائب المحددة دوائر صناعة التبغ على تحديد أسعار أعلى مما ستكون عليه مع فرض الضريبة القيمة.

يعد فهم احتكارات القلة أكثر تعقيداً، لأنها تتسم بالترابط الاستراتيجي بين بضع شركات. ويمتد هذا الترابط الاستراتيجي ليشمل العلاقة بين دوائر صناعة التبغ والهيئات التنظيمية. وتتوقع دوائر صناعة التبغ السياسة التنظيمية للحكومة، سواءً من خلال التدخلات الضريبية أو غيرها، وتعمل وفقاً لذلك. فعلى سبيل المثال، قد يُنسّق المنافسون جهودهم ويمارسون الضغط ضد إصلاح معين في الهيكل الضريبي أو زيادة معدل الضريبة.

وفي إطار هيكل سوق احتكار القلة، تعد الضريبة القيمة أداة أكثر فعالية نسبياً لنقل جزء من الأرباح إلى الحكومة في صورة إيرادات ضريبية، لأنها تعمل بمنزلة ضريبة انتقائية وضريبة أرباح. وعلى النقيض من ذلك، للضريبة المحددة تأثير أقل (سلبي) على الأرباح. وهذا ما يفسر لماذا نلاحظ قيام الشركات المتعددة الجنسيات الرائدة في مجال العلامات التجارية الباهظة الثمن (مثل شركة فيليب موريس الدولية) بممارسة ضغوط لصالح فرض ضرائب محددة (17). على سبيل المثال، في بلدان مجلس التعاون لدول الخليج العربية، ظلت دوائر صناعة التبغ تحاول لفترة طويلة الضغط على الحكومات لفرض ضريبة انتقائية محددة (18-21). وبعد سنوات من الدراسة والمناقشات حول إمكانية تطبيق الضرائب الانتقائية، اعتمد مجلس التعاون الخليجي الاتفاقية المشتركة للضريبة الانتقائية لدول المجلس في تشرين الثاني/نوفمبر 2016 (21)، والتي فرضت ضريبة انتقائية قيمة على منتجات التبغ.

ويعتمد دعم شركات التبغ لهياكل الضرائب الانتقائية في نهاية المطاف على الشرائح السوقية التي تسيطر عليها في بلد معين. إن الشركة التي تباع في الأساس علامات تجارية فاخرة ستفضل ضرائب انتقائية محددة، في حين أن الشركة التي تباع علامات تجارية متوسطة السعر أو اقتصادية ستفضل ضرائب انتقائية قيمة (17).

وعندما تنتج الشركات التي تمارس احتكار القلة منتجات متطابقة، يكون للضريبة المحددة تأثير إيجابي أقوى على الأسعار، ومن المرجح الإفراط في تحويلها إلى أسعار المستهلك بصورة أكبر من الضريبة القيمة (13). ويعني الإفراط في التحويل الضريبي أن الأسعار ترتفع بأكثر من الزيادة الضريبية نفسها. وتدعم البَيِّنَات التجريبية ذلك (22-26).

الخلاصة الرئيسية 2

في حالة احتكار القلة، من المرجح أن ترتفع الأسعار بأكثر من مبلغ الزيادة الضريبية المحددة عندما يكون الطلب غير مرن نسبيًا.

عمومًا، لا يعتمد الطلب على منتج ما على الأسعار فحسب، بل يعتمد أيضًا على تصورات المستهلكين للجودة وتفضيلات التنوع. على سبيل المثال، العلامة التجارية الأكثر شعبية في دول مجلس التعاون الخليجي هي مارلبورو، وهي علامة تجارية فاخرة (1).

ويختلف المستهلكون في استعدادهم للدفع، حسب تصورات كل منهم للجودة، مما يؤثر فيما إذا كانوا في نهاية المطاف سيشترون العلامات التجارية الباهظة الثمن أو المنخفضة السعر. ويمكن لزيادة الأسعار الناجمة عن الضرائب أن تسبب الاستجابات المعقولة التالية من متعاطي منتجات التبغ أو مستهلكيها: (1) ستقلع مجموعة من المستهلكين عن التبغ؛ (2) ستخفض مجموعة من المستهلكين استهلاكها الإجمالي؛ (3) سوف تحول مجموعة أخرى، على الأرجح المستخدمون من ذوي الدخل المرتفع، إلى نسخة محدثة من منتج التبغ إذا تم تقليص سعره النسبي (مقارنة بالعلامة التجارية الأرخص)، وهذا هو الحال في ظل الزيادة الضريبية المحددة؛ وقد تكون هناك أيضًا مجموعة من المستهلكين في نطاق الدخل الأدنى والذين يتحولون إلى خيارات أقل سعرًا من منتج التبغ إذا زادت الفجوة بين الأسعار، كما هو الحال في ظل زيادة الضريبة القيمة؛ (4) قد تتجه مجموعة أخرى إلى السوق غير القانونية أو تشتري منتجات من دولة مجاورة تفرض ضريبة أقل كلما أمكن ذلك.

وتتأثر قرارات المستهلكين بشأن الشراء أيضًا بتفضيلاتهم للتنوع، مما يعني التفضيلات بين المنتجات التي يرى المستهلكون أنها متساوية في الجودة، ولكن المُتَبِّجين يمنحها خصائص مختلفة لمراعاة التفضيلات الذوقية للمستهلك.

ومن ثَمَّ، من الممكن أن تؤدي الزيادة الضريبية، التي تؤدي إلى زيادة في متوسط الأسعار، إلى زيادة في إجمالي الكمية المطلوبة في السوق، بسبب الزيادة في تنوع خيارات المنتج المتاحة للمستهلكين. ويؤدي التنوع إلى جذب مستهلكين جدد، لا سيَّما في بيئة تفتقر إلى لوائح معينة (على سبيل المثال، بدون حظر التغليف البسيط والنكهات). وتمكنت صناعة التبغ من جذب مجموعة جديدة من المستهلكين عندما أدخلت سجائر المثلث إلى سوق التبغ. وهناك بَيِّنَات أكثر من كافية على أن سجائر المثلث زادت من بدء التدخين بين الشباب، وزادت من إدمان النيكوتين، وقللت من الإقلاع عن التدخين بين البالغين (27). ولمنع حدوث ذلك في بلدانها، حظرت الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي تحديد نكهات مميزة بخلاف التبغ في منتجات التبغ (28). ولذلك من المهم النظر في الآثار الأوسع نطاقًا لهيكل الضريبة الانتقائية ومستواها على متوسط السعر والجودة المتصورة وتنوع العلامات التجارية للسجائر وغيرها من البدائل الناشئة.

وعندما تكون خيارات المستهلكين على أساس أبعاد أخرى غير الكمية، يصبح نوعا الهياكل الضريبية غير متساويين، حتى في سوق تنافسية بالكامل حيث لا تتمتع الشركات بأي نفوذ سوقي (29-30). ولتوضيح هذه النقطة، ضع في اعتبارك تكلفة بمقدار دولار أمريكي واحد لتحسين تصورات المستهلكين بشأن جودة أحد منتجات التبغ. وسيؤدي ذلك إلى زيادة سعرية مكافئة في إطار الضريبة المحددة، ولكن ليس في

إطار الضريبة القيمة. وعندما يكون معدل الضريبة القيمة 20%، يجب أن يزيد السعر بأكثر من دولار أمريكي واحد، أو بمقدار 1/0.2 لتغطية تكلفة التحسين البالغة دولار أمريكي واحد، بسبب التأثير المضاعف. وتحت الضريبة المحددة المستهلكين على خفض كمية الطلب، لكنهم قد يختارون دفع سعر أعلى مقابل منتج يرون أنه أفضل من حيث الجودة. ومن ناحية أخرى، تؤدي الضريبة القيمة إلى انخفاض في الكمية والجودة المتصورة على حدٍ سواء، وليس إلى التبدل فيما بينهما. والضريبة القيمة ليس لها تأثير سوى على الدخل، وهي -على عكس الضريبة المحددة- لا تؤدي إلى الاختيار بين الجودة المتصورة والكمية.

الخلاصة الرئيسية 3

في ظل فرض الضرائب المحددة، تمتلك صناعة التبغ حوافز لإيجاد خيارات متنوعة مطورة لمنتجات التبغ تجذب مستهلكين جدد وتشجع الاستهلاك.

عندما تنتج الشركات منتجات متباينة، كما تفعل صناعة التبغ، تقدم النظرية الاقتصادية نتائج غامضة فيما يتعلق بفرض ضريبة محددة مقابل الضريبة القيمة. إن الآثار النسبية لهذين النوعين من الضرائب ليست واضحة كما هو الحال في الشركات التي تمارس احتكار القلة وتنتج منتجًا متجانس التركيب. ومع وجود منتجات مختلفة، تعتمد التأثيرات النسبية لأنواع الضريبة على افتراضات مختلفة؛ مثل ما إذا كانت الشركات تواجه تكاليف متناظرة أم لا، وما إذا كان عدد الشركات ثابتًا أو يمكن للشركات الجديدة دخول السوق ومستوى متطلبات الإيرادات الضريبية. وعندما تواجه الشركات تكاليف مختلفة، تؤدي الضرائب القيمة إلى تفاقم الفروق المطلقة في التكاليف الهامشية فيما بينها. ولا تعد العلامة التجارية المرتفعة التكلفة بديلاً مثاليًا للعلامة التجارية المنخفضة التكلفة. وقد يؤدي معدل الضريبة القيمة المرتفع بما فيه الكفاية إلى نقص نسبي في إنتاج المنتجات المرتفعة التكلفة (31). وتأثير الضرائب المحددة والقيمة على تصورات المستهلكين للجودة يعتمد على هيكل السوق ومرونة الأسعار والدخل للطلب على مختلف أنواع الجودة. وليس من الضروري أن يظل السعر النسبي لأرخص منتج دون تغيير أو زيادة؛ بل قد ينخفض أيضًا (32).

والبيّنات التجريبية التي تبين أن الزيادات في الضريبة المحددة تؤدي إلى انخفاض حصة السوق بالنسبة للعلامات التجارية العامة الأرخص وإلى التحويل الضريبي التصاعدي نحو العلامات التجارية الفاخرة (33-34)، عادة ما تأخذ في الاعتبار الزيادات الضريبية التدريجية وتتجاهل آثار الدخل. ووجد شالوبكا وآخرون (35) في 21 بلدًا من بلدان الاتحاد الأوروبي التي تفرض نظامًا ضريبيًا مختلطًا أن فجوة الأسعار بين العلامات التجارية الفاخرة والمنخفضة السعر -مع عدم إظهار التوزيع الكامل لأسعار السجائر- أقل عندما تكون الغلبة لعنصر الضريبة المحددة في الهيكل المختلط.⁷ ورغم أن فجوات الأسعار أضيق في إطار الضريبة المحددة، هناك بيّنات على أن الشركات تستجيب في بعض الأحيان من خلال إدخال علامات تجارية جديدة ورخيصة للغاية (ذات قيمة ثانوية)، أو التحويل الضريبي التفاضلي.

وقد كانت هذه الممارسة واضحة في الهند لبعض الوقت، حيث أطلقت شركة التبغ الهندية عددًا من الأنواع الأرخص ثمنًا من علامتها التجارية الرائدة للسجائر «جولد فليك» للاستفادة من معدل الضريبة الانتقائية المنخفض فيما يسمى سوق السجائر المصغرة (الطول أقل من 60 مم) (36). ونتيجة لذلك، توسع سوق العلامات التجارية الأرخص للسجائر في الهند توسعًا كبيرًا في السنوات الأخيرة، ويرجع ذلك جزئيًا إلى تسويق علامات تجارية جديدة من السجائر مثل «جولد فليك سنشري».

7 تفرض بلدان الاتحاد الأوروبي هيكلًا ضريبيًا مختلطًا مع حد أدنى من الضرائب. ويعتمد بعض البلدان على الضريبة المحددة أكثر من غيرها، ولكنها تظل ضمن نطاق معين (الضريبة المحددة يجب أن تكون بين 5% و76.5% من إجمالي الحصة الضريبية لم متوسط السعر المرجح).

وهناك مثال آخر، حيث تمكنت شركات التبغ العابرة للحدود الوطنية، التي باعت علامات تجارية ذات أسعار منخفضة للغاية في المملكة المتحدة منذ عام 2006، من مضاعفة حصتها السوقية في بضعة سنوات، ولم يرتفع سعرها الحقيقي، لأنها استوعبت جزءاً من الزيادات الضريبية (37). وازدادت حصة العلامات التجارية ذات الأسعار المنخفضة للغاية بين عامي 2001 و2009 من 5% إلى 10%، في حين ازدادت الحصة السوقية للعلامات التجارية الاقتصادية من 40% إلى 50%، وانخفضت الحصة السوقية للعلامات التجارية الفاخرة والعلامات التجارية المتوسطة السعر خلال الفترة نفسها (من 35% إلى أقل من 25% بالنسبة للعلامات التجارية الفاخرة ومن 15% إلى 5% بالنسبة للعلامة التجارية المتوسطة السعر). ومن أجل الحفاظ على السعر المنخفض للعلامات التجارية المخفضة وفئة معينة من المستهلكين في السوق، قد تلجأ الشركات إلى الإفراط في التحويل الضريبي للمنتجات الفاخرة والتقليل من التحويل الضريبي للمنتجات الأقل سعراً (37-40).

المُلخَصَة الرَّئِيسِيَّة 4

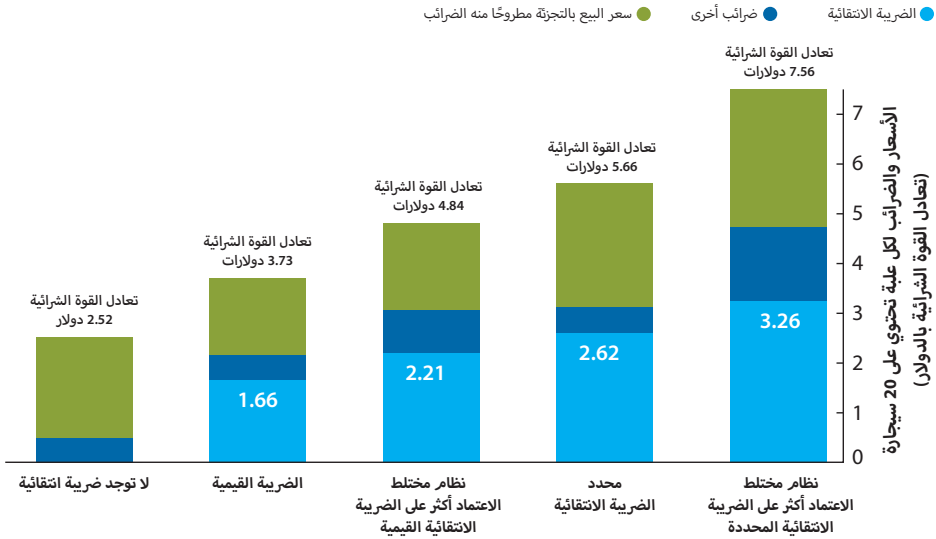
تشير البيانات إلى أن الفجوة السعرية بين العلامات التجارية تكون أضيق في إطار هيكل الضريبة المحددة. وبينما تعمل صناعة التبغ في الوقت نفسه على توحيد المُنتِجِين وتوسيع حافظة منتجاتها، تظهر بيانات تشير إلى أن صناعة التبغ تقدم علامات تجارية أرخص مع زيادة أسعار علاماتها التجارية الباهظة الثمن، ومن ثَمَّ تُوسَّع الفجوة السعرية بين منتجاتها على نحو متناقض. ومع ذلك، لا يزال مدى التأثير غير واضح، ولا تنفي هذه البيانات الاستنتاج العام بأن هيكل الضريبة المحددة يقلل من فجوات الأسعار.

تأثير الهيكل الضريبي على السعر النهائي:

نُظْم موحدة للضريبة المحددة والقيمة والمختلطة

تشير البيانات المستقاة من بيانات تقرير منظمة الصحة العالمية لعام 2019 حول وباء التبغ العالمي (1) إلى أن متوسط سعر العلامة التجارية الأكثر مبيعاً من السجائر -المُرجَّح بعدد المدخنين- هو الأعلى في البلدان التي تطبق نظاماً مختلطاً يعتمد بصورة أكبر على الضريبة الانتقائية المحددة، يليها البلدان التي تطبق الضريبة الانتقائية المحددة فقط، ويليه البلدان التي تطبق نظاماً مختلطاً يعتمد أكثر على الضريبة الانتقائية القيمة، ثم البلدان التي تطبق الضريبة الانتقائية القيمة فقط (الشكل 2-6). ويكون السعر هو الأدنى في البلدان التي ليس لديها أي ضريبة انتقائية على الإطلاق. وفي تقارير سابقة لمنظمة الصحة العالمية حول وباء التبغ العالمي، كانت البلدان التي طبقت ضريبة انتقائية محددة لديها أعلى سعر فقط في المتوسط. ومن المحتمل أن هذا الاتجاه قد تغير جزئياً لأن المزيد من البلدان تبني نُظْماً مختلطة للضريبة الانتقائية.

الشكل 6-2 متوسط السعر المُرجَّح والضريبة الانتقائية لعلبة السجائر ذات العلامة التجارية الأكثر مبيعاً، حسب هيكل الضريبة الانتقائية، 2018



ملاحظات: المتوسطات مُرجَّحة حسب تقديرات منظمة الصحة العالمية لعدد مدخني السجائر الحاليين الذين تبلغ أعمارهم 15 عامًا فأكثر في كل بلد في عام 2017.

الأسعار معبر عنها بالدولار المعدل أو الدولار الدولي حسب تعادل القوة الشرائية بما يعكس الفروق في القوة الشرائية بين البلدان، استنادًا إلى البيانات الواردة من 53 بلدًا من البلدان المرتفعة الدخل و97 بلدًا من البلدان المتوسطة الدخل و28 بلدًا من البلدان المنخفضة الدخل، حول أسعار معظم العلامات التجارية المباعة والضرائب الانتقائية وغيرها من الضرائب وعوامل تحويل تعادل القوة الشرائية. المصدر: (1).

وصف شانغ وآخرون (41) توزيع الأسعار وقارنوا بينها، باستخدام بيانات من 16 بلدًا في مشروع مكافحة التبغ الدولي الذي يفرض هياكل ضريبية مختلفة على السجائر. وتميل الضرائب الموحدة المحددة إلى أن تؤدي إلى تفاوت في الأسعار أقل من جميع الهياكل الأخرى (الضريبة القيمة، والضريبة المختلطة، والضريبة المتدرجة). وعمومًا، تتيح الهياكل الأخرى، بخلاف الضريبة المحددة الموحدة، المزيد من الفرص لتغيير العلامة التجارية والتجنب الضريبي. ومن المرجح أن يكون الاعتماد على النظم المركبة مرتبطًا بتوزيع أوسع نطاقًا للأسعار، مما يؤدي إلى قدر أكبر من تجنب الضريبة، حيث توجد فرص أكبر للاستعاضة بعلامات تجارية أرخص عند ارتفاع الضرائب.

الخلاصة الرئيسية 5

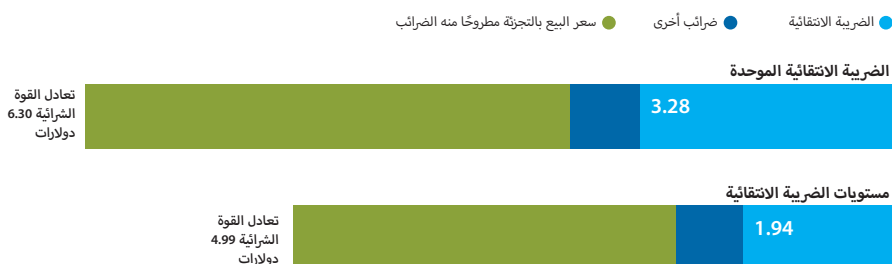
تشير البيانات إلى أن الهياكل الضريبية، التي يرجح أن تؤدي إلى ارتفاع الأسعار، هي هياكل للضريبة الانتقائية المحددة والموحدة أو نظم مختلطة تعتمد أكثر على الضريبة الانتقائية المحددة.

تأثير الهيكل الضريبي على السعر النهائي:

نُظُم الضريبة الانتقائية الموحدة مقابل الضريبة المتدرجة

جانب آخر من جوانب الهيكل الضريبي، يؤثر في السعر النهائي، هو استخدام فرض الضرائب المتدرجة، أي المعدلات الضريبية التي تختلف باختلاف خصائص المنتج. ويمكن أن تتباين الخصائص، من مستوى الأسعار إلى نوع أوراق التبغ الموجودة في السجارة، وحجم الإنتاج، والتغليف، وما إلى ذلك. ويوضح الجدول 2-1 (أعلاه) المعايير المستخدمة من قبل 31 بلدًا بمنزلة أساس لمختلف المعدلات الضريبية. وتشير البيانات إلى أن متوسط سعر السجائر ومتوسط مستوى الضريبة الانتقائية لعبية سجائر يميلان لأن يكونا أقل بكثير في البلدان التي تستخدم هيكل ضريبة انتقائية متدرجة، مقارنة بالبلدان التي تستخدم ضريبة انتقائية موحدة (انظر الشكل 2-7).

الشكل 2-7 متوسط السعر المُرجَّح والضريبة الانتقائية لعبية السجائر ذات العلامة التجارية الأكثر مبيعًا، في البلدان التي تطبق الضريبة المتدرجة أو لا تطبقها، 2018



الأسعار والضرائب لكل عبية تحتوي على 20 سيجارة (تعادل القوة الشرائية بالدولار)

ملاحظات: المتوسطات مُرجَّحة حسب تقديرات منظمة الصحة العالمية لعدد مدخني السجائر الحاليين الذين تبلغ أعمارهم 15 عامًا فأكثر في كل بلد في عام 2017.

الأسعار معبر عنها بالدولار المعدل أو الدولار الدولي حسب تعادل القوة الشرائية بما يعكس الفروق في القوة الشرائية بين البلدان، استنادًا إلى البيانات الواردة من 53 بلدًا من البلدان المرتفعة الدخل و97 بلدًا من البلدان المتوسطة الدخل و28 بلدًا من البلدان المنخفضة الدخل، حول أسعار معظم العلامات التجارية المبيعة والضرائب الانتقائية وغيرها من الضرائب وعوامل تحويل تعادل القوة الشرائية. المصدر: (1).

من المرجح أن تؤدي هياكل الضريبة المحددة الموحدة إلى ارتفاع الأسعار نسبيًا مع انخفاض التباين في توزيع الأسعار. ومقارنة بهياكل الضريبة المتدرجة، التي تتضمن معدلات تفاضلية تستند إلى خصائص العلامات التجارية، فإن الضرائب الموحدة قد تحد من تحفيز المستهلكين للتحويل إلى العلامات التجارية الأرخص (مما يؤدي إلى ارتفاع معدلات الإقلاع عن التبغ وانخفاض انتشار تعاطيه)، وكذلك تقليل الحافز لدى المصنعين لخفض التزاماتهم الضريبية من خلال تغيير استراتيجيات التسعير أو عملية الإنتاج أو الحجم (42-45)، ففي إندونيسيا، على سبيل المثال، حيث كانت الضرائب المفروضة على صغار المنتجين مواتية، كان لدى المصنعين حافزٌ لخفض حجم انتاجهم، ولكن مع زيادة عدد الشركات الصغيرة التابعة لهم. وتم حل هذه المشكلة عندما نظرت سلطات الضرائب في الإنتاج الكلي لجميع الشركات التابعة من حيث تطبيق معدلات الضرائب التفاضلية. وبحلول عام 2017، كان هناك

786 مصنعًا نشطًا، بينما كان هناك 4198 مصنعًا في عام 2006.⁸ وكان إلغاء معدلات الضرائب التفاضلية أكثر فعالية في إزالة الحافز للتجنب الضريبي، وكذلك المساعدة في تحسين كل من الصحة العامة والإيرادات الحكومية.

6 الخلاصة الرئيسية

تشير البيانات إلى أن تطبيق ضريبة انتقائية موحدة على السجائر ليس فقط أسهل في التنفيذ من النظم المتدرجة، بل أيضًا من المرجح أن يؤدي إلى ارتفاع أسعار السجائر.

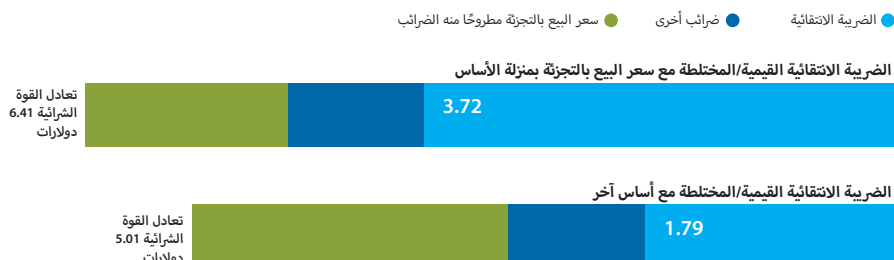
تأثير الهيكل الضريبي على السعر النهائي:

أهمية اختيار الأساس الضريبي

من المهم تطبيق الضريبة الانتقائية على الأساس الذي يؤدي إلى أكبر تأثير ممكن على الأسعار والإيرادات. وبالنسبة لفرض الضرائب المحددة، يكون الأساس الضريبي هو كمية منتجات التبغ. وتُقاس كمية السجائر والسيجار وسجائر البيدي بعدد الأعواد؛ أما بالنسبة لمنتجات التبغ الأخرى، مثل التبغ العديم الدخان أو السجائر الملفوفة باليد، فتُقاس بوزن التبغ. وعندما تكون الضريبة قيمة، يكون اختيار الأساس الضريبي مهمًا ليس فقط للاعتبارات الصحية، نظرًا لأنه يؤثر في الاستهلاك، ولكن أيضًا لتوليد الإيرادات الضريبية، وكذلك لتأثيره على أرباح دوائر صناعة التبغ. وتعطي الضريبة القيمة القائمة على سعر تسليم المصنع (أو قيمة التكلفة والتأمين والشحن)، لمصنعي التبغ فرصًا لخفض التزاماتهم الضريبية، لا سيما عندما يتحكمون في نظام التوزيع. ويجوز لمنتجي التبغ بيع السجائر للموزعين من الأطراف المعنية بسعر مخفض، وهو ما يُشكّل بعد ذلك أساسًا لحساب التزاماتهم الضريبية القيمة. ومع ذلك، يمكن للموزعين تحديد أسعار مرتفعة ومشاركة الأرباح الإضافية مع المنتجين (46). ونظرًا لاحتمالية حدوث سوء تسعير تجاري من هذا القبيل، فإن أفضل ممارسة هي استخدام سعر التجزئة باعتباره الأساس الضريبي وفرض حد أدنى من الضريبة الانتقائية لكل علبة.

وتُظهر البيانات الواردة في تقرير منظمة الصحة العالمية لعام 2019 حول وباء التبغ العالمي (1) أنه في المتوسط يكون كل من مستوى سعر علبة السجائر ومستوى الضريبة الانتقائية أعلى بكثير في البلدان التي تستخدم سعر التجزئة بمنزلة أساس للضريبة الانتقائية القيمة الخاصة بها (الشكل 2-8). ويُستخدم الحد الأقصى لسعر البيع بالتجزئة، الذي يشمل جميع الضرائب، بمنزلة أساس للضريبة القيمة في الاتحاد الأوروبي. ويُشكّل هذا السعر أيضًا الأساس الضريبي للضرائب القيمة في عدد متزايد من البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل، بما فيها البرازيل ومصر وتايلند وتركيا ورواندا.

الشكل 8-2 متوسط السعر المُرجَّح للعلامة التجارية الأكثر مبيعًا للسجائر في البلدان التي تستخدم سعر التجزئة بمنزلة أساس للضريبة الانتقائية القيمة الخاصة بها، 2018



الأسعار والضرائب لكل علبة تحتوي على 20 سيجارة (تبادل القوة الشرائية بالدولار)

ملاحظات: المتوسطات مُرجَّحة حسب تقديرات منظمة الصحة العالمية لعدد مدخني السجائر الحاليين الذين تبلغ أعمارهم 15 عامًا فأكثر في كل بلد في عام 2017.

الأسعار معبر عنها بالدولار المعدل أو الدولار الدولي حسب تعادل القوة الشرائية بما يعكس الفروق في القوة الشرائية بين البلدان، استنادًا إلى البيانات الواردة من 53 بلدًا من البلدان المرتفعة الدخل و 97 بلدًا من البلدان المتوسطة الدخل و 28 بلدًا من البلدان المنخفضة الدخل، حول أسعار معظم العلامات التجارية المبيعة والضرائب الانتقائية وغيرها من الضرائب وعوامل تحويل تعادل القوة الشرائية. المصدر: (1).

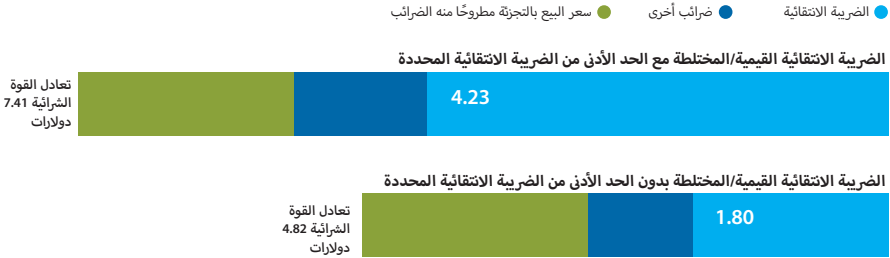
الخلاصة الرئيسية 7

يعد الأساس الذي يتم تطبيق الضريبة الانتقائية بناءً عليه مهمًا. وفيما يتعلق بالضريبة الانتقائية المحددة، يلزم تحديد الأساس بوضوح (بالنسبة للسجائر والسيجار وسجائر البيدي، يكون الأساس هو عدد الأعواد؛ وبالنسبة لمنتجات التبغ الأخرى، مثل التبغ عديم الدخان أو السجائر الملفوفة باليد، فهو وزن التبغ). وفيما يتعلق بالضريبة الانتقائية القيمة -حيث يكون الأساس عادة إما سعر التجزئة أو قيمة التكلفة والتأمين والشحن أو سعر المنتج- تشير البيانات إلى أن البلدان التي تطبق الضريبة الانتقائية على أساس سعر التجزئة للسجائر تميل إلى أن تكون أسعار السجائر بها أعلى من تلك التي تُطبَّق الضريبة على أسس أخرى. ويصعب على السلطات الحكومية التحقق من قيمة التكلفة والتأمين والشحن وأسعار المنتجين، فهي عرضة لخفض القيمة.

التأثير الضريبي على السعر النهائي: أهمية الحد الأدنى من الضريبة الانتقائية

إن استخدام حد أدنى من الضريبة الانتقائية في البلدان مع نُظُم قيمة أو مختلطة يعد عاملاً مهمًا آخر في تحديد السعر النهائي. وفي المتوسط، يكون سعر علبة السجائر -وكذلك مستوى الضريبة الانتقائية- أعلى بكثير في البلدان التي تفرض حدًا أدنى من الضريبة الانتقائية المحددة عنه في البلدان التي لا تفرض ذلك (انظر الشكل 9-2). وفي حين أن أكثر من نصف البلدان البالغ عددها 47 بلدًا، التي تطبق حدًا أدنى من الضريبة الانتقائية، هي أعضاء في الاتحاد الأوروبي، فإن استبعاد بلدان الاتحاد الأوروبي من متوسط الحسابات يؤدي إلى الاستنتاجات نفسها.

الشكل 9-2 متوسط السعر المُرجَّح للعلامة التجارية للسجائر الأكثر مبيعًا في البلدان التي تفرض الحد الأدنى من الضريبة الانتقائية المحددة والبلدان التي لا تفرضها، 2018



الأسعار والضرائب لكل علبة تحتوي على 20 سيجارة (تتبادل القوة الشرائية بالدولار)

ملاحظات: المتوسطات مُرجَّحة حسب تقديرات منظمة الصحة العالمية لعدد مدخني السجائر الحاليين الذين تبلغ أعمارهم 15 عامًا فأكثر في كل بلد في عام 2017. الأسعار معبر عنها بالدولار المعدل أو الدولار الدولي حسب تعادل القوة الشرائية بما يعكس الفروق في القوة الشرائية بين البلدان، استنادًا إلى البيانات الواردة من 53 بلدًا من البلدان المرتفعة الدخل و97 بلدًا من البلدان المتوسطة الدخل و28 بلدًا من البلدان المنخفضة الدخل، حول أسعار معظم العلامات التجارية المبيعة والضرائب الانتقائية وغيرها من الضرائب وعوامل تحويل تعادل القوة الشرائية. المصدر: (1).

الخلاصة الرئيسية 8

من بين البلدان التي تطبق الضريبة الانتقائية القيمة أو المختلطة على السجائر، تشير البيانات إلى أن البلدان التي تفرض الحد الأدنى من الضريبة الانتقائية المحددة تميل إلى أن تكون أسعار السجائر بها أعلى من تلك التي لا تفرض الحد الأدنى. ويساعد الحد الأدنى للضريبة الانتقائية أيضًا على ضمان الحد الأدنى لإيرادات الضريبة.

تلخيص مزايا اختيار هيكل الضريبة الانتقائية على منتجات التبغ، وعيوبه وآثاره

يلخص الجدول 2-2 خصائص الأنواع المختلفة للضرائب الانتقائية المفروضة على التبغ ومزايا وعيوب كل نوع فيما يتعلق بتأثيره على الكمية المطلوبة، والجودة المتصورة للعلامات التجارية المطروحة، والأسعار، واليقين من الإيرادات واستقرارها، والإدارة والإنفاذ، وفرص تجنب الضرائب والتهرب منها، وذلك على النحو الذي تتنبأ به النظرية الاقتصادية للمنافسة غير الكاملة والملاحظة في الحياة الحقيقية.

الجدول 2-2 خصائص الأنواع المختلفة للضرائب الانتقائية المفروضة على التبغ

الضريبة الانتقائية المحددة	الضريبة الانتقائية القيمية	الضريبة القيمية مع حد أدنى للضريبة الانتقائية المحددة (أو الحد الأدنى للضريبة الانتقائية)	الضريبة الانتقائية المختلطة المحددة والقيمة مع حد أدنى للضريبة الانتقائية المحددة (أو الحد الأدنى للضريبة الانتقائية)	
وحدة المنتج (مثلاً: 1000 سيجارة)	قيمة المنتج (مثلاً: سعر البيع بالتجزئة أو الجملة أو جهة التصنيع)	الضريبة الانتقائية تُحسب على أساس الضريبة القيمية ولكن إذا انخفضت الضريبة المحسوبة لأقل من مبلغ الحد الأدنى المحدد، ينطبق معدل الضريبة المحددة	وحدة وقيمة المنتج	الأساس الضريبي
يجب تحصيل الضريبة في مرحلة التصنيع أو وقت الاستيراد				
منخفضة، لأن حجم المنتجات فقط هو المطلوب التأكد منه	تتطلب إدارة قوية للضرائب مع القدرات التقنية؛ وإلا، فسيصبح العبء الإداري مرتفعاً	تتطلب إدارة قوية للضرائب مع القدرات التقنية؛ وإلا، فسيصبح العبء الإداري مرتفعاً، كما في نظام الضريبة القيمية الخالص	تتطلب إدارة قوية للضرائب مع القدرات التقنية؛ وإلا، فسيصبح العبء الإداري مرتفعاً، لأنها تتطلب تقييم وجمع كل من الضريبة القيمية والضريبة الانتقائية المحددة	المتطلبات الإدارية
لا تمثل مشكلة	عرضة لخفض القيمة	توفر أداة سهلة للوقاية من خفض قيمة العلامات التجارية المنخفضة السعر إلى الحد الأدنى للضريبة الانتقائية المحددة	الجزء القيمي من جمع الضريبة الانتقائية قد يكون معرضاً لخفض القيمة حسب اختيار الأساس الضريبي المنخفضة السعر	خفض القيمة

الامتثال الضريبي

الضريبة الانتقائية المحددة	الضريبة الانتقائية القيمة	الضريبة القيمة مع حد أدنى للضريبة الانتقائية المحددة (أو الحد الأدنى للضريبة الانتقائية)	الضريبة الانتقائية المختلطة المحددة والقيمة	الضريبة الانتقائية المختلطة المحددة والقيمة مع حد أدنى للضريبة الانتقائية المحددة (أو الحد الأدنى للضريبة الانتقائية)
يتميل تحسين الأثر إلى تقليل الضريبة النسبية على العلامات التجارية الأعلى سعرًا	يمنع التأثير المضاعف ما يسمى بتحسين الجودة المُكلف	لا يوجد حافز لرفع مستوى العلامات التجارية الأعلى سعرًا	تلغي الحافز لرفع مستوى العلامات التجارية الأعلى سعرًا، وتوفر حافزًا لتحسين العلامات التجارية الأقل سعرًا في الوقت نفسه	تلغي الحافز لرفع مستوى العلامات التجارية الأعلى سعرًا، وتوفر حافزًا لتحسين العلامات التجارية الأقل سعرًا في الوقت نفسه
تتميل إلى أن تؤدي إلى ارتفاع الأسعار نسبيًا، لا سيما للسجائر المنخفضة السعر	تتميل إلى أن تؤدي إلى انخفاض الأسعار نسبيًا، وسيتم دعم تخفيضات الأسعار	تتميل إلى أن تؤدي إلى ارتفاع الأسعار نسبيًا للسجائر المنخفضة السعر	سوف تؤدي الزيادة في الضريبة المحددة إلى ارتفاع الأسعار نسبيًا، لا سيما بالنسبة للسجائر المنخفضة الأسعار؛ وسوف تؤدي الزيادة في الضريبة الانتقائية المحددة أيضًا إلى زيادة المدفوعات القيمة إذا تضمن الأساس القيمي الضريبة الانتقائية	سوف تؤدي الزيادة في الضريبة المحددة إلى ارتفاع نسبي في الأسعار، لا سيما للسجائر المنخفضة السعر؛ الزيادة في الضريبة الانتقائية المحددة سوف تزيد أيضًا مبلغ الضريبة القيمة، إذا كان الأساس القيمي يشمل الضريبة الانتقائية. الزيادات في الضريبة القيمة و/أو المحددة سوف تؤدي إلى زيادة الحد الأدنى للضرائب المدفوعة إذا كان الحد الأدنى هو نسبة مئوية من إجمالي الضريبة، على سبيل المثال، على المتوسط المرجح للسعر؛ وسوف تقلل من فجوات الأسعار، مع الأخذ في الاعتبار التأثير على الجودة المتصورة.

التأثير على جودة المنتجات المتصورة

التأثير على السعر

الضريبة الانتقائية المحددة	الضريبة الانتقائية القيمة	الضريبة القيمة مع حد أدنى للضريبة الانتقائية المحددة (أو الحد الأدنى للضريبة الانتقائية)	الضريبة الانتقائية المحددة والقيمة	الضريبة الانتقائية المحددة والقيمة
سوف تتأكل القيمة الحقيقية للضريبة الانتقائية ما لم يتم تعديل الضريبة وفقاً للتضخم	سيتم الحفاظ على القيمة الحقيقية للضريبة الانتقائية عند زيادة الأسعار، على الأقل إلى الحد الذي تواكب به أسعار منتجات التبغ التضخم	سوف تتأكل القيمة الحقيقية للحد الأدنى من الضريبة الانتقائية المحددة بمرور الوقت ما لم يتم تعديل الضريبة الانتقائية وفقاً للتضخم	سوف تتأكل القيمة الحقيقية للضريبة الانتقائية المحددة ما لم يتم تعديل الضريبة الانتقائية وفقاً للتضخم	سوف تتأكل القيمة الحقيقية للضريبة الانتقائية المحددة والقيمة مع حد أدنى للضريبة الانتقائية المحددة (أو الحد الأدنى للضريبة الانتقائية)
ستبطل استهلاك منتجات التبغ بغض النظر عن نطاق الأسعار	قد تشجع على المزيد من التداول لخفض السعر لصالح السجائر الأرخص، مما يقلل من الفوائد الصحية	يقلل الحد الأدنى من الضريبة الانتقائية المحددة من حوافز التداول لخفض السعر	قد تقلل من التداول لخفض السعر	تقلل من التداول لخفض السعر

التبغ

الفوائد الصحية

المصدر: (47).

2-2-2 الاعتبارات الأخرى لتصميم الضرائب

أهمية التعديلات التلقائية وربط الضريبة المحددة بمؤشر وفقاً للتضخم

لا تعتمد الضرائب المحددة على السعر، ولذلك، خلافاً للضريبة القيمة، لا يتم تعديلها تلقائياً لمراعاة التضخم. وتتأكل القيمة الحقيقية للضريبة المحددة بمرور الوقت مع زيادة سعر المنتج الخاضع للضريبة. لذا، لا سيّما في البلدان التي تشهد نمواً سريعاً في التضخم، يجب زيادة القيمة الاسمية للضريبة المحددة بانتظام من أجل الحفاظ على قيمتها الحقيقية. ويعد هذا الأمر بالغ الأهمية لكل من الصحة العامة والإيرادات العامة، خاصةً في البلدان التي لا يزيد فيها المصنعون الأسعار بانتظام و/أو حيثما تكون منتجات التبغ المنخفضة السعر هي المنتجات السائدة في السوق.

ويورد الجدول 2-3 قائمة بالبلدان التي تدرج تعديلات تلقائية للضريبة الانتقائية من أجل تجنب تآكل الضريبة الانتقائية المحددة مع مرور الوقت، وذلك باستخدام وحدات تعديل مختلفة وعلى أساس تواتر مختلف.

الجدول 3-2 البلدان التي تدرج التعديلات التلقائية على الضريبة الانتقائية المحددة

البلد	وحدة تعديل الضريبة الانتقائية المحددة
الأرجنتين	التضخم (مؤشر سعر المستهلك) على أساس ربع سنوي
أرمينيا	من المقرر أن يرتفع الحد الأدنى للضريبة الانتقائية المحددة في قانون الضرائب بنسبة 15% في المتوسط بين عامي 2019 و2021
أستراليا	الأجور - زيادة معدلات الضريبة الانتقائية على التبغ ومنتجاته في شهري آذار/مارس وأيلول/سبتمبر من كل عام، على أساس متوسط الدخل الأسبوعي في الوقت العادي
البوسنة والهرسك	زيادة معدل الضريبة الانتقائية المحددة سنوياً بما لا يقل عن 7.50 علامة قابلة للتحويل لكل 1000 سيجارة؛ وزيادة الحد الأدنى للضريبة الانتقائية سنوياً بما لا يقل عن 60% من متوسط السعر المُرجَّح
كندا	التضخم - من المقرر زيادة معدلات الضرائب الفيدرالية على التبغ كل خمس سنوات، بعد مقارنتها بمؤشر سعر المستهلك في كندا بدءاً من عام 2019
شيلي	التضخم
كولومبيا	تم تحديد الضريبة المحددة بما يبلغ 1400 بيزو، وتمت زيادتها إلى 2100 بيزو في عام 2018؛ وبدءاً من عام 2019، سيتم زيادتها سنوياً وفقاً لمؤشر سعر المستهلك بالإضافة إلى 4 نقاط
كوستاريكا	التضخم
جمهورية الدومينيكان	التضخم، على أساس ربع سنوي
فرنسا	زيادة من عام 2017 ليصل متوسط سعر السجائر إلى 10 يورو لكل علبة بحلول عام 2020
هندوراس	التضخم، سنوياً حتى كانون الأول/ديسمبر من العام السابق
إيطاليا	الحد الأدنى للعبء الضريبي المحسوب كل عام في آذار/مارس على أساس متوسط السعر المُرجَّح للسجائر المباعة في العام السابق
نيوزيلندا	التضخم سنوياً بالإضافة إلى 10% سنوياً من عام 2017 إلى عام 2020
نيكاراغوا	يتم تحديثها سنوياً اعتباراً من 1 كانون الثاني/يناير 2017، وتعد الأعلى في انخفاض قيمة العملة السنوي لسعر الصرف الرسمي لعملة الكورديا مقابل الدولار الأمريكي، وفقاً لما نشره المصرف المركزي لنيكاراغوا، ومعدل التضخم السنوي لمؤشر أسعار المستهلك الذي نشره المعهد الوطني لمعلومات التنمية، كما لوحظ في الاثني عشر شهراً الأخيرة
شمال مقدونيا	زيادة محددة وزيادة في الحد الأدنى للمعدل المحدد بمقدار 0.2 دينار مقدوني لكل سيجارة في 1 تموز/يوليو من كل عام حتى عام 2023
الفلبين	زيادات ضريبية ومعدلات متفق عليها للضريبة الانتقائية المحددة بين عامي 2020 و2023، مع الربط بمؤشر بنسبة 5% بعد ذلك
رومانيا	التضخم، تعديل سنوي (1 كانون الثاني/يناير) لإجمالي الضريبة الانتقائية وفقاً للتضخم المحسوب في 1 تشرين الأول/أكتوبر من العام السابق
صربيا	التضخم، كل ستة أشهر
الاتحاد الجمركي لجنوب أفريقيا (SACU) - بوتسوانا، وإسواتيني، وليسوتو، وناميبيا، وجنوب أفريقيا	التضخم، على أساس سنوي ⁹

9 في حين أن التعديل ليس تلقائياً تماماً في الاتحاد الجمركي لجنوب أفريقيا، فإنه يسترشد إلى حد كبير بمعدل التضخم. ووزارة الخزانة لديها بعض التحفظ. وفي السنوات الأخيرة، كانت الزيادات عادة أعلى قليلاً من التضخم.

البلد	وحدة تعديل الضريبة الانتقائية المحددة
السويد	التضخم
تركيا	مؤشر سعر جهة الإنتاج
أوكرانيا	الاتفاق على زيادة عنصر الضريبة المحددة بنسبة 20% سنوياً بين عامي 2019 و2025
المملكة المتحدة	زيادة بنسبة 2% فوق مؤشر سعر التجزئة (مقياس التضخم) للبرلمان في الفترة بين عامي 2020-2015

المصدر: (1)

الخلاصة الرئيسية 9

لتجئّب تآكل الضريبة الانتقائية المحددة، تحتاج البلدان إلى تعديل الضريبة الانتقائية وفقاً للتضخم بانتظام ويُحدّد أن يتم ذلك تلقائياً.

أهمية التعديلات التلقائية وربط الضريبة المحددة بمؤشر وفقاً لنمو الدخل

بالإضافة إلى خطر تآكل الضريبة بسبب التضخم، يمكن أن ينخفض تأثير الضريبة (المحددة) انخفاضاً كبيراً إذا لم يتم تعديل الضريبة لمراعاة الزيادات في دخل المستهلك. إن نمو الدخل يجعل المنتجات ميسورة التكلفة، وبالتالي يشجع الاستهلاك، خاصةً في البلدان ذات النمو السريع في الدخل. وأستراليا واحدة من البلدان النادرة التي تعدل صراحة معدلات الضريبة الانتقائية المحددة لديها وفقاً لنمو الأجور (انظر الجدول 3-2). ومع ذلك، اعتمد عدد من البلدان تعديلات تلقائية أعلى من التضخم وتغطي إلى حد كبير في بعض الأحيان نمو الدخل أيضاً (انظر الجدول 3-2). ويسهم تعديل الضريبة لمراعاة نمو الدخل في زيادة الأسعار التي لا تجعل منتجات التبغ في متناول الجميع (انظر القسم 2-2-3).

الخلاصة الرئيسية 10

يجب تعديل الضريبة الانتقائية المحددة لتعكس نمو الدخل حتى لا تصبح منتجات التبغ بأسعار معقولة أكثر مع مرور الوقت.

تدابير لسباقات محددة: دور تنظيم الأسعار واللوائح غير الضريبية الأخرى

تشير البيانات الناشئة إلى أن دوائر صناعة التبغ تجد سبلاً للتخفيف من تأثير الضرائب المرتفعة على الأسعار. على سبيل المثال، على الرغم من الاعتماد الكبير على فرض ضرائب محددة في المملكة المتحدة، لا يزال هناك تفاوت في السعر بين السجائر الفاخرة والسجائر الرخيصة. وهناك بيّنات على أن دوائر صناعة التبغ لا تمرر دائماً الزيادات الضريبية إلى المنتجات الأرخص (37، 48). كما لُوحيَ التحويل التفاضلي بين فئات الأسعار في الاتحاد الأوروبي (49-50)، ونيوزيلندا (38)، والولايات المتحدة (51). لذلك، اقترح مجتمع الصحة العامة النظر في تنظيم الأسعار ليكون وسيلة للقضاء على منتجات التبغ غير المكلفة، التي غالباً ما يتعاطاها الشباب والفقراء (52). ويرد أدناه وصف لثلاثة أنواع من تنظيم الأسعار: الحد الأدنى من هوامش الأرباح، والحد الأدنى للأسعار، والحد الأقصى للأسعار.

تنظيم الأسعار

- الحد الأدنى من هوامش الأرباح - لقد قيل إن الحد الأدنى من هوامش الأرباح لأسعار بيع التبغ بالجملة يمكن أن يُكوّن استراتيجية أفضل لرفع أسعار منتجات التبغ أكثر من زيادة الضرائب

الانتقائية. وتهدف قوانين الحد الأدنى من هوامش الأرباح إلى تثبيط بيع المنتجات دون التكلفة المقدّرة، عن طريق فرض هوامش أرباح على التكلفة المعلنة على مختلف مستويات سلسلة التوريد. وأظهرت بعض الدراسات في الولايات المتحدة أن الحد الأدنى من هوامش الأرباح لا يؤدي إلى زيادة متوسط أسعار السجائر (53-54). ومع ذلك، أظهرت دراسة حديثة حول تأثير قوانين الحد الأدنى من هوامش الأرباح/الأسعار أن هذه القوانين مرتبطة بارتفاع الأسعار، لا سيما لأرخص العلامات التجارية، ويمكن استخدامها كأداة فعّالة في التخفيف من تأثير عروض خفض الأسعار التي تقدمها دوائر صناعة التبغ (55). وأحد مصادر القلق الأخرى المتعلقة بالحد الأدنى من هوامش الأرباح هو إمكانية استغلال المصنعين لها، ومن المرجح أن يؤدي إلى ارتفاع أرباح دوائر صناعة التبغ، وكذلك التكاليف الإدارية الإضافية للحكومة (56).

- الحد الأدنى للأسعار - تشير بعض الدراسات إلى أن وضع حد أدنى للأسعار يُمثّل استراتيجية بديلة لزيادة الضرائب على التبغ، لا سيما فيما يتعلق بالحد من الإحافات الصحية (57-60). إن الحد الأدنى للأسعار، الذي تفرضه الحكومة أو يفرضه المورّد بمنزلة قيد رأسي على تجار التجزئة، هو سعر لا يمكن للشركات تخفيضه قانونًا. وتفرض الحكومات حدودًا دنيا للأسعار لكبح المنافسة غير العادلة أو، في حالة الخدمات، لزيادة الجودة. ولكن من الصعب العثور على الحد الأدنى الصحيح أو توقع العواقب غير المقصودة أو التعديلات التي تقوم بها دوائر صناعة التبغ. وقد وجدت دراسة أجريت في ماليزيا، حيث تم فرض حد أدنى لسعر السجائر في عام 2010، أن هذه السياسة لم تؤثر تأثيرًا ملموسًا في الأسعار: فقد ظلت أسعار العلامات التجارية المشروعة أعلى بكثير من الحد الأدنى للسعر، في حين ظلت العلامات التجارية غير المشروعة أقل منه بكثير. وقد تكون هذه الحصيلة نتيجة أن وضع الحد الأدنى منخفض جدًا، أو لأن نسبة الاتجار غير المشروع مرتفعة، ومن شأنها أن تقلل من فعالية السياسة (52).

وفي الاتحاد الأوروبي، قد يكون فرض الحد الأدنى لأسعار بيع السجائر بالتجزئة خرقًا للتشريع المُسنّق فيما يتعلق بالسوق الداخلية، لأن الحد الأدنى للأسعار من شأنه أن يشوه المنافسة. لذلك، يُوصى بدلاً من ذلك بزيادة الحد الأدنى للرسوم الانتقائية، لتثبيط الاستهلاك (61). كما أن زيادة الحد الأدنى للرسوم الانتقائية من شأنها أن تؤدي إلى ذهاب الإيرادات الإضافية للحكومات بدلاً من المساهمة في أرباح صناعة التبغ.

وقد يؤدي الحد الأدنى للأسعار على الأرجح إلى زيادة أرباح صناعة التبغ -في ظل توفير الصناعة المزيد من الأموال لاستراتيجياتها التسويقية- وإلى انخفاض الإيرادات الضريبية للحكومات، والحد من قدرة الحكومات على تغطية التكاليف المرتبطة بتعاطي التبغ. ومن خلال الحد من المنافسة السعريّة، يسمح الحد الأدنى للأسعار للشركات بالتنافس بقوة للحصول على حصة سوقية في أبعاد أخرى (مثل مواصفات المنتج). وقد تحول المنافسة بين الشركات دون رفع أسعارها، لكن الحكومة التي تفرض الحد الأدنى للأسعار ترفع الأسعار نيابة عنها. ومن المرجح أن يؤدي الحد الأدنى للتسعير إلى تحقيق أرباح غير متوقعة للمصنعين وتجار التجزئة. بل يمكن أن يساعد المصنعين على الحفاظ على اتحاد احتكاري. وإذا استخدمت دوائر صناعة التبغ المال لزيادة العروض الترويجية أو الإعلانات أو تقديم مقترحات للبحوث ذات الصلة بالموضوع، فقد يُبطل ذلك بعض الفوائد المحتملة للسياسة.¹⁰

وتشير بعض البُنى الحديثة إلى أن زيادة تركُّز السلطة، على الأقل في حالة المملكة المتحدة، بين حفنة من الشركات المتعددة الجنسيات مُمكنها من تقويض الزيادات الضريبية من خلال زيادة

تجزئة الأسعار، وأن اشتراط حد أدنى من الأسعار قد يكون وسيلة جيدة لمعالجة المشكلة. وقد أظهر تحليل طولي لبيانات الأسعار من المملكة المتحدة (48) أنه على الرغم من الزيادات المنتظمة في الضريبة الانتقائية بمرور الوقت، فإن متوسط الأسعار الحقيقية للشرائح الأرخص في سوق التبغ (في هذه الحالة، السجائر والسجائر الملفوفة باليد) لم يزد، مما يشير إلى تقليل التحويل الضريبي للزيادات الضريبية في تلك الشرائح مما أدى إلى زيادة حجم المبيعات. وفي الوقت نفسه، ارتفع متوسط أسعار شرائح السوق الأعلى، مما يشير إلى الإفراط في التحويل الضريبي للزيادات الضريبية الذي أدى إلى انخفاض حجم المبيعات. وتضمن استراتيجية صناعة التبغ هذه بقاء المستهلكين الأكثر حساسية للأسعار مدمنين، مع تشجيع البدء في التدخين وتثبيت الإقلاع عنه. وعلاوة على ذلك، فإن تقسيم السوق بصورة أكبر من خلال الإفراط في تحويل الزيادة الضريبية على العلامات التجارية الفاخرة مع تقليل تحويلها للعلامات التجارية الأرخص يخفف من تأثير انخفاض الاستهلاك الناتج عن الضرائب المزدوجة في حين يزيد من هوامش وأرباح الصناعة إجمالاً.

وثمة حالة أخرى يمكن أن يكون فيها تحديد حد أدنى للأسعار سياسة مفيدة، وهي حالة خاصة بالولايات المتحدة. إن حظر التسويق والترويج¹¹ غير ممكن بموجب حماية حرية التعبير المنصوص عليها في دستور الولايات المتحدة (التعديل الأول)، وتشير التقديرات في عام 2008 إلى أن أكثر من 82% من إجمالي الإنفاق الإعلاني والترويجي من جانب صناعة التبغ كان يركز على خفض أسعار منتجاتها عند نقطة البيع (62). وقد مهد هذا القيد المفروض على كيفية وضع الحكومة للسياسة، الطريق لتنفيذ سياسات الأسعار الدنيا في العديد من الولايات والمدن لمواجهة التأثير الضار لعروض الأسعار على الاستهلاك وعلى السياسة الضريبية نفسها. ووجد هوانغ وآخرون (55) أن وجود قوانين الأسعار الدنيا كان مرتبطاً بارتفاع أسعار السجائر. وأشاروا أيضاً إلى أن أسعار السجائر كانت أعلى من الأسعار الناتجة عن قوانين الأسعار الدنيا في الولايات التي تحظر أيضاً على دوائر صناعة التبغ المشاركة في استراتيجيات أخرى لخفض الأسعار، مثل بيع توليفة من المنتجات بأقل من التكلفة، باستخدام الخصومات التجارية لتقليل التكلفة الأساسية للسجائر وتوزيع قسائم لشراء منتجات أقل تكلفة على المستهلكين. وفي سياقات كل من تجزئة الأسعار والعروض الترويجية للأسعار، قد يساعد فرض الحد الأدنى للأسعار كسياسة تكميلية، وليست بديلة، بهدف زيادة الضريبة الانتقائية، في ضمان أن الضرائب تؤدي بالفعل إلى التخفيض المقصود في الاستهلاك. ومع ذلك، يلزم توفير المزيد من البيانات لدعم فعالية هذه السياسة.

- الحدود القصوى للأسعار - أدت المخاوف بشأن التحويل الضريبي التفاضلي إلى اقتراحات مفادها أن الحد الأقصى للأسعار قد يفيد الصحة العامة، من خلال الحد من قدرة دوائر صناعة التبغ على خفض متوسط الأسعار، عن طريق التحويل التفاضلي للزيادات الضريبية بين شرائح الأسعار المختلفة (63-64). ومع ذلك، نظراً لأن شركات تصنيع التبغ تعمل على مستوى الأسواق الدولية، فيمكنها الحفاظ على الأسعار المنخفضة في أحد البلدان، ولكن مع الحفاظ على الربحية الإجمالية من خلال بيع المزيد من المنتجات الفاخرة في بلد آخر. وبالإضافة إلى ذلك، فإن الحد من زيادات الأسعار لا يناسب غرض الصحة العامة وهو الحد من الاستهلاك. ومن الجدير بالذكر أن الأسعار القصوى للبيع بالتجزئة تُستخدم في بعض الأحيان كأساس لحساب مدفوعات الضريبة القيمة في البلدان ذات النظم الضريبية القيمة أو المختلطة.

وفي استعراض منهجي للمؤلفات المتعلقة بتهوُّج السياسة غير الضريبية المعنية بزيادة الأسعار، افترض جولدن وآخرون (63) كيفية تأثير هذه السياسات على تشتت الأسعار ومتوسط الأسعار. وخلصت دراستهم

إلى أن سياسات الحد الأدنى للأسعار المقترنة بحظر الترويج تنطوي على إمكانية زيادة متوسط الأسعار. وهذا أمر وثيق الصلة، بطبيعة الحال، في سياق توجد فيه عروض ترويجية للأسعار. ولكن من الناحية النظرية أو العملية، من الواضح أن سياسات الأسعار لا يمكن استخدامها وحدها ويجب اعتبارها دائماً عناصر مكملية لزيادة الضرائب الانتقائية. وتعد زيادة الضرائب بصورة كبيرة الطريقة الأكثر فعالية لثني المدخنين عن الاستهلاك، وتصحيح أي تحيز قد يوجد. كما توفر الزيادات الضريبية الكبيرة فائدة إضافية متمثلة في جمع الحكومة للأموال بدلاً من تحقيق صناعة التبغ للأرباح. ومع ذلك، قد يساعد الحد الأدنى للأسعار في تضيق الفجوة بين السجائر الرخيصة والفاخرة عند تطبيقه على جميع منتجات التبغ لتجنب التبديل بين المنتجات.

اللوائح الأخرى غير الضريبية

- حظر الخصومات الترويجية على منتجات التبغ: إن بيع منتجات التبغ بمعدل خصم، مثلاً من خلال القسائم المنخفضة السعر أو عروض «اشتر واحدًا واحصل على الآخر مجانًا»، يشجع على الاستهلاك ويقوض تأثير الزيادات الضريبية. وينبغي حظر هذه الممارسات حظرًا تامًا. وغالبًا ما توجد هذه الخصومات خارج نطاق قطاع الشؤون المالية لأنها تعد نوعًا من التسويق، وعادة ما يتم تناول الخصومات الترويجية في قوانين مكافحة التبغ بموجب أحكام حظر الإعلان عن التبغ والترويج له ورعايته.

ووفقًا لتقرير منظمة الصحة العالمية لعام 2019 حول وباء التبغ العالمي (1)، نُفِّذ 118 بلدًا، من أصل 195 بلدًا من جميع مستويات الدخل، هذه الأحكام اعتبارًا من 31 كانون الأول/ديسمبر 2018.

- حظر بيع الأعواد المفردة من السجائر: تشترط المادة 16 من اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ بشأن: «المبيعات إلى القصر ومن قبلهم»، الفقرة 3، على الأطراف «حظر بيع السجائر بصورة فردية أو في علب صغيرة تزيد من القدرة على تحمل تكاليف هذه المنتجات للقصر».

ويختار بعض المدخنين شراء سجائر مفردة، ويعود السبب في ذلك جزئيًا إلى انخفاض التكاليف المباشرة لشراء السجائر بصورة فردية (65). ويبين تحليل داخلي (غير منشور) لأسعار السجائر المفردة، وفقًا لما جمعته منظمة الصحة العالمية في تقريرها حول وباء التبغ العالمي للأعوام 2012 و2014 و2016، أن السعر الإجمالي لعدد 20 سيجارة مفردة مبيعة بصورة فردية أعلى من سعر العلبة التي تحتوي على 20 سيجارة والمبيعة في سوق أحد البلدان. ورغم هذه الحقيقة، فإن مبيعات السجائر المفردة ومبيعات العلب الصغيرة الحجم تجعلان السجائر متاحة للمستهلكين ذوي الدخل المحدود المتاح. ووجد دي أوكيدا (66) في دراسة أجريت في غواتيمالا أن مبيعات السجائر المفردة ترتبط بزيادة إمكانية حصول الفئات السكانية الأقل تعليمًا وذات الدخل المنخفض والْقَصْر على السجائر. كما تعد مبيعات السجائر المفردة سمة من سمات العديد من الأسواق في جنوب شرق آسيا، بما فيها على وجه الخصوص بنغلاديش والهند، وأيضًا في أجزاء أخرى من العالم، مثل جنوب أفريقيا.

كما تقلل مبيعات السجائر المفردة من تأثير الزيادة الضريبية، حيث إن الزيادة لكل سيجارة أقل بكثير من الزيادة لكل علبة (67). وفي دراسة عن كيفية استجابة المدخنين في مدينة نيويورك لزيادة ضريبة قدرها 1.25 دولار أمريكي لكل علبة في عام 2008، وجد كودي وآخرون (68) أن

15% من المدخنين اشتروا سجائر مفردة أكثر مما كانوا يشترونها من قبل.¹² وبالسماح بمبيعات السجائر المفردة، تخاطر الحكومات بخسارة جزء من الضرائب القيمة إذا كان الأساس الضريبي هو سعر البيع بالتجزئة؛ حيث إن سعر البيع بالتجزئة للسيجارة الواحدة يصعب رصده أكثر بكثير من سعر البيع بالتجزئة لعب السجائر، والتي يمكن على سبيل المثال وضع دمغات ضريبية بالأسعار عليها.

وأظهر تحليل داخلي أجرته منظمة الصحة العالمية لأحدث قوانين مكافحة التبغ خلال عام 2018 في 195 بلدًا أن هناك 86 بلدًا تفرض بموجب القانون حظرًا على بيع أعواد السجائر المفردة (36% منها من البلدان المرتفعة الدخل، و64% من البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل). وبالإضافة إلى حظر بيع أعواد مفردة من السجائر، حدد 67 بلدًا من أصل 86 بلدًا الحجم الأدنى لعب السجائر. ويستخدم معظم البلدان (52 بلدًا) معيار 20 سيجارة لكل علبة، ولكن تتراوح الأحجام الدنيا بين خمسة سجائر في غانا و25 سيجارة في بابوا غينيا الجديدة. وهناك 15 بلدًا آخرًا لا تحظر على وجه التحديد بيع أعواد السجائر المفردة، ولكنها تحدد الحد الأدنى لحجم علب السجائر.

ووفقًا للاتفاقية الإطارية لمنظمة الصحة العالمية بشأن مكافحة التبغ، فإنه من أجل الحد من القدرة على تحمل التكاليف، ينبغي حظر مبيعات السجائر المفردة، كما يجب تحديد حد أدنى من عدد السجائر الذي تحتوي عليه كل علبة.

الخلاصة الرئيسية 11

يرتبط عدد من التدابير غير الضريبية ارتباطًا وثيقًا بالسياسات الضريبية، بما في ذلك تنظيم الأسعار، وحظر الخصومات الترويجية على منتجات التبغ، وحظر بيع الأعواد المفردة من السجائر.

وتتمثل سياسات الأسعار التي نوقشت أعلاه في: (1) الحد الأدنى من هوامش الأرباح، (2) الحدود الدنيا للأسعار، (3) الحدود القصوى للأسعار. ولا توضح البيانات الحالية حتى الآن الحد الأدنى من هوامش الأرباح والحدود الدنيا للأسعار يؤديان إلى زيادات في متوسط الأسعار. ومع ذلك، قد يكونان ذوي أهمية في بعض السياقات المحددة باعتبارهما سياسات تكميلية لزيادة الضريبة الانتقائية.

وتحدد الحدود القصوى للأسعار من الزيادات في الأسعار، التي يمكن أن تخفف من تأثيرها على الاستهلاك.

إن استراتيجيات التسويق السعريّة مثل الخصومات الترويجية وبيع الأعواد المفردة من السجائر تقوض تأثير السياسات الضريبية ويجب حظرها. كما يجب على الهيئات التنظيمية تحديد الحد الأدنى لحجم العلبة.

الزيادات الضريبية وتأثيرها المحتمل على التضخم

في بعض الأحيان، تُطرح مسألة التأثير التضخمي للزيادات الضريبية على السجائر ومنتجات التبغ الأخرى كحجة لعدم زيادة هذه الضرائب. وقد تكون هذه المسألة مصدر قلق في البلدان التي ترتبط فيها الأجور و/أو حصة كبيرة من الإنفاق الحكومي بمعدلات التضخم (على سبيل المثال، مدفوعات المعاشات التقاعدية العامة) أو حيث تهدف السياسة الحكومية إلى الحفاظ على انخفاض التضخم. ويعتمد مدى

12 قبل عام 2018، كان استخدام الأعواد المفردة ممكنًا، ولكن منذ ذلك الحين تم حظره. انظر المدونة الإدارية لمدينة نيويورك. الفصل 7: تنظيم منتجات التبغ، الفصل الفرعي 1: قانون تنظيم منتجات التبغ، مادة رقم 17-704.1. نيويورك: مؤسسة نيويورك للنشر القانوني؛ 2020 <http://library.amlegal.com/nxt/gateway.dll/New%20York/admin/title17health/chapter2regulationoftobaccoproducts?f=templates&fn=def>، تم الاطلاع في 29 أيلول/سبتمبر 2020. <http://www.legis.state.ny.us/legsearch/legis.nysanc.html?ID=T17C002>

ما تؤدي إليه الزيادات الضريبية في منتجات التبغ من زيادات في التضخم على عدة عوامل، أبرزها حصة هذه الضرائب في الأسعار وأسعار التبغ المُرَّجحة عند حساب مؤشر الأسعار. على سبيل المثال، إذا كانت الضرائب تُمثِّل 25% من أسعار منتجات التبغ، فإن مضاعفة الضريبة (زيادة بنسبة 100%) سوف تزيد الأسعار بنسبة 25%. وإذا كان الترويج المُعطى لمنتجات التبغ في مؤشر الأسعار 3%، فإن المؤشر سيرتفع بنسبة 0.75% استجابة للزيادة الضريبية. ونظرًا لأن الضرائب المفروضة على التبغ تُمثِّل حصة أكبر من أسعار منتجات التبغ، فإن الأثر التضخمي لزيادة الضرائب سيكون أكبر. وبالمثل، لما كانت منتجات التبغ تُعطى ترجيحًا أكبر عند حساب مؤشر الأسعار، فإن الزيادة الضريبية المعينة سيكون لها أثر تضخمي أكبر. وبوجه عام، سيكون الأثر التضخمي للزيادات الضريبية على منتجات التبغ في معظم البلدان ضئيلًا نسبيًا (47).

ولمؤشرات أسعار المستهلك أغراض متعددة. فهي مؤشر اقتصادي مهم لمعظم البلدان وغالبًا ما تكون محدودًا رئيسيًا للسياسة النقدية. ولمعدلات التضخم تأثير مباشر على أسعار الفائدة وأسعار الصرف. وفي كثير من البلدان، ترتبط التغييرات في الأجور واستحقاقات الضمان الاجتماعي والمدفوعات الأخرى بالتضخم الذي يُقاس بمؤشر الأسعار. وتُستخدم مؤشرات الأسعار لتوفير مقارنات أكثر دقة للتغيرات في النفقات والدخل وأسعار سلع محددة على مر الزمن، وكذلك لإتاحة إجراء مقارنات بين البلدان.

وبالنظر إلى الاستخدامات العديدة لمؤشرات أسعار المستهلك والتأثير التضخمي المحتمل للزيادات الضريبية على التبغ، فإن بعض الحكومات طورت بدائل تستبعد التبغ (وأحيانًا سلعًا أخرى) في بعض الاستخدامات. على سبيل المثال، استبعدت فرنسا منذ عام 1992 منتجات التبغ من مؤشر الأسعار المستخدم في تعديل الحد الأدنى للأجور (47). ومع ذلك، لا يزال الكثير من البلدان يدرج أسعار منتجات التبغ في مؤشرات أسعار المستهلك. ومن شأن استبعاد منتجات التبغ من سلة السلع المستخدمة في وضع المؤشرات الرئيسية للأسعار أن يقلل إلى حد كبير من المخاوف بشأن تأثيرها على التضخم. وبالإضافة إلى ذلك، مع تراجع استهلاك منتجات التبغ، يؤدي إدراج أسعارها في المؤشرات الرئيسية للأسعار إلى قياس مُشوَّه للأسعار للعديد من المستهلكين.

الخلاصة الرئيسية 12

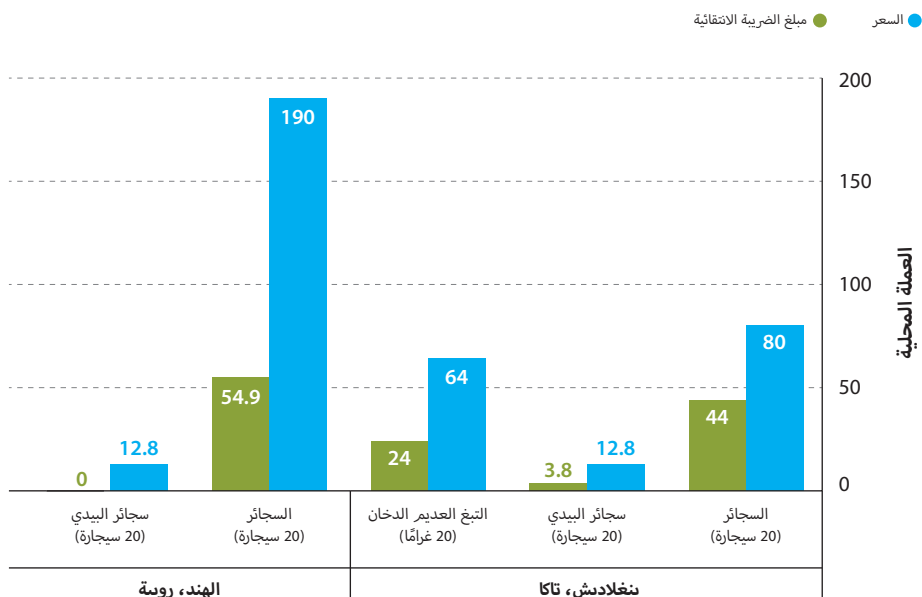
إذا كانت الحكومات قلقة بشأن التأثير التضخمي المحتمل لزيادة ضريبة التبغ بسبب الأجور أو بعض النفقات الحكومية التي قد تكون مرتبطة بمؤشر أسعار، فيمكنها استخدام مؤشر أسعار يستبعد منتجات التبغ.

أهمية فرض الضرائب على السجائر ومنتجات التبغ الأخرى على نحو مماثل

رغم أن السجائر هي أكثر منتجات التبغ المستخدمة على مستوى العالم، إلا أن منتجات التبغ الأخرى تنتشر بالقدر نفسه وأحيانًا تكون أكثر انتشارًا من السجائر في بعض أنحاء العالم. فسجائر البيدي والتبغ العديم الدخان من المنتجات الرئيسية المستهلكة في بعض بلدان جنوب شرق آسيا -بنغلاديش والهند على وجه الخصوص- وتُستخدم النرجيلة على نطاق واسع لتدخين التبغ في إقليم شرق المتوسط (4). ومن الناحية التاريخية، تعد الضرائب المفروضة على هذه المنتجات، فضلًا عن السجائر الملفوفة باليد، أقل بكثير من تلك المفروضة على السجائر (انظر، على سبيل المثال، الشكل 2-10 لبنغلاديش والهند، حيث تعد الضريبة الانتقائية المفروضة على سجائر البيدي والتبغ العديم الدخان وأسعارهما أقل كثيرًا من تلك الخاصة بالسجائر). وتؤدي هذه الضرائب التفاضلية إلى تقويض التأثير الصحي للضرائب الانتقائية على منتجات التبغ لأنها: (1) تشجع المستخدمين على التحول من السجائر إلى المنتج ذي الضريبة الأدنى (انظر حالة تايلند أدناه)؛ (2) تعد ضرائب غير فعّالة في الحد من تعاطي التبغ بوجه عام، خاصة إذا

كان المنتج الأكثر استخدامًا في البلد ليس السجائر؛ (3) يمكنها أن تشجع الشركات على تجنب الضريبي من خلال إعادة تعريف المنتجات الشبيهة بالسجائر، بحيث تقع ضمن فئة المنتجات ذات الضريبة الأدنى (انظر مثال الاتحاد الأوروبي أدناه)، (4) تقلل من حجم الإيرادات الحكومية لأن تلك المنتجات كان يمكن أن تخضع للضريبة على مستويات أعلى.

الشكل 10-2 سعر العلامة التجارية الأكثر مبيعًا للسجائر وسجائر البيدي والتبغ العديم الدخان والضريبة المفروضة عليها في بنغلاديش والهند، 2018



المصدر: (1).

ففي تايلند، على سبيل المثال، تم رفع سعر السجائر بنجاح كبير من خلال فرض الضرائب على مدار عدد من السنوات، في حين ظلت الضرائب وأسعار التبغ السائب أو السجائر الملفوفة باليد دون تغيير حتى وقت قريب جدًا. ومن الناحية التاريخية، تم إعفاء التبغ المحلي المستخدم في السجائر الملفوفة باليد من الضريبة الانتقائية، بينما تم فرض ضريبة على التبغ الأجنبي بمستوى منخفض مقارنة بالسجائر المصنعة. ونتيجة لذلك، شهدت تايلند نموًا في سوق السجائر الملفوفة باليد على الرغم من انخفاض استهلاك السجائر.¹³ وفي نهاية المطاف اتخذت حكومة تايلند إجراءات قوية لمعالجة هذه المشكلة. أولاً، تم إلغاء الإعفاء الخاص بالتبغ المحلي في عام 2018. ثم وافق مجلس الوزراء على زيادة معدل الضريبة الانتقائية على صغار المنتجين (للتبغ المحلي) من 0.005 بات لكل غرام إلى 0.025 بات لكل غرام في عام 2020، مع زيادة أخرى إلى 0.1 بات لكل غرام مقررًا في عام 2021 (69).

وفي الاتحاد الأوروبي، تكون المستويات الدنيا للرسوم الانتقائية المفروضة على السيجار والسيجار الصغير (سيجاريللو) أقل بكثير من تلك المفروضة على السجائر. والدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي مطالبة بفرض رسوم انتقائية لا تقل عن 90 يورو لكل 1000 سيجارة، ينبغي أن تمثل 60% من المتوسط المُرجَّح لسعر البيع بالتجزئة للسجائر التي يتم طرحها للاستهلاك. وبالنسبة للسيجار والسيجار الصغير (سيجاريللو)، يلزم فقط 12 يورو لكل 1000 قطعة، أو رسوم انتقائية بنسبة 5% من سعر البيع بالتجزئة. ونتيجة لذلك، فإن حصة الضريبة الانتقائية على السجائر أعلى بكثير في العديد من دول الاتحاد الأوروبي من حصة السيجار والسيجار الصغير (سيجاريللو). وردًا على ذلك، بدأت بعض الشركات في تسويق ما يسمى بالسيجار الصغير الحدودي (سيجاريللو بوردراين). وهذه المنتجات لها خصائص مشابهة للسجائر، ولكن يمكن بيعها بسعر أقل لأنها، لأغراض الضريبة الانتقائية، تعد سيجارًا صغيرًا. ورغم أن هذه المشكلة يبدو أنه قد تم حلها إلى حد كبير من خلال التعديلات على تعريفات هذه المنتجات على مستوى الاتحاد الأوروبي والتغيير في الهياكل الضريبية في بعض البلدان، إلا أنه من المهم إدراك الحوافز غير المقصودة التي يمكن أن تنشأ عن وجود فجوات كبيرة في مستويات الضريبة الانتقائية بين فئات المنتجات (70-71). لمزيد من التفاصيل حول تكتيكات دوائر صناعة التبغ لتقويض الزيادات الضريبية، انظر الإطار 2-1.

الخلاصة الرئيسية 13

حتى يمكن زيادة فعالية الضريبة الانتقائية على منتجات التبغ في الحد من تعاطي التبغ بوجه عام، وتجنب التبديل بين المنتجات، ينبغي فرض ضرائب ماثلة على جميع منتجات التبغ. وتُوصي المبادئ التوجيهية المعنية بتنفيذ المادة 6 من اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ (التدابير الخاصة بالأسعار والضرائب للحد من الطلب على التبغ) (73) بضرورة فرض ضرائب ماثلة على جميع منتجات التبغ.

الإطار 2-1 تكتيكات دوائر صناعة التبغ المستخدمة في تقويض الزيادات الضريبية

تؤدي زيادة الضرائب إلى تقليل الطلب على منتجات التبغ وتُشكّل تهديدًا للأرباح المرتفعة لدوائر صناعة التبغ. وتستجيب دوائر صناعة التبغ باستخدام استراتيجيات مختلفة (17، 46، 48)، بما في ذلك ما يلي (46):

تكديس المخزون (تفادي الزيادة الضريبية/التوزيع المسبق للتكاليف بنسب غير متساوية) - قبل تنفيذ الزيادة الضريبية المعلنة، يبالغ المصنعون في إنتاج منتجات التبغ، ويدفعون بالمعدل ما قبل الزيادة الضريبية. ونتيجة لذلك، تنخفض إيرادات المبيعات والضرائب على الفور، ولكن بصورة مؤقتة بعد الزيادة الضريبية (في حين أن المبيعات والإيرادات قد زادت بصورة كبيرة قبل الزيادة الضريبية مباشرة). وتعزو دوائر الصناعة هذا الانخفاض في الإيرادات إلى ظهور الاتجار غير المشروع أو تزايدده. وتؤدي هذه الممارسة إلى تجنب الضريبي إذا لم يكن هناك قانون يحظرها (انظر أيضًا المناقشة المتعلقة بمكافحة تفادي الزيادة الضريبية في الفصل 3).

تغيير خصائص معينة في المنتج (على سبيل المثال، الوزن أو الطول) و/أو تعديل عملية الإنتاج - عندما تخضع منتجات التبغ للضريبة بمعدلات مختلفة أو تخضع لزيادات ضريبية مختلفة، يمكن لدوائر الصناعة، على سبيل المثال، إعادة تصنيف نوع واحد من منتجات التبغ على أنه منتج آخر له عبء ضريبي أقل (كما هو الحال في مثال الاتحاد الأوروبي أعلاه).

اختيار وقت الإعلان عن زيادة الأسعار استراتيجيًا - قد ترفع دوائر صناعة التبغ الأسعار تحسبًا لزيادة معدل الضريبة، مما يحقق أرباحًا إضافية في الفترة التي تسبق تنفيذ الضريبة فعليًا. وعند تطبيق الزيادة الضريبية، سينخفض الاستهلاك والإيرادات الضريبية، لكن الأسعار لن تتغير، لذلك يمكن لدوائر الصناعة أن تدعي أن السياسة الضريبية لم تكن فعّالة في الحد من الطلب.

اعتماد استراتيجيات تمييزية سعرية أو عروض ترويجية ذات صلة بالأسعار - قد تعرض دوائر صناعة التبغ تخفيضات أو خصومات في متاجر التجزئة أو هدايا ذات قيمة مضافة على مشتريات التبغ لتقليل خسارة المستهلكين الحساسين للأسعار. إلا أن ذلك ليس ممكنًا في البلدان التي يُحظر فيها بشدة الإعلان عن التبغ والترويج له ورعايته. الاستفادة من انتشار العلامات التجارية (على سبيل المثال، إطلاق علامة تجارية منخفضة السعر) وتجزئة الأسعار - يمكن للمصنعين اختيار خفض أسعار علامات تجارية معينة أو طرح علامات تجارية جديدة أرخص للحفاظ على المستهلكين الحساسين للأسعار في السوق. وهناك بُيّنات على أن الشركات تطرح منتجات جديدة أرخص وتلجأ إلى تحديد الأسعار - عن طريق طباعة الأسعار مباشرة على علب منتجات التبغ - لتثبيت أسعارها (48). وتمس هذه الممارسات أهداف الصحة العامة والإيرادات على حدٍ سواء.

التحويل التفاضلي للزيادات الضريبية على مستوى شرائح الأسعار المختلفة، حسب ظروف السوق - قد تزيد دوائر صناعة التبغ من سعر المنتج بأكثر من مبلغ الزيادة الضريبية (الإفراط في التحويل الضريبي)، وتلوم الحكومة على الزيادة الإجمالية. والإفراط في التحويل الضريبي مربح عندما يكون الطلب غير مرّن، أي عندما يزيد السعر بأكثر مما يعوض الانخفاض في المبيعات. وقد تفرط دوائر صناعة التبغ في تحويل الزيادة الضريبية إلى العلامات التجارية الأعلى سعرًا، التي من المتوقع أن تكون غير مرنة من حيث السعر بصورة أكبر من العلامات التجارية الأقل سعرًا. وبالإضافة إلى ذلك، للحفاظ على المستهلكين الحساسين للأسعار في السوق، قد تستوعب دوائر صناعة التبغ مؤقتًا جزءًا من الزيادة الضريبية (أو كلها) على العلامات التجارية الأقل سعرًا. وسيؤدي التحويل الضريبي التفاضلي إلى استجابات مختلفة في الطلب على العلامات التجارية المختلفة (37، 48).

ممارسة الضغط على الحكومة لتشويه التدخلات - قد تتأثر سياسة الحكومة بممارسة دوائر صناعة التبغ للضغط، بصورة مباشرة أو غير مباشرة. ولا يرغب راسمو السياسات في تحقيق الرفاه أو تعظيم الإيرادات فقط، بل يقدّرون الدعم السياسي أيضًا. وقد يؤدي الضغط الذي تمارسه دوائر الصناعة إلى تبني نوع مفضل من فرض الضرائب، أو تأجيل الزيادات في ضريبة التبغ، أو تشويه المعدل الضريبي وتخفيضه (17). وتنص المادة 3-5 من اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ على ما يلي: «تتصرف الأطراف، عند وضع وتنفيذ سياساتها في مجال الصحة العمومية (العامة)، فيما يتعلق بمكافحة التبغ، على نحو يكفل حماية هذه السياسات من المصالح التجارية وأي مصالح راسخة أخرى لدوائر صناعة التبغ»، وتوفر مبادئها التوجيهية إرشادات مفيدة حول كيفية التعامل مع تدخل دوائر صناعة التبغ. وفي حقيقة الأمر، فإن جميع البلدان البالغ عددها 181، الأطراف في الاتفاقية الإطارية بشأن مكافحة التبغ، عليها التزام قانوني بتنفيذ متطلبات المادة 3-5.

ومن المهم الحصول على توقعات صحيحة بشأن استجابات دوائر صناعة التبغ لتقدير تأثير الزيادة الضريبية على الاستهلاك والإيرادات الضريبية.

2-2-3 قياس الأثر والمؤشرات المؤصّى بها

تحتاج الحكومات إلى النظر في عدد من المؤشرات عند صياغة التغييرات في السياسات. ويمكن أن تؤدي الافتراضات غير الملائمة بشأن سلوك المستهلك وهيكل السوق وسلوك دوائر صناعة التبغ إلى تحليل خاطئ للسياسات.

قياس التأثير على السعر والطلب

تؤثر عادات الاستهلاك والتقاليد المحلية وخصائص الصناعة، مثل عدد العلامات التجارية المختلفة المعروضة، وإمكانيات التسوق عبر الحدود، ووجود الاتجار غير المشروع ومستواه، على شكل العرض والطلب على منتجات التبغ، وبالتالي تحديد قيمة مرونة الأسعار. وتحدّد مرونة الأسعار، إلى جانب استراتيجيات التسعير الخاصة بالصناعة مثل درجة التحويل الضريبي والحصة الضريبية في سعر البيع بالتجزئة، مرونة الأساس الضريبي، بغض النظر عما إذا كان الأساس تحدده الكمية (بالنسبة للضريبة المحددة) أو قيمة المعاملات (بالنسبة للضريبة القيمة).

أهمية تقديرات المرونة

ينبغي النظر في نوعين مختلفين من المرونة:

• مرونة الأسعار

— المرونة السعرية الخاصة - تقيس استجابة طلب المستهلكين على أحد المنتجات بعد تغيير سعر المنتج.

— المرونة السعرية المضادة - تقيس استجابة طلب المستهلكين على أحد المنتجات عندما يتغير سعر منتج آخر. كما يمكن أن تحدث المرونة السعرية المضادة أيضًا بين العلامات التجارية المختلفة أو شرائح الأسعار للمنتج نفسه.

• مرونة الدخل - استجابة طلب المستهلكين على أحد المنتجات عندما يتغير مستوى دخلهم.

وتعد التقديرات الصحيحة لمرونة الأسعار والدخل مهمة لراسمي السياسات الذين يحتاجون إلى توقع تأثير الزيادة الضريبية على الاستهلاك وإيرادات الضرائب. وتختلف التقديرات تبعًا لعدد من العوامل، ومن ذلك هل هذه الاستجابات تؤخذ في الاعتبار على المدى القصير مقابل المدى الطويل، والشكل الوظيفي لوظيفة الطلب المستخدمة، وهل عوامل مثل الإدمان أو التهرب الضريبي مأخوذة في الاعتبار، وطريقة إعداد البيانات. على سبيل المثال، سوف تتأثر نتائج التقدير بتفاصيل، مثل درجة تجميع البيانات، وما إذا كانت البيانات خاصة بنوع الجنس أو بعمر معين، والمدة الزمنية المشمولة، وإجراءات التقدير المستخدمة (على سبيل المثال، طريقة المربعات الدنيا العادية، أو طريقة المربعات الدنيا على مرحلتين، أو أسلوب اللحظات المعمم) (72).

وقد تتغير مرونة الأسعار بمرور الوقت، أيضًا بسبب التغيرات في أي من العوامل الأخرى التي تؤثر في الطلب، مثل الدخل أو تدابير مكافحة التبغ، وكذلك بسبب التغيرات في أساليب التقدير وأنواع البيانات المستخدمة أو مصادرها.

وعلاوة على ذلك، فإن أكثر ما يهم هو المرونة السعرية لإجمالي الطلب. وقد تؤدي الزيادة الضريبية إلى خفض مبيعات التجزئة المدفوعة ضريبياً، ولكن ليس بالضرورة خفض الاستهلاك الكلي. على سبيل المثال، قد يؤدي التهريب إلى تحيز كبير في مرونة الأسعار عندما يتم تقدير المرونة باستخدام بيانات المبيعات القانونية؛ وقد يؤدي عدم مراعاة الاتجار غير المشروع المحتمل إلى المبالغة في التقدير. وبالمثل، عندما يتم تضمين التسوق عبر الحدود، تكون المرونة السعرية للطلب أقل (بالقيمة المطلقة) (74). ويمكن تقدير إجمالي المرونة السعرية للطلب الخاص بالاستهلاك القانوني وغير القانوني باستخدام بيانات مستعرضة مستمدة من دراسات استقصائية مُمثلة للأسر المعيشية على الصعيد الوطني. غير أن هذا النهج ينطوي أيضًا على مواطن ضعف. فعلى سبيل المثال، يميل المشاركون في هذه الدراسات الاستقصائية إلى التقليل من استهلاكهم للتبغ، مما

يؤدي إلى التحيز في حجم الطلب. ويعد تداخل الأسعار¹⁴ مشكلة تقنية أخرى قد يكون من الصعب معالجتها.

ومن أجل التقدير الشامل للأثر الإجمالي للزيادة الضريبية على الطلب على جميع منتجات التبغ وكذلك على الإيرادات الضريبية، يجب تقدير درجة قابلية التبديل بين هذه المنتجات (55)، وتقاس المرونة السعرية المضادة كيفية تغيير الكمية المطلوبة من منتج تبغ معين عندما يرتفع سعر منتج تبغ آخر. وعندما تكون قيمة هذه المرونة إيجابية، تصبح المنتجات الأخرى (بخلاف المنتج الذي ارتفع سعره) بديلة؛ أي كلما ارتفعت قيمة المرونة، كانت المنتجات أكثر قابلية للتبديل فيما بينها. على سبيل المثال، تشير المرونة السعرية المضادة الإيجابية بين السجائر الملفوفة باليد والسجائر المصنعة إلى أن الطلب على السجائر الملفوفة باليد يزداد مع زيادة سعر السجائر. وقد تشأ أيضاً قابلية التبديل بين العلامات التجارية المختلفة للسجائر. فعندما يزيد السعر النسبي للعلامات التجارية الاقتصادية، قد يزيد الطلب على العلامات التجارية الفاخرة. ويمكن أن يتفاقم هذا التأثير عندما يتم فرض ضرائب تفاضلية (متدرجة) على أنواع مختلفة من السجائر، مما يزيد من اتساع الفجوة في الأسعار بين العلامات التجارية والشرائح ويشجع على التبديل بينها. وتكتسي قابلية التبديل بين منتجات التبغ والنيكوتين التقليدية والجديدة والناشئة أهمية كبيرة في الوقت الحالي (انظر القسم 2-4 أدناه). ففي بعض البلدان، يمكن أن تكون منتجات التبغ المختلفة مكملات لبعضها وليست سلعاً بديلة. وهذا يعني أنه عندما يزيد سعر أحد منتجات التبغ، ينخفض الطلب على مكمله لأن المستخدمين من غير المرجح أن يستخدموا منتج التبغ التكميلي وحده. فعلى سبيل المثال، وجد عدد من الدراسات أن سجائر البيدي المصنعة والمحلية هي سلع تكميلية في الهند (75-76).

وتختلف العلامة التي تدل على مرونة الدخل وحجمها باختلاف الزمان والبلدان والفئات الديموغرافية. فعلى سبيل المثال، في الولايات المتحدة، وهي بلد مرتفع الدخل، تغيرت مرونة الدخل بمرور الوقت من إيجابية إلى سلبية، وتحولت السجائر من كونها سلعة عادية إلى سلعة رديئة (77-78)، ومن ناحية أخرى، في البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل، حيث يميل معدل انتشار التدخين إلى أن يكون أعلى نسبياً، قد تظل السجائر سلعة عادية، في ظل تزايد الاستهلاك مع ارتفاع مستويات الدخل (مرونة الدخل الإيجابية) (79-80).

وهناك خصائص لا يمكن ملاحظتها تُميّز المدخنين من ذوي الدخل المرتفع عن المدخنين من ذوي الدخل المنخفض، مثل الفروق في الوقت وتفضيلات المخاطر، والفروق في ربط الوصمة الاجتماعية بالتدخين، والفروق في ذوق التدخين بوصفه نشاطاً ممتعاً. وعندما يتم إغفال هذه الخصائص، تكون تقديرات العلاقة بين الدخل والنتائج المتعلقة بالتدخين متحيزة. ووجد كينكل وآخرون (81)، باستخدام التقنيات التي تُقدّر التأثير السببي للدخل على التدخين بين البالغين من ذوي الدخل المنخفض، أن التبغ سلعة عادية (حتى وإن كانت فاخرة): يرتبط الدخل الأعلى بارتفاع احتمالية المشاركة في التدخين وانخفاض احتمالية الإقلاع عنه.

وتتسق هذه النتائج مع تلك المتعلقة بتأثير الدورة الاقتصادية -أي فترات التوسع أو الركود في النشاط الاقتصادي- على السلوكيات والحاصلات الصحية. فقد وجد روم (82-83)، على سبيل المثال، أن التدخين ينخفض خلال فترات الركود الاقتصادي المؤقتة ويزيد خلال فترات التوسع الاقتصادي. ووجد تاراتانيلس وآخرون (84) أن تقديرات مرونة الدخل للطلب في اليونان بعد الأزمة الاقتصادية في عام 2010 كانت أعلى من قبل الأزمة. وأدت الأزمة المالية وتدابير التقشف إلى انخفاض الطلب على السجائر، وجعلت

14 السعر محلي المنشأ لأنه ليس متغيراً مستقلاً؛ يُقدّر السعر بالإتفاق على التبغ مقسوماً على استهلاك التبغ، مع اعتبار الاستهلاك متغيراً تابعاً في تقدير مرونة الأسعار.

السجائر سلعة أكثر مرونة حسب الدخل. ومن المثير للاهتمام أن البيانات الواردة من ألمانيا تشير إلى أن الميل إلى البدء في التدخين يزداد بصورة ملحوظة خلال فترات الركود الاقتصادي. ومع ذلك، ينخفض استهلاك السجائر في الواقع بين المدخنين بالفعل (85).

ومن الناحية المثالية، عند تقدير مرونة الأسعار والدخل، يجب أيضاً مراعاة تأثير السياسات غير السعرية. وتُظهر دراسة حديثة من جنوب أفريقيا أن عدم أخذ السياسات غير السعرية في الاعتبار سوف يؤدي إلى المبالغة في تقدير تأثير الأسعار (86). وتشير دراسة محددة الموضوع مشتركة بين معهد السرطان الوطني ومنظمة الصحة العالمية (4) إلى أن مرونة الأسعار للطلب على التبغ هي -0.4 في المتوسط في البلدان المرتفعة الدخل (تتراوح بين -0.2 و-0.6)، وتتفاوت التقديرات في البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل تفاوتاً أكبر، حيث تبلغ نحو -0.5 (تتراوح بين -0.2 و-0.8)، وتعني مرونة الأسعار -0.5 أن زيادة قدرها 10% في السعر ستؤدي إلى انخفاض الاستهلاك بنسبة 5%.

الخلاصة الرئيسية 14

يحتاج راسمو السياسات إلى معرفة مرونة الطلب، بما في ذلك مرونة الأسعار (الخاصة والمضادة) ومرونة الدخل، على منتجات التبغ في بلدانهم من أجل التقييم الصحيح لتأثيرات التغييرات السياسية المحتملة على الاستهلاك والإيرادات اللاحقة. وينبغي حساب هذه التقديرات على أساس منتظم لتسجيل التغييرات في الطلب بمرور الوقت.

أهمية مرونة الأساس الضريبي

تقيس مرونة الأساس الضريبي الحساسية لتغيير المعدل الضريبي للأساس الذي تُفرض الضريبة بناءً عليه. والأساس هو استهلاك التبغ في حالة فرض الضرائب المحددة، والإنفاق على التبغ في حالة فرض الضرائب القيمة. ويعتمد حجم مرونة الأساس الضريبي على المرونة السعرية للطلب، والهيكل الضريبي، ومستوى معدل الضريبة وحصتها في السعر، إلى جانب استجابة دوائر صناعة التبغ من خلال قرارها باستيعاب الضريبة أو نقلها أو الإفراط في تحويلها إلى سعر التجزئة. وتؤثر تقضيلات المستهلكين ودخلهم وتوافر البدائل وغيرها من التدابير غير السعرية لمكافحة التبغ أيضاً، في مرونة الأساس الضريبي بصورة جوهرية من خلال المرونة السعرية للطلب.

كما يعتمد حجم مرونة الأساس الضريبي على الدوافع الاجتماعية، بما فيها الأسعار والتوقعات الضريبية، التي تتأثر في نهاية المطاف بتدابير مكافحة التبغ الناجحة التي تؤثر في رغبة المستهلكين في دفع الضرائب أو الأسعار. بالإضافة إلى ذلك، تعتمد مرونة الأساس الضريبي على تصورات المدخنين حول إمكانية الكشف وإنفاذ الضرائب عند استخدام منتجات غير قانونية، بالإضافة إلى توافر فرص تجنب الضرائب والتهرب منها وإمكانية الحصول على هذه الفرص. وأخيراً، تعتمد رغبة المستهلكين في دفع الضرائب على تصوراتهم بشأن استخدام الإيرادات الضريبية (87). ولذلك، تتأثر مرونة الأساس الضريبي إلى حد كبير بخيارات السياسات الحكومية.

وتُوصي منظمة الصحة العالمية بزيادة الحصة الضريبية في الأسعار كأداة لتحقيق هدف الصحة العامة المُتمثل في خفض تعاطي التبغ، فالحصة الضريبية الأعلى في الأسعار تزيد من مرونة الأساس الضريبي، بينما يظل كل شيء آخر ثابتاً، ومن ثَمَّ يزداد انخفاض الأساس الضريبي من خلال الانخفاض الناتج في التدخين. ومع ذلك، من المتوقع أن تحاول جهات التصنيع التلاعب بمرونة الأساس الضريبي من خلال سياسات التسعير الخاصة بها، مثل التحويل الضريبي. وكما نُوقش سابقاً في هذا الفصل، يتأثر سلوك دوائر صناعة التبغ بالسياسة واللوائح الضريبية الحكومية.

وينبغي مراعاة عدد من العوامل عند النظر في نقل العبء الضريبي. وكما نُوقش سابقاً، من المرجح أن يتم الإفراط في التحويل الضريبي في هيكل الضريبة المحددة أكثر من هيكل الضريبة القيمة. وهناك أيضاً بيّنات على أن دوائر الصناعة تبالغ في تحويل الضريبة على العلامات التجارية للسجائر الفاخرة أو الباهظة الثمن، بينما تقلل من تحويل الضريبة على العلامات التجارية الأرخص. ويشير ذلك إلى أنه داخل سوق معينة، سيختلف قرار دوائر الصناعة بشأن مدى نقل العبء الضريبي، ليس فقط بناءً على الهيكل الضريبي، ولكن أيضاً على هيكل السوق. كما سيختلف حسب العلامة التجارية. ولكن هذا لا يشير إلى تأثير الزيادة الضريبية على متوسط سعر منتج التبغ. وفي سياق مرونة الأساس الضريبي وتأثير الزيادات الضريبية على الإيرادات، من المهم تقييم كيفية تأثير الزيادات الضريبية على متوسط الأسعار.

والمثل من جنوب أفريقيا مفيد جداً هنا. فعلى مدار العقدین الماضيين، دأبت جنوب أفريقيا على زيادة ضريبتها الانتقائية المحددة على السجائر، مما أدى إلى زيادات كبيرة في الأسعار. وبين تحليل تأثير الزيادات في الضريبة الانتقائية على أسعار السجائر بين عامي 2001 و2015 (26) أنه على الرغم من وجود بيّنات على المبالغة في التحويل الضريبي، على الأقل في غضون فترة زمنية محددة، فقد تم التقليل من تحويل الضريبة بالقيمة الفعلية بوجه عام.

ويرجع هذا التقليل من التحويل الضريبي جزئياً إلى زيادة القدرة التنافسية في السوق، وجزئياً إلى طرح علامات تجارية منخفضة السعر. وبطبيعة الحال، شجع هذا بعض المستهلكين على تحويل استهلاكهم إلى منتجات أرخص، ولكنه دفع أيضاً مصنعي العلامات التجارية الأكثر تكلفة إلى استيعاب جزء من الزيادة الضريبية للحد من التأثير على الأسعار.

إن أي تغيير مستمر في مستوى المعدل الضريبي، مع جميع العوامل الأخرى التي تؤثر في الاستهلاك، سيؤدي إلى تغيير في الإيرادات الضريبية.¹⁵ وتساعد تقديرات مرونة الأساس الضريبي الحكومات على التنبؤ بالتغيرات في إيرادات ضريبة التبغ بعد الزيادة الضريبية (انظر التفاصيل في الملحق 2-2).

عند فرض ضريبة محددة:

- من المتوقع أن يكون استهلاك التبغ -الأساس الضريبي- غير مرّن من حيث السعر (17، 47)؛
- تزيد الأسعار بأقل من الزيادة الضريبية في المتوسط (لا توجد مبالغة في التحويل الضريبي إجمالاً)؛
- من المتوقع أيضاً أن يكون الاستهلاك -الأساس الضريبي- غير مرّن من حيث الضريبة، حيث تنخفض كمية الاستهلاك بصورة أقل تناسيلاً من الزيادة الضريبية، وتزداد الإيرادات الضريبية.

عند فرض ضريبة قيمة:

- يكون الأساس الضريبي هو إجمالي إنفاق المستهلكين (أو، على نحو مماثل، إيرادات مبيعات صناعة التبغ) على استهلاك التبغ (القانوني) - أي أن الأساس الضريبي، بموجب الضريبة القيمة، يتحدد وفقاً لكل من السعر والكمية، وهو في حد ذاته دالة لحساب السعر؛
- العلامة التي تدل على مرونة الأساس الضريبي -التي يمكن أن تكون سلبية أو إيجابية- تعتمد على حجم المرونة السعرية للطلب؛
- لما كانت البيّنات تشير إلى أن الطلب على التبغ غير مرّن من حيث الأسعار، فإن مرونة الأساس الضريبي تصبح إيجابية؛

15 لقد استخدم لافر هذا المفهوم ليزعم بأن الزيادات الضريبية المرتفعة جداً ستقلل من عائدات الضريبة الانتقائية (ما يسمى بمنحنى لافر). للاطلاع على مناقشة تفصيلية حول منحنى لافر، راجع القسم 4-4 في الفصل 4.

- عندما يزيد معدل الضريبة القيمة، يُعدّل كل من السعر والكمية، ولكن تنخفض الكمية بصورة أقل تناسبًا من زيادة السعر، وتزداد الإيرادات الضريبية؛
 - تؤدي زيادة معدل الضريبة إلى ارتفاع مستوى الإيرادات وانخفاض مستوى الاستهلاك؛ وتزداد قيمة المرونة -وبالتالي الإيرادات الضريبية- مع مستوى التحويل الضريبي.
- يعد فرض الضرائب أداة لتحقيق أهداف الصحة العامة والأهداف المالية. فإذا وصلت الأسعار، بعد التدخلات الناجحة لمكافحة التبغ، إلى مستويات يصبح فيها الطلب مرناً، فسيكون الأساس الضريبي غير مرّن على الأرجح بسبب تقليل التحويل الضريبي، حيث إن الإفراط في التحويل الضريبي ليس سياسة تسعير جيدة عندما يكون الطلب مرناً. وبعبارة أخرى، فإن زيادة معدل الضريبة، إلى جانب التدابير غير السعرية لمكافحة التبغ التي تجعل المستهلكين أكثر حساسية لزيادات الأسعار (الضرائب)، تؤدي إلى إيرادات هامشية بطيئة، ولكن إيجابية. للاطلاع على مثال على قصة نجاح لفرض الضرائب على التبغ، انظر الإطار 2-2، ولمزيد من التفاصيل حول تجارب البلدان مع الزيادات الضريبية وتأثيرها على الإيرادات، انظر القسم 4-4 في الفصل 4.

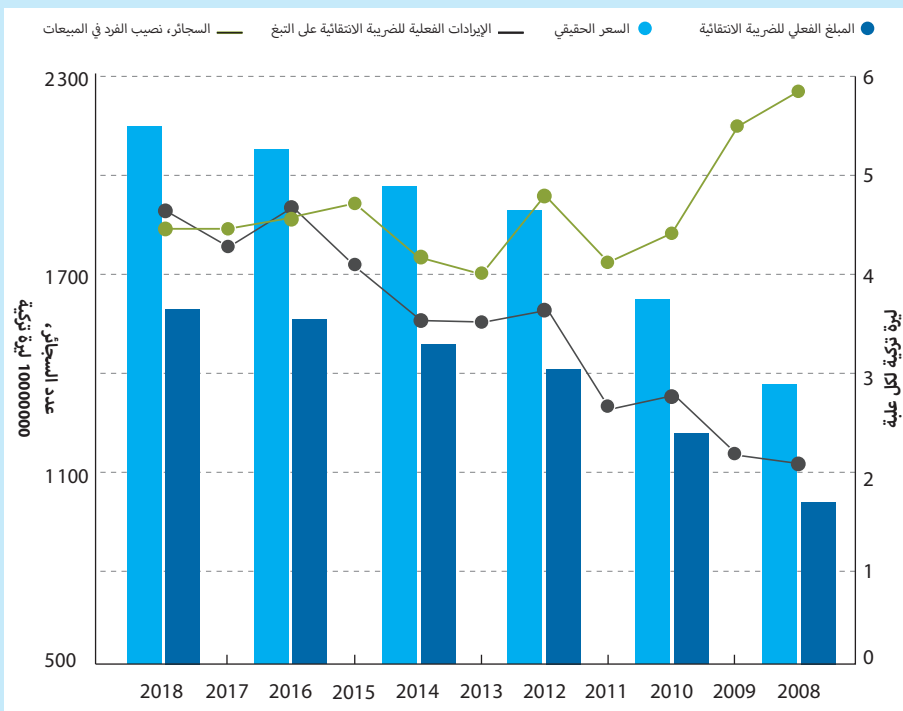
الخلاصة الرئيسية 15

الضرائب هي أداة السياسات الرئيسية التي يستخدمها راسمو السياسات في السيطرة على الطلب. ومن ثمّ، من الضروري ألا يكتفوا بتقييم تأثير الأسعار على الطلب، بل يجب عليهم تقييم تأثير الضرائب على الطلب على نحو ملائم: وهذه هي مرونة الأساس الضريبي. وتُحدّد مرونة الأساس الضريبي في المقام الأول من خلال: (1) المرونة السعرية للطلب، (2) درجة نقل دوائر صناعة التبغ للضريبة إلى سعر التجزئة، (3) اعتبار الضريبة حصة من سعر التجزئة. وسيُتأثر الطلب والإيرادات بدرجة تأثر هذه العناصر الثلاثة بالزيادة الضريبية. وفي الوقت الحالي، العناصر الثلاثة مجتمعة ليست مرتفعة بما يكفي في أي بلد لزيادة الضرائب بما يؤدي إلى خفض إيرادات الضريبة الانتقائية.

الإطار 2-2: قصة نجاح في فرض الضرائب على التبغ: تركيا

تركيا مثال لبلد يزيد الضرائب بصورة منتظمة وكبيرة على مدى فترة قصيرة نسبياً من الزمن؛ وقد جنت ثمار هذه السياسة. وكما هو موضح في الشكل 2-11، زادت الضريبة الانتقائية لكل علبة سجائر بأكثر من الضعف من حيث القيمة الفعلية على مدى 10 سنوات، كما تضاعف السعر الحقيقي تقريباً. وفي موازاة ذلك، زادت إيرادات الضريبة الانتقائية على التبغ بنسبة 67%، وانخفضت مبيعات السجائر بنسبة 20%. ومنذ بدء برنامج التحوّل الصحي في تركيا في عام 2003، نجحت تركيا في زيادة الإنفاق على الصحة العامة وجمع المزيد من إيرادات ضرائب التبغ. ووفقاً لأحدث الأرقام المتاحة، كانت إيرادات ضريبة التبغ في عام 2015 تعادل 42% من الإنفاق على الصحة العامة في البلد و1.5% من الناتج المحلي الإجمالي (88).

الشكل 11-2 إيرادات الضريبة الانتقائية على التبغ واستهلاكه في تركيا (سنة الأساس 2008) - 2018



المصادر: المرجع رقم 1 حول سعر العلامة التجارية الأكثر مبيعًا، بيانات المبيعات والإيرادات الخاصة بوزارة المالية، وقاعدة بيانات التوقعات الاقتصادية العالمية الخاصة بصندوق النقد الدولي، نيسان/أبريل 2020. انظر <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2020/April> للاطلاع على التعديل وفقًا للتضخم.

التأثير على القدرة على تحمل التكاليف

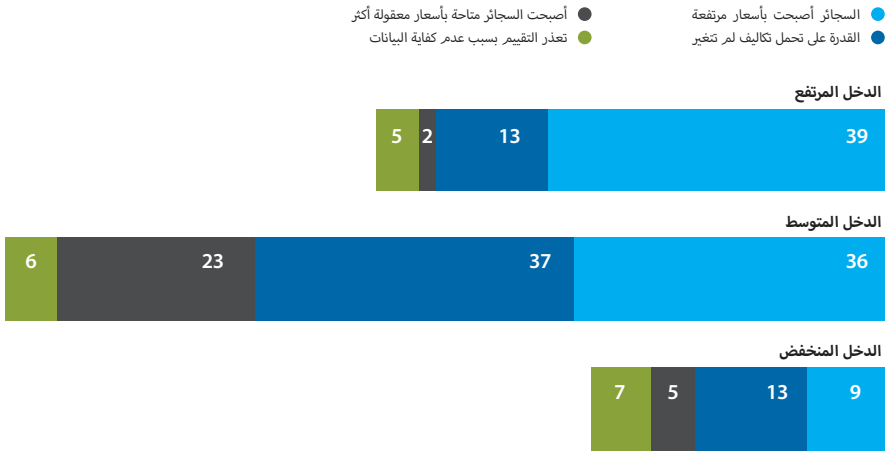
في حين أن الزيادات في الأسعار تؤثر بوضوح في الاستهلاك، فإنه عندما لا تؤخذ في الاعتبار آثار زيادة نصيب الفرد من الدخل في إحدى الفئات السكانية، فإن تأثير الأسعار قد لا يكون قويًا كما هو متوقع. وتؤدي الزيادات في دخل السكان إلى زيادة قوتهم الشرائية. وكما ذكر سابقًا، تسلك منتجات التبغ عمومًا سلوك السلع العادية. وبالتالي، مع زيادة الدخل، من المتوقع أن يزيد استهلاك التبغ أيضًا. ولتخفيف هذا التأثير، يجب أن تكون الزيادات في الأسعار (التالية للزيادات الضريبية) أكبر من الزيادات في الدخل. وهنا يأتي مفهوم القدرة على تحمل التكاليف. وتوضح القدرة على تحمل التكاليف تأثير زيادة الأسعار وزيادة الدخل على سلوك المستهلك.

ومن الطرق الشائعة والسهلة لحساب القدرة على تحمل التكاليف، والتي لاقت رواجًا بفضل بليتشرفان والبيك (89)، استخدام النسبة المئوية للناتج المحلي الإجمالي للفرد المطلوبة لشراء 2000 سيجارة (أو 100 علبة تحتوي كل منها على 20 سيجارة) في عام معين. وتستشير الزيادة في هذه النسبة مع مرور الوقت إلى أن تكلفة السجائر أصبحت بأسعار مرتفعة أكثر وينبغي أن تؤدي إلى تخفيضات في الاستهلاك. وتساعد التغيرات التي تطرأ على اتجاهات القدرة على تحمل تكاليف السجائر بمرور الوقت راسمي السياسات

على فهم تطور الأسعار نسبة إلى قدرة السكان على شراء السجائر، كما تُمكنهم من تنقيح سياساتهم تبعاً لذلك. وتسلط الدراسات الحديثة في الهند، على سبيل المثال، الضوء على تفاوت الأسعار الواسع بين السجائر المصنعة ومنتجات التبغ المحلية الأصل، مثل سجائر البيدي ومضغ التبغ، فضلاً عن الميل إلى أن تصبح هذه المنتجات المحلية الأصل بأسعار معقولة أكثر بمرور الوقت بسبب السياسات الضريبية المواتية أو الأكثر تساهلاً تجاهها (90-91).

ويوضح الشكل 2-12 التغير في القدرة على تحمل تكاليف علبة السجائر من العلامة التجارية الأكثر مبيعاً حسب فئات الدخل في البلد بين عامي 2008 و2018. وخلال هذه الفترة الزمنية، تراجعت القدرة على تحمل التكاليف في حوالي 70% من البلدان المرتفعة الدخل، في حين تراجعت قليلاً في أكثر من 35% من البلدان المتوسطة الدخل و26% فقط من البلدان المنخفضة الدخل.

الشكل 2-12 عدد البلدان التي شهدت تغيراً في القدرة على تحمل تكاليف السجائر بين عامي 2008 و2018، حسب مستوى الدخل



ملاحظة: تم حساب التغير في القدرة على تحمل التكاليف على أنه معدل المبيعات الدنيا للتغير في نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي المطلوب لشراء 2000 سيجارة من العلامة التجارية الأكثر مبيعاً بالعملة المحلية في سنة معينة. وجرى حساب معدل اتجاه النمو للبلدان التي لديها أربع سنوات أو أكثر من البيانات، بما فيها عام 2018. وتم تقييم القدرة على تحمل التكاليف على أنها لم تتغير إذا لم يكن اتجاه المبيعات الدنيا في نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي المطلوب لشراء 2000 سيجارة خلال الفترة 2008-2018 ذا دلالة إحصائية عند مستوى 5%.

المصدر: (1).

الخلاصة الرئيسية 16

من منظور الصحة، بالإضافة إلى دراسة تأثير زيادة الضرائب على مستويات الأسعار والطلب والإيرادات، ينبغي لراسمي السياسات النظر في زيادة الضرائب التي من شأنها أن تؤدي إلى ارتفاع الأسعار أكثر من الزيادة في دخل السكان؛ فالزيادة الضريبية يجب أن تجعل منتجات التبغ بأسعار أكثر ارتفاعاً للمستهلكين بحيث ينخفض الطلب بفعالية.

توقع التأثير على الاستهلاك ومعدل انتشار التدخين وإنقاذ الأرواح

أداة منظمة الصحة العالمية التفاعلية لتوقع معدلات التدخين وتحديد الأهداف (WHO ISPT)

تُمكّن الأداة التفاعلية لتوقع معدلات التدخين وتحديد الأهداف راسمي السياسات الوطنيين والخبراء في مجال مكافحة التبغ من استكشاف التأثير المحتمل للسياسات المقترحة لمكافحة التبغ. وتستخدم هذه الأداة عوامل التأثير الخاصة بمجموعة مختارة من تدابير خفض الطلب الواردة في اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ، والمستمدة من المؤلفات المنشورة، واتجاهات معدلات تدخين التبغ، والمعلومات الديموغرافية الوطنية، وخطر الوفاة المرتبط بالتبغ. وتوفر الأداة توقعات بشأن: (1) معدلات تدخين التبغ؛ (2) الوفيات المرتبطة بتدخين التبغ في أحد البلدان في ظل سياقات سياسية مختلفة ولفترات زمنية مختلفة. وقد صُمّمت هذه الأداة لتعزيز التعاون المتعدد القطاعات داخل البلدان من خلال تمكين الخبراء من مختلف الوزارات (على سبيل المثال، الصحة، والتعليم، والشؤون المالية، والإحصاءات الوطنية)، والمجتمع المدني، والأوساط الأكاديمية، ووسائل الإعلام من استكشاف الخيارات للتخطيط على الأمدين المتوسط والطويل لمكافحة التبغ بالتعاون مع خبراء منظمة الصحة العالمية. ويُمكن استخدام هذه الأداة عقد شراكات قوية من أجل الدعوة إلى تغيير السياسات، وإعداد البرامج وتقييمها.¹⁶ ويمكن لهذه الأداة أن تساعد على وجه الخصوص راسمي السياسات في وزارة المالية على تقييم المساهمة المحددة للسياسات الضريبية -ضمن سياسات مكافحة التبغ العامة- لتحقيق أهداف محددة للحد من انتشار التبغ.

توقع التأثير على إيرادات الضريبة الانتقائية

نموذج منظمة الصحة العالمية لمحاكاة ضريبة التبغ (WHO TaXSiM)

تُعد أداة WHO TaXSiM أداة بسيطة، ولكن كثيفة البيانات ومستندة إلى برنامج Excel، وتساعد راسمي السياسات على تحليل سياسات ضرائب التبغ وتقييم تأثير أي زيادة في الضريبة الانتقائية أو تغيير في هيكل الضريبة الانتقائية على مستويات الأسعار، والمبيعات القانونية والإيرادات المتأتية من الضرائب الانتقائية وغيرها من الضرائب المفروضة على منتجات التبغ. وباستخدام بيانات تفصيلية عن السوق، بما في ذلك معظم العلامات التجارية الموجودة في السوق وحصتها في السوق ومستويات أسعارها والضرائب المطبقة، والافتراضات المتعلقة بالمرونة السعرية للطلب، تنبأ أداة WHO TaXSiM بتأثير التغييرات الضريبية على أسعار المستهلك وحجم الاستهلاك والإيرادات الضريبية الناتجة عن كل علامة تجارية وشريحة سوقية للعام التالي. ويمكن إجراء هذا التطبيق لعدة سنوات.¹⁷ ومن خلال استكشاف بيانات السوق بالتفصيل، بالإضافة إلى تقييم التأثير المحتمل للتغييرات في الضريبة الانتقائية على الإيرادات، تعد WHO TaXSiM أداة مفيدة لإبراز نقاط الضعف والفرص في النظام الضريبي القائم والسوق. كما يمكن أن تشجع راسمي السياسات على إنشاء قواعد بيانات إدارية يمكن تحديثها دورياً لرصد ديناميكيات سوق السجائر.

الخلاصة الرئيسية 17

يمكن لراسمي السياسات استخدام الأدوات المتاحة لمحاكاة تأثير الزيادات الضريبية على الأسعار والاستهلاك والإيرادات، وكذلك معدل انتشار التدخين وإنقاذ الأرواح.

16 الأداة التفاعلية لتوقع معدلات التدخين وتحديد الأهداف غير متاحة للجمهور، ولكن منظمة الصحة العالمية ستعمل مباشرة مع البلدان المعنية بناءً على طلبها لاستخدام هذه الأداة في إنتاج خطط تحويل البيانات إلى إجراءات.

17 لمزيد من المعلومات حول المنهجية، انظر https://www.who.int/tobacco/economics/tax-sim_background.pdf، تم الاطلاع في 29 أيلول/سبتمبر 2020.

المؤشرات المؤسسية بها لرصد التقدم المحرز في فرض الضرائب على التبغ

مجموعة التدابير الستة لمكافحة التبغ

تنشر منظمة الصحة العالمية تقريراً نصف سنوي عن وباء التبغ العالمي، يرصد التقدم المحرز على مستوى العالم في مجال مكافحة التبغ. ويُرَكِّز التقرير، على وجه الخصوص، على تنفيذ مجموعة التدابير الستة لمكافحة التبغ (MPOWER)، وهي مجموعة من التدابير التي ثبتت نجاعتها في خفض الطلب، بما يتماشى مع الأحكام الرئيسية للاتفاقية الإطارية بشأن مكافحة التبغ (1).

وفي حين ثبت أن زيادة الضرائب على التبغ (العنصر R) هي السياسة الأكثر جدوى وفعالية من حيث التكلفة للحد من تعاطي التبغ (4)، فإن تنفيذ مجموعة التدابير الستة بالكامل على مستوى أفضل الممارسات سيعزز تأثير العنصر R. على سبيل المثال، وكما ذكر سابقاً في هذا الفصل، فإن حظر الخصومات الترويجية في إطار التدبير E (إنفاذ حظر الإعلان عن التبغ والترويج له ورعايته) سوف يدعم زيادة الأسعار بعد زيادة الضرائب. وإذا تم تنفيذ جميع التدابير الستة لمكافحة التبغ باستثناء العنصر R على مستوى أفضل الممارسات، مع بقاء كل شيء آخر ثابتاً، فمن المتوقع انخفاض الإيرادات. ومن ثم، من أجل الحفاظ على مستويات الإيرادات، من المهم زيادة الضرائب الانتقائية على منتجات التبغ بصورة منتظمة لتعويض الانخفاض في تعاطي التبغ الناجم عن التدابير الأربعة الأخرى لمكافحة التبغ.

الحصة الضريبية

يتمثل المؤشر الرئيسي في السياسة (R)، كما ورد في تقرير منظمة الصحة العالمية حول وباء التبغ العالمي (1)، في إجمالي حصة الضرائب غير المباشرة في سعر التجزئة للعلامة التجارية الأكثر مبيعاً للسجائر.¹⁸ والبلدان التي تُفرض على الصنف الأكثر مبيعاً من سجائرها ضريبة إجمالية تعادل أو تزيد على 75% من سعر التجزئة تُعدّ على أعلى مستوى من الإنجاز.

وبينما يشتمل إجمالي الضرائب على الضرائب الانتقائية، وضريبة القيمة المضافة (أو ضرائب المبيعات)، ورسوم الاستيراد (عندما تنطبق) وغيرها من الضرائب غير المباشرة (حيثما ينطبق ذلك). ومن الأفضل التركيز على الضرائب الانتقائية، لأنها العنصر الأكثر تأثيراً على السعر النسبي للتبغ. ويمكن استخراج حصة الضريبة الانتقائية في سعر التجزئة من تقرير منظمة الصحة العالمية لعام 2019 حول وباء التبغ العالمي.¹⁹ ويوصي الدليل التقني لمنظمة الصحة العالمية لعام 2010 بشأن إدارة ضرائب التبغ بجعل حصة الضريبة الانتقائية لا تقل عن 70% من سعر التجزئة لمنتجات التبغ (47).

القدرة على تحمل التكاليف

كما نُوقِش سابقاً، حصة الضرائب في سعر التجزئة ليست كافية لضمان نجاح سياسة ما في خفض الطلب. وينبغي لأي زيادة ضريبية أن تؤدي إلى زيادة في الأسعار مما يؤدي إلى تثبيط الاستهلاك بصورة فعّالة. وفي حين تشير الاتجاهات العالمية إلى أن الحصة الضريبية المرتفعة ترتبط ارتباطاً إيجابياً بمستوى الأسعار المرتفع (انظر الشكل 2-2 في القسم 2-1)، فقد لا ينطبق ذلك بالضرورة على بلد معين؛ حيث يمكن أن تكون الحصة الضريبية مرتفعة، بينما تظل منتجات التبغ بأسعار معقولة في الوقت نفسه. ولهذا السبب، من المهم عدم الاكتفاء برصد الزيادات الضريبية فقط، ولكن أيضاً ما إذا كانت هذه الزيادات

18 للاطلاع على مزيد من التفاصيل حول كيفية تجميع هذا المؤشر، انظر الملاحظة التقنية الثالثة في تقرير منظمة الصحة العالمية لعام 2019 حول وباء التبغ العالمي (https://www.who.int/tobacco/global_report/Technical-Note-III.pdf?ua=1).

19 انظر الضرائب وأسعار التجزئة لعبية تحتوي على 20 سيجارة، على مستوى العالم، في تقرير منظمة الصحة العالمية لعام 2019 حول وباء التبغ العالمي (https://www.who.int/tobacco/global_report/Table-9.1-Taxes-and-retail-price-for-a-pack-of-20-cigarette-most-sold-brand.xls?ua=1)، تم الاطلاع في 29 أيلول/سبتمبر 2020.

أدت إلى زيادة في الأسعار أكبر من الزيادة في الدخل. وكما هو موضح في القسم 2-2-3 من هذا الفصل، فإن المؤشر الشائع هو النسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي للفرد المطلوبة لشراء 100 علبة تحتوي كل منها على 20 سيجارة في عام معين.²⁰

مؤشرات أخرى

كما نُوقش بالتفصيل في القسمين 1-2-2 و 2-2-2، يمكن للهيكل الضريبي الجيد أن يجعل السياسة الضريبية أكثر فعالية في زيادة الأسعار وتقليل القدرة على تحمل تكاليف منتجات التبغ. ويمكن أن تشمل المؤشرات ما إذا كان يتم تطبيق ضريبة انتقائية موحدة، وما إذا كانت الضريبة الانتقائية محددة أو يتم تعديلها بانتظام لمراعاة التضخم. كما يتم رصد عدد من هذه المؤشرات من خلال تقرير منظمة الصحة العالمية حول وباء التبغ العالمي، ويمكن تنزيله عبر الإنترنت.²¹ ويجمع مؤشر ضريبة التبغ، الذي تم تجميعه في عام 2020، بين العناصر المختلفة التي تُشكّل سياسة ضريبية جيدة معنية بالتبغ. ويصنف سجل قياس الأداء الضريبي للسجائر (Tobacconomics) أداء السياسة الضريبية المعنية بالتبغ في البلد بناءً على أفضل الممارسات، والعناصر الأربعة التي تحدد مستوى الأداء هي: (1) سعر السجائر (بتعادل القوة الشرائية)، (2) التغيرات في القدرة على تحمل تكاليف السجائر مع مرور الوقت، (3) حصة الضرائب (الإجمالية والانتقائية) في أسعار بيع السجائر بالتجزئة، (4) هيكل الضرائب على السجائر (أي ما إذا كانت الضريبة الانتقائية مطبقة؛ وما إذا كانت موحدة أو متدرجة؛ وما إذا كانت محددة أو قيمة أو مختلطة، وفيما يتعلق بعنصر الضريبة القيمة، ما إذا كانت الضريبة مطبقة على أساس سعر التجزئة وما إذا كان هناك حد أدنى من الضريبة الانتقائية المحددة. وفيما يتعلق بعنصر الضريبة المحددة، ما إذا كان قد تم تعديل الضريبة تلقائيًا تصاعديًا). ويتم إعطاء كل من العناصر الأربعة درجة، باستخدام مؤشر من خمس نقاط، ويعكس إجمالي النقاط متوسط درجات العناصر الأربعة. وكلما كانت النتيجة الإجمالية أقرب إلى 5، كان أداء سياسة ضرائب التبغ أفضل في أحد البلدان. ورغم أن سجل قياس الأداء المنشور هذا لا يُطبّق حاليًا إلا على السجائر، إلا أنه يمكن تطبيقه بسهولة على منتجات التبغ الأخرى، شريطة توافر البيانات اللازمة.

الخلاصة الرئيسية 18

أفضل طريقة لفرض الضرائب على التبغ هي تنفيذها في إطار مجموعة شاملة من التدابير الستة (MPOWER). وتُعدّ مجموعة التدابير هذه مؤشرًا عامًا يشمل جميع التدابير الرئيسية لمكافحة التبغ من ناحية الطلب.

الخلاصة الرئيسية 19

بالإضافة إلى تقييم التأثير المحتمل لزيادة الضرائب، يتعين على راسمي السياسات رصد التقدم المُحرز بمرور الوقت. وتعد حصة الضريبة في سعر التجزئة مؤشرًا على التقدم. ومع ذلك، من الأهمية بمكان أن نتذكر أن الزيادة الفعّالة في الضرائب يجب أن تُترجم إلى ارتفاع في الأسعار لجعل التبغ بأسعار أكثر ارتفاعًا. كما أن الجمع بين جميع عناصر السياسة الضريبية الجيدة في سجل قياس أداء واحد يمكن أن يفيد في تقييم السياسة الضريبية للتبغ بوجه عام.

20 تم تجميع هذا المؤشر أيضًا في تقرير منظمة الصحة العالمية حول وباء التبغ العالمي؛ انظر https://www.who.int/tobacco/global_report/Table-9.6-Affordability.xls?ua=1، تم الاطلاع في 29 أيلول/سبتمبر 2020.

21 راجع المعلومات التكميلية حول فرض الضرائب على الصعيد العالمي في تقرير منظمة الصحة العالمية لعام 2019 حول وباء التبغ العالمي https://www.who.int/tobacco/global_report/Table-9.5-Supplementary-information-on-taxation.xls?ua=1، تم الاطلاع في 29 أيلول/سبتمبر 2020.

3-2 تكامل السياستين المحلية والإقليمية

رغم أنه من الضروري تصميم سياسات ضريبية للتبغ مع مراعاة كافة العوامل المذكورة أعلاه، إلا أنه من المهم أيضاً النظر في كيف يمكن للعوامل الخارجية أن تؤثر في أهداف السياسة الصحية العامة أو حتى تعرقها. وكما يوضح الفصل 3، يعد التعاون بين مختلف الوكالات التي شاركت بصورة مباشرة في إدارة الضرائب، وتحصيلها وإنفاذها، أمراً مهماً لتنفيذ السياسة الضريبية بفعالية وكفاءة. ولكن في مرحلة التصميم، من الضروري أيضاً التواصل مع الوكالات ورأسمي السياسات الآخرين الذين لا يشاركون مشاركة مباشرة في فرض الضرائب. وعلى الصعيد المحلي، يعد التنسيق مطلوباً لضمان عدم تأثير سياسات القطاعات غير الصحية بالسلب على مبادرات مكافحة التبغ أو حتى تعطيلها. وبالنسبة للبلدان التي تشكل جزءاً من كتلة إقليمية، فإن تنسيق فرض الضرائب على التبغ أمر ضروري لحماية السوق الموحدة -وكذلك صحة السكان- ولمنع تآكل الإيرادات الضريبية وتجنب الضرائب والتهرب منها.

1-3-2 التعاون المشترك بين القطاعات بشأن السياسات المحلية

السياسات المحلية في مجالات الزراعة والصناعة والتجارة والشؤون المالية والعمل لديها القدرة على استحداث أو دعم الحوافز في مختلف مراحل إنتاج التبغ وتصنيعه وتوزيعه، ويمكن أن تؤدي إلى نتائج عكسية لأهداف مكافحة التبغ وفرض الضرائب عليه. فعلى سبيل المثال، يمكن أن تؤدي الإعانات المقدمة للمزارعين أو المصنعين المشاركين في زراعة التبغ أو معالجته إلى خفض الأسعار وتحفيز المشاركة المستمرة أو حتى زيادة التنمية في هذه المجالات، مما يؤدي إلى نتائج عكسية للأهداف المتمثلة في جعل منتجات التبغ بأسعار أكثر ارتفاعاً والحد من استهلاك التبغ. ويلزم تحقيق التكامل المتعدد القطاعات والترابط بين السياسات على المستوى القطري لضمان عدم تصدي السياسات والتدخلات العامة في القطاعات غير الصحية للتأثير المقصود من مكافحة التبغ وفرض الضرائب على الصحة العامة.

الخلاصة الرئيسية 20

ينبغي تعزيز الترابط بين السياسات في مجالات الزراعة والصناعة والتجارة والشؤون المالية والعمل بصورة أكبر لضمان أن السياسات والتدخلات العامة في هذه القطاعات لا تصدى للتأثير المقصود من مكافحة التبغ وفرض الضرائب على الصحة العامة.

2-3-2 التنسيق الإقليمي لضرائب التبغ

ينطلق تكامل السياسات من الاعتراف بأن التعاون بشأن السياسات المحلية يمكن أن يزيد بصورة كبيرة من المكاسب الناتجة عن تشكيل كتلة إقليمية. وتنسيق الضرائب أمر مرغوب فيه وقد يكون ضرورياً في بعض المجالات للتعامل مع الآثار غير المباشرة، مثلاً للسياسة الضريبية، أو لاحتمالية ما يطلق عليه «السباق نحو الهاوية»، أو للتهديدات التي تواجه الصحة العامة. وقد تكون عملية تنسيق الضرائب بسيطة، مثل وضع حد أدنى من المعايير والمتطلبات بناءً على قواعد مرجعية عالمية وأفضل الممارسات. ويلزم تنسيق فرض الضرائب على التبغ لضمان إنشاء سوق موحدة تعمل جيداً وعلى نحو سليم، ومنع تآكل الإيرادات الضريبية، ومنع تجنب الضرائب والتهرب منها، وحماية الناس. فعندما تتم إزالة العقبات التجارية بين البلدان، تدعم المعدلات الضريبية المنسقة السوق الموحدة لأنها تحسن قدرة المستهلكين والمنتجين والمستثمرين على اتخاذ قرارات، على نحو لا يتأثر بالسلب بالضرائب، بل يعكس التكاليف الحقيقية للفرص. ومن شأن المنافسة الضريبية -حيث يعمل كل بلد ببساطة على تقويض المعدل الضريبي للبلد الآخر- أن تمنع الحكومات من جمع الأموال الكافية لتنفيذ السياسة الاجتماعية.

ولتجنب هذا السباق نحو الهاوية، يمكن للبلدان تحديد معدلات ضريبية دنيا داخل الاتحاد الجمركي (93). وحتى في حال عدم وجود منافسة ضريبية -عندما توجد اختلافات ضريبية كبيرة في البلدان المجاورة- هناك حافز واضح للتجارة عبر الحدود من أجل خفض المدفوعات الضريبية على نحو قانوني أو غير قانوني.

وتتقدم تجارب المجموعات الاقتصادية الإقليمية الراسخة دروسًا مهمة في مجال السياسات، ليس فقط من حيث عملية التكامل العام، ولكن أيضًا من حيث عملية تنسيق السياسات الضريبية ومداها.

ونفذ الاتحاد الأوروبي خطة إقليمية ناجحة لتنسيق الضرائب. وعلى مر السنين، اتسع نطاق التركيز على تنسيق الضرائب على التبغ، بداية من إزالة العقبات الضريبية ومرورًا بمكافحة المنافسة الضريبية الضارة وتجنب الضرائب والهروب منها، ومؤخرًا حماية الصحة العامة. وبطبيعة الحال، تتطلب معالجة هذه المسائل زيادة التقارب في السياسة المالية وإدارة الضرائب.

ورغم استمرار وجود فروق في الأسعار، فقد ساعد وضع حد أدنى لحصة الضرائب في السعر النهائي لمنتجات التبغ، وكذلك حد أدنى من الضرائب الانتقائية، البلدان على الوصول إلى مستوى ما من التنسيق. وتؤكد تجربة الاتحاد الأوروبي أنه يمكن تحقيق كل من اتجاه الانخفاض في استهلاك التبغ والإيرادات المستقرة مع مواءمة الحد الأدنى لمعدلات الضريبة الانتقائية (94). وعلاوة على ذلك، أتاحت عملية تنسيق الضرائب فرصًا لسلطات الإنفاذ (الضريبة أو الجمركية) للحصول على معلومات يمكن استخدامها في مكافحة الاحتيال والتهرب الضريبي.

ومن ناحية أخرى، تبين تجربة جهود التنسيق في الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا كيف يمكن لغياب هيئة فوق وطنية (مثل الاتحاد الأوروبي) أو دولة عضو مهيمنة (انظر مثال الاتحاد الجمركي لجنوب أفريقيا أدناه) أن يبطئ وتيرة تكامل السياسات الذي من شأنه أن يعود بالفائدة على جميع الدول الأعضاء (95). وتلتزم البلدان الثمانية في الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا بتوجيه ضريبي²² يلزمها بفرض ضريبة انتقائية قيمة على أساس قيمة التكلفة والتأمين والشحن أو سعر جهات الإنتاج لمنتجات التبغ، والذين قد يتم الإعلان عنهما بأقل من قيمتهما الفعلية ويصعب التأكد منهما. وبالإضافة إلى ذلك، يتم فرض حد أقصى لمعدل الضريبة الانتقائية، ويطبق بعض الدول الأعضاء ضرائب إضافية للتعامل مع هذا القيد. وتم تنقيح التوجيه في عام 2017 (96)، ولكن للأسف لا يزال الهيكل الضريبي كما هو، ولم تتم إزالة الحد الأقصى للمعدل، بل تمت زيادته.

ويعد الاتحاد الجمركي لجنوب أفريقيا، الذي يضم خمسة بلدان أعضاء، هو أقدم اتحاد جمركي قائم، وتم تأسيسه في عام 1910. وبفضل القيادة المهيمنة لجنوب أفريقيا، هذا البلد الذي يتمتع بنظام إداري متطور وسياسة ضريبية شرسة معنية بالتبغ، اعتمد الاتحاد سياسة ضريبية متكاملة على نحو جيد استفاد منها جميع أعضائه (95).

ومجلس التعاون الخليجي، الذي تأسس في عام 1981، هو اتحاد إقليمي حكومي دولي سياسي واقتصادي يتألف من ست دول تقع في الخليج العربي. وهو موطنٌ لخمس إمدادات النفط العالمية (97)، ولم تعتمد دول مجلس التعاون الخليجي أبدًا على فرض الضرائب كمصدر للإيرادات؛ ولم يتم تطبيق أي ضرائب مباشرة أو غير مباشرة في المنطقة. ورغم عدم وجود ضريبة انتقائية على منتجات التبغ، إلا أن دول مجلس التعاون الخليجي، بوصفها اتحادًا جمركيًا، لديها تعريف جمركية خارجية مشتركة. وتشمل هذه التعريف المشتركة معدلات منسقة وأيضًا هيكلًا منسقًا، وتبلغ رسوم الاستيراد 100% من قيمة التكلفة والتأمين والشحن لمنتجات التبغ المستوردة في المنطقة، مع فرض ضريبة دنيا لكل كمية مستوردة.

22 اعتمد التوجيه رقم CM/WAEMU/98/03 بشأن تنسيق تشريعات الدول الأعضاء المتعلقة بالرسوم الانتقائية في 22 كانون الأول/ديسمبر 1998. وتم تعديله بموجب التوجيه رقم CM/WAEMU/2009/03 المؤرخ في 27 آذار/مارس 2009 بهدف تنسيق الرسوم الانتقائية داخل الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا (WAEMU).

ومع ذلك، في السنوات الأخيرة، وكوسيلة للحد من اعتمادها على الدخل من النفط، نظرت دول مجلس التعاون الخليجي في تنويع مصادر دخلها، بما في ذلك من خلال الاعتماد على الضرائب غير المباشرة مثل الضريبة الانتقائية وضريبة القيمة المضافة. وفي عام 2015، تم اعتماد قرار في اجتماع القمة السادسة والثلاثين لدول مجلس التعاون الخليجي بتطبيق ضرائب انتقائية على جميع منتجات التبغ المستوردة والتبغ الخام المزروع محلياً (قرار مجلس التعاون الخليجي رقم 1/963). ووافق قرار اتخذ على سبيل المتابعة في كانون الأول/ديسمبر 2016 بصورة رسمية على فرض ضريبة انتقائية على التبغ ومنتجات أخرى، مثل المشروبات السكرية ومشروبات الطاقة، وكذلك السلع الخاصة (الكحول ولحم الخنزير)، في جميع دول مجلس التعاون الخليجي.

ودخلت القرارات المتخذة على المستوى الوطني لتنفيذ هذا القرار دون الإقليمي حيز التنفيذ تدريجياً في جميع دول مجلس التعاون الخليجي، بدءاً من المملكة العربية السعودية، التي بدأت التنفيذ في حزيران/ يونيو 2017، تلتها البحرين والإمارات العربية المتحدة في وقت لاحق من ذلك العام، وقطر في عام 2018 وسلطنة عُمان في عام 2019 (1). والكويت هي الوحيدة التي لم تُكَيّف بعد قوانينها الوطنية وفقاً لذلك. والضريبة الانتقائية التي فرضتها دول مجلس التعاون الخليجي لها هيكل يشبه إلى حد ما رسم الاستيراد على منتجات التبغ، حيث يبلغ المعدل نسبة 100%، ولكن تم تغيير الأساس من قيمة التكلفة والتأمين والشحن إلى سعر التجزئة باستثناء الضرائب. وأدى فرض الضريبة الانتقائية إلى زيادات كبيرة في سعر العلامة التجارية الأكثر مبيعاً للسجائر في الدول الأعضاء بين عامي 2016 و2018، بنسبة 33% في البحرين، وأكثر من 80% في الإمارات العربية المتحدة، وأكثر من 100% في المملكة العربية السعودية (1). وفي الاتحادات مثل كندا والولايات المتحدة -حيث تتمتع الحكومة المركزية بسلطة ضريبة حقيقية وبعض الرقابة المالية والتنظيمية على الولايات أو المقاطعات- لا يتم تسويق ضرائب التبغ (98-99).

وعلى الرغم من وجود اختلافات كبيرة بين الولايات القضائية في الضرائب والأسعار، ووجود إمكانية كبيرة لتنسيق الضرائب للحد من نطاق المعاملات غير المشروعة في سوق التبغ، إلا أنه لا يوجد دليل يُذكر على أن المقاطعات الكندية أو فرادى الولايات في الولايات المتحدة مهتمة بتنسيق الضرائب على التبغ. وتعد عملية تنسيق الضرائب أكثر أهمية في سياق المزيد من التكامل الاقتصادي في مجموعة من البلدان التي هي بالفعل جزء من اتحاد جمركي، ولكن يجب التخطيط لها جيداً لتكون فعّالة. وتؤدي التناقضات في تفسير القانون وعدم توحيد تعريف منتجات التبغ والأساس الضريبي إلى أوضاع دون المستوى الأمثل. وينبغي مواءمة معدلات الضرائب، أو تحديد معدلات دنيا، بعد مواءمة الهيكل الضريبي. ومن المهم أن تدعم الحكومات التحرك نحو التنسيق وتلتزم بتخصيص ما يكفي من الموارد المالية والموظفين المهرة للإشراف على العملية بأكملها.

الخلاصة الرئيسية 21

في سياق التكامل الاقتصادي الإقليمي والمناقشات الجارية بشأن إمكانية تنسيق فرض الضرائب الانتقائية على التبغ بين الدول الأعضاء، يمكن أن تكون تجارب المجموعات القائمة تويرية. وحتى الآن، لم يقر سوى الاتحاد الأوروبي، والاتحاد الجمركي لجنوب أفريقيا، والاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا، ومؤخراً مجلس التعاون الخليجي، بتطبيق نهج منسق لفرض الضريبة الانتقائية على منتجات التبغ. وتشير الدروس المستفادة إلى أن التنسيق يجب أن يكون مخططاً له بصورة جيدة ولا ينبغي أن يتم على حساب مكافحة التبغ. وأفضل نهج هو وضع حد أدنى مشترك للضريبة الانتقائية المحددة، مع تعديلها بمرور الوقت. وهذا يضمن أن الضرائب والأسعار أعلى من الحد الأدنى، مما يشجع على معادلة مستويات الأسعار

ويقلل في الوقت نفسه من القدرة على تحمل التكاليف على مستوى البلدان. ومن ناحية أخرى، يعد الاتفاق على معدلات ضريبية قصوى سياسة سيئة. وينبغي منح البلدان التي ترغب في زيادة ضرائبها لأغراض الإيرادات أو المخاوف الصحية أو كليهما، مساحة للقيام بذلك. وأفضل طريقة للتعامل مع المخاوف المتعلقة بالاتجار غير المشروع الناجم عن ارتفاع معدلات الضرائب هي التعاون القوي في مجالي الإدارة والإنفاذ، وتبادل المعلومات واعتماد تكنولوجيا جديدة باستخدام نُظُم معلومات مشتركة أو قابلة للتشغيل المتبادل.

4-2 منتجات النيكوتين والتبغ الجديدة والناشئة

في السنوات الأخيرة، أدى الوعي بمخاطر التبغ وأضراره، وتنفيذ أحكام مكافحة التبغ -خاصة بموجب اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ- وتشديد اللوائح إلى انخفاض مبيعات السجائر، لا سيَّما في الاقتصادات ذات الدخل المرتفع. وقد غير ذلك من ديناميكيات سوق التبغ. واستجابةً لهذه التغيرات، نُوعت دوائر صناعة التبغ أعمالها من خلال الترويج لمجموعة جديدة من المنتجات، والتي تدَّعي أنها ابتكارات تكنولوجية يفترض أنها تقلل من الأضرار والمخاطر المرتبطة بمنتجات التبغ التقليدية، لا سيَّما السجائر.

ورُوِّجت دوائر صناعة التبغ لما يُسمى بمنتجات التبغ الجديدة باعتبارها «بدائل أنظف» و«بدائل أكثر أماناً» و«منتجات أقل ضرراً/خطراً» بدون دخان ورماد. وعلى أساس هذه الادعاءات، تتفاوض دوائر صناعة التبغ على براءات تنظيمية أقل تقييداً داخل البلدان. كما أن بعض المنتجات الجديدة يتم تسويقها أو الترويج لها كوسيلة للإقلاع عن التدخين، على الرغم من عدم وجود بَيِّنَات قاطعة على هذه النتيجة. وفي الحالات التي لا تُحظر فيها هذه المنتجات، تدور مناقشات في المجتمع الصحي العالمي حول مسألة تنظيمها وفرض ضرائب عليها.

1-4-2 منتجات التبغ المُسخَّن

منتجات التبغ المُسخَّن هي منتجات تبغ تصدر رذاذاً يحتوي على النيكوتين ومواد كيميائية سامة عند تسخين التبغ أو تشغيل الجهاز الذي يحتوي على التبغ. ويتم استنشاق هذا الرذاذ بواسطة المدخنين الذين يصون الجهاز أو يدخنونه. ويحتوي هذا الرذاذ على مادة النيكوتين المسببة للإدمان الشديد (الموجودة في التبغ) وكذلك مواد أخرى مضافة بخلاف التبغ، وغالباً ما يتم إضافة نكهة لها.

وقد يكون التبغ الموجود في منتجات التبغ المُسخَّن في شكل سجائر مصممة تصميمًا خاصاً (على سبيل المثال ما يسمى بالأعواد الساخنة (heat sticks)، أو الأعواد الجديدة (Neo sticks)) أو الكبسولات (pods) أو الولاعات (plugs). وتشمل هذه المنتجات IQOS من شركة فيليب موريس الدولية (PMI)، وPloom TECH من شركة التبغ اليابانية الدولية (JTI)، وglo من شركة التبغ الأمريكية البريطانية (BAT)، وPAX من مختبرات PAX. ولا تختلف منتجات التبغ المُسخَّن عن السجائر التقليدية فقط، ولكن أيضاً عن منتجات النُظُم الإلكترونية لإيصال النيكوتين (يُطلق على بعضها اسم السجائر الإلكترونية - حيث لا تحتوي منتجات النُظُم الإلكترونية لإيصال النيكوتين على التبغ، بل على محلول النيكوتين (انظر القسم الفرعي التالي). ومع ذلك، أصبحت الحدود بين المنتجات المختلفة يصعب تحديدها بصورة متزايدة، نظرًا لظهور ما يسمى بمنتجات التبغ الهجينة التي تحتوي على كل من محلول النيكوتين والتبغ.

ومنتجات التبغ المُسخَّن متاحة حاليًا في أكثر من 40 بلدًا ومحظورة في أقل من 10 بلدان. وحتى في البلدان التي تخضع فيها منتجات التبغ المُسخَّن للتنظيم، هناك اختلاف كبير في النُهج المتبعة للتنظيم.

وتؤثر مجموعة متنوعة من العوامل في قدرة البلد على مراقبة منتجات التبغ المُسخَّن وتنظيم استخدامها، بما في ذلك السلطات التنظيمية الوطنية، والأطر التنظيمية للقدرة على الإنفاذ، والقدرة القطرية، وتدخل صناعة التبغ (1).

ويفرض معظم البلدان ضريبة على منتجات التبغ المُسخَّن بمعدل أقل من السجائر وعلى أساس كيلوغرام من التبغ عند تطبيق ضريبة انتقائية محددة أو مختلطة (انظر الجدول 4-2). وقد يُشكّل استخدام مثل هذا الأساس تحديًا كبيرًا أمام تحصيل الضرائب، لا سيَّما بسبب صعوبة التحقق من محتوى التبغ في كل عود. وفي الماضي، كانت بعض البلدان تفرض ضرائب على السجائر لكل كيلوغرام من التبغ، ولكن من الممارسات الشائعة اليوم فرض الضرائب عليها لكل عود بغض النظر عن محتوى التبغ.

الجدول 4-2 فرض الضرائب الانتقائية على منتجات التبغ المُسخَّن، جُمعت البيانات لأول مرة في تموز/يوليو 2018 - وجرى تحديثها في تموز/يوليو 2020

مقارنة عامة بين السجائر				
نوع الضريبة الانتقائية	الوحدة الأساسية هي الكيلوغرام، والمعدل الإجمالي أقل من الخاص بالسجائر	الوحدة الأساسية هي الأعواد، والمعدل مماثل للخاص بالسجائر	الوحدة الأساسية هي الأعواد، والمعدل أقل من الخاص بالسجائر	أخرى
الضريبة الانتقائية المحددة	ألبانيا، النمسا، بيلاروس، البوسنة والهرسك، بلغاريا، كرواتيا، قبرص، التشيك، الدانمرك، اليونان، كازاخستان، قيرغيزستان، لاتفيا، ليتوانيا، الجبل الأسود، هولندا، نيوزيلندا، شمال مقدونيا، رومانيا، الاتحاد الروسي، سلوفاكيا، سلوفينيا، السويد، المملكة المتحدة	أذربيجان ^أ ، اليابان، أوكرانيا ^ب	أرمينيا، هنغاريا، الأردن، إيطاليا ^ج ، الفلبين، جمهورية كوريا ^د	الجبل الأسود ^{هـ} ، جمهورية مولدوفا ^و ، صربيا ^ز
الضريبة الانتقائية القيمة (الأساس هو سعر التجزئة ما لم يتم تحديده بخلاف ذلك بين الأقواس)	إسبانيا، سويسرا	المملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة (الأساس هو سعر التجزئة)		إندونيسيا ^ح
نظام مختلط (عنصر الضريبة القيمة قائم على سعر التجزئة ما لم يتم تحديده بخلاف ذلك بين الأقواس)	فرنسا، ألمانيا، بولندا، البرتغال	غير شامل الضريبة الانتقائية وضريبة القيمة المضافة		

^أ المعدل المُطَبَّق للضريبة الانتقائية المحددة مماثل لمعدل السجائر المستوردة، وهو أعلى من المعدل المُطَبَّق على السجائر المنتجة محليًا.

^ب المعدل مماثل للحد الأدنى للضريبة الانتقائية على السجائر لكل 1000 سيجارة. يسري المعدل والهيكل اعتبارًا من 1 كانون الثاني/يناير 2021.

^ج يُعرَّف معدل الضريبة الانتقائية المحددة بأنه 25% من الضريبة الانتقائية المفروضة على السجائر على أساس المعادلة المستخدمة لا بأس بين السجائر ومنتجات التبغ المُسخَّن. ومن المقرر زيادة هذه النسبة إلى 40% بحلول عام 2023.

^د كان معدل الضريبة الانتقائية المحددة في عام 2020 أقل بنسبة 11% فقط من المعدل الخاص بالسجائر.

^{هـ} تستند الضريبة الانتقائية المحددة إلى وزن (بالكيلوغرام) خليط التبغ وتُحسب بنسبة 40% من الحد الأدنى للضريبة الانتقائية لكل 1000 سيجارة.

⁹ معدل الضريبة الانتقائية المحددة أعلى من المعدل الخاص بالسجائر، ولكن على عكس منتجات التبغ المُسَخَّن، تواجه السجائر أيضًا ضريبة قيمة. والتأثير الإجمالي للضريبة الانتقائية أدنى قليلًا بالنسبة لمنتجات التبغ المُسَخَّن. ¹⁰ تستند الضريبة الانتقائية المحددة إلى وزن (بالكيلوغرام) خليط التبغ وتُحسب بنسبة 40% من الحد الأدنى للضريبة الانتقائية لكل 1000 سيجارة. وهناك زيادة تدريجية مخطط لها لهذه النسبة تهدف إلى معادلتها مع السجائر بحلول عام 2025. ¹¹ في حين تواجه السجائر معدل ضريبة انتقائية محددة، تواجه منتجات التبغ المُسَخَّن معدلًا قيميًا، وهو أعلى معدل كما يحدده القانون، على أساس سعر الحد الأدنى المحدد مسبقًا.

المصادر: (1، 100، 101، مجموعة بيانات منظمة الصحة العالمية عن أسعار السجائر ومنتجات التبغ المُسَخَّن والضرائب المفروضة عليهما في عام 2020، غير المنشورة، اعتبارًا من نيسان/أبريل 2021، والموقع الإلكتروني لحملة أطفال بلا تبغ حول فرض الضرائب على منتجات التبغ المُسَخَّن وأسعارها: <https://www.tobaccofreekids.org/what-we-do/global/taxation-price/staging-tax-gap>).

قارنت دراسة أجراها لير (102) بين أسعار منتجات التبغ المُسَخَّن والسجائر في 34 بلدًا، وأظهرت الدراسة أنه على الرغم من أن الضرائب كانت أقل بطريقة منهجية على منتجات التبغ المُسَخَّن مقارنة بالسجائر، كانت أسعار منتجات التبغ المُسَخَّن أعلى في نصف البلدان التي شملتها الدراسة.

الخلاصة الرئيسية 22

عادة ما يتم فرض ضرائب على منتجات التبغ المُسَخَّن أقل من السجائر، رغم أن سعرها بوجه عام يبدو أعلى من السجائر.

من المهم أن نتذكر أن منتجات التبغ المُسَخَّن هي من منتجات التبغ، ويجب أن تنطبق عليها الأحكام نفسها. وقد تم توضيح ذلك في صحيفة معلومات منظمة الصحة العالمية بشأن منتجات التبغ (103) التي تقدم إرشادات بشأن كيفية تنظيم هذه المنتجات، وكذلك القرار 22 (FCTC/COP8) بشأن منتجات التبغ الجديدة والناشئة. وعلاوة على ذلك، تنطبق على منتجات التبغ المُسَخَّن التدابير الستة لمكافحة التبغ (MPOWER)، التي تساعد الدول الأعضاء في منظمة الصحة العالمية على تنفيذ المواد الخاصة بخفض الطلب على منتجات التبغ المُسَخَّن، لا سيَّما المادة 6 المتعلقة بفرض الضرائب. ولا يوجد حاليًا أي دليل يثبت أن منتجات التبغ المُسَخَّن أقل ضررًا من منتجات التبغ التقليدية. وعلاوة على ذلك، تحتوي منتجات التبغ المُسَخَّن على مواد كيميائية غير موجودة في دخان السجائر، ولم تُعرف آثارها الصحية بعد. ويوضح التقييم المستقل لبيانات صناعة التبغ أن أكثر من 20 مادة كيميائية ضارة ومحتمل أنها ضارة موجودة في انبعاثات منتجات التبغ المُسَخَّن بصورة أكبر بكثير من دخان السجائر (104). لذلك، هناك حاجة لمعرفة المزيد عن هذه المنتجات والآثار الصحية لانبعاثاتها، وكذلك آثار التعرض لهذه الانبعاثات.

الخلاصة الرئيسية 23

لا يوجد حاليًا أي دليل يثبت أن منتجات التبغ المُسَخَّن أقل ضررًا من منتجات التبغ التقليدية.

من منظوري الصحة العامة وإدارة الضرائب، يجب فرض ضريبة على منتجات التبغ المُسَخَّن على نحو ومستوى مماثل لسجائر التبغ. وقد تبنت بعض البلدان بالفعل هذا النهج وتفرض ضرائب على منتجات التبغ المُسَخَّن بالمعدل نفسه لكل عود كما تفرضها على السجائر (أذربيجان، وكولومبيا، وجورجيا، وإسرائيل، واليابان، وأوكرانيا، والصفة الغربية وقطاع غزة). وتُطبَّق المملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة، اللتان أدخلتا مؤخرًا الضريبة الانتقائية على منتجات التبغ باعتبارهما من دول مجلس التعاون الخليجي، معدل رسوم الاستيراد وهيكل الضريبة الانتقائية نفسه على السجائر ومنتجات التبغ المُسَخَّن.

وأدت التطورات المستمرة في مجال التكنولوجيا والتغيرات في المنتجات إلى وضع توصية بفرض ضريبة على منتجات التبغ المُسخَّن لكل وحدة. وقد يختلف تعريف الوحدة حسب المنتج داخل فئة منتجات التبغ المُسخَّن. على سبيل المثال، وحدة واحدة من IQOS هي عود ساخن واحد (heat stick)، و Glo هي عود جديد واحد (Neo Stick)، و Ploom TECH هي كبسولة تبغ واحدة (tobacco pod). ويتعين على الحكومات أن تحدد بدقة تعريف الوحدة لكل منتج مسموح به في السوق. إن التعقيد المحتمل للسوق يستدعي بقوة الحد من أنواع منتجات التبغ المُسخَّن المسموح بها في البلد، ووضع لوائح صارمة لتوحيد قياس المنتجات بقدر الإمكان. ويمكن للبلدان أيضًا أن تنظر في فرض ضرائب على الأجهزة المستخدمة في استهلاك منتجات التبغ المُسخَّن، أي الحامل والشاحن (انظر وصف المنتج في المرفق 1-3).

الخلاصة الرئيسية 24

منتجات التبغ المُسخَّن هي من منتجات التبغ، ويجب أن تُعامل على هذا النحو. وفي حالة عدم حظرها، يجب أن تخضع منتجات التبغ المُسخَّن للوائح والضرائب الصارمة. ويُوصى بفرض ضرائب عليها على مستوى مماثل للسجائر على أساس كل وحدة. ويمكن للبلدان أيضًا أن تنظر في فرض ضرائب على الأجهزة المستخدمة في استهلاك منتجات التبغ المُسخَّن.

2-4-2 النظم الإلكترونية لإيصال النيكوتين والنظم الإلكترونية لإيصال مواد غير النيكوتين (السجائر الإلكترونية)²³

لقد تطورت منتجات مثل النظم الإلكترونية لإيصال النيكوتين والنظم الإلكترونية لإيصال مواد غير النيكوتين بسرعة على مدى العقد الماضي. وتُسخَّن منتجات النظم الإلكترونية لإيصال النيكوتين محلولاً (سائلًا إلكترونيًا) يحتوي على النيكوتين، وليس التبغ، ومواد كيميائية أخرى قد تكون سامة لصحة الناس، كي يخرج منها رذاذ يستنشقه المتعاطون. ومن الأمثلة على منتجات النظم الإلكترونية لإيصال النيكوتين: Juul Labs من Juul، و Vype من BAT، و blu من Imperial Brands (1).

أما منتجات النظم الإلكترونية لإيصال مواد غير النيكوتين فهي بالأساس مثل منتجات النظم الإلكترونية لإيصال النيكوتين، غير أنَّ السائل الإلكتروني المستخدم فيها لا يحتوي عادةً على النيكوتين. ومع ذلك، عند اختبارها، وُجد أنَّ العديد مما يسمى المحاليل العديمة النيكوتين يحتوي على النيكوتين (105-107).

ورغم أن منتجات النظم الإلكترونية لإيصال النيكوتين تعد بوجه عام فئة منتج واحد، إلا أنها تشكل مجموعة متنوعة ذات فروق كبيرة محتملة في إنتاج المواد السامة وإيصال النيكوتين. وهناك عدة أنواع من الأجهزة الموجودة في السوق من منتجات النظم الإلكترونية لإيصال النيكوتين والنظم الإلكترونية لإيصال مواد غير النيكوتين، بما فيها الجيل الأول أو ما يسمى بالسجائليكس (cigalikes)، ونظم الخزان من الجيل الثاني (tank systems)، وحتى أجهزة التبخير الشخصية (personal vaporizers) أو الجيل الثالث الأكبر. كما يُشار إليها مجتمعة بالسجائر الإلكترونية أو أقلام البخار (vape pens). وهناك فئات أخرى من منتجات النظم الإلكترونية لإيصال النيكوتين، منها الشيشة والزجيلة الإلكترونية والسجائر الإلكترونية، ومن ثَمَّ تعد منتجات النظم الإلكترونية لإيصال النيكوتين مصطلحًا شاملاً لفئات

23 تجدر الإشارة إلى أن منتجات النظم الإلكترونية لإيصال النيكوتين ليست من منتجات التبغ وليست منتجات جديدة تمامًا، فقد كانت هذه التقنية موجودة منذ أواخر ثمانينيات القرن العشرين (مثل Premier و Eclipse و Accord). لكن الجيل الحديث من هذه المنتجات جديد ويستفيد إلى حد ما من نجاح السجائر الإلكترونية.

متعددة المنتجات. وتشبه بعض المنتجات نظيرتها من التبغ التقليدي، مثل السجائر أو السيجار أو السيجار الصغير (cigarillos) أو النرجيلة أو الشيشة، بينما يتم تصميم منتجات أخرى بأشكال عامة، مثل الأقلام أو وحدات التخزين النقالة أو الأسطوانات الأساسية. كما تُستخدم أشكال مختلفة من النيكوتين في منتجات النظم الإلكترونية لإيصال النيكوتين هذه، وأحدثها أملاح النيكوتين التي توفر مستويات عالية من النيكوتين (1).

وهناك نوعان من منتجات النظم الإلكترونية لإيصال النيكوتين/النظم الإلكترونية لإيصال مواد غير النيكوتين: هما الأنظمة المفتوحة والأنظمة المغلقة. فالأنظمة المفتوحة هي الأجهزة التي تتيح للمستخدم شراء السوائل الإلكترونية وملء الجهاز بالخلطات التي يريدها (لا تحتوي على نيكوتين، أو تحتوي على تركيزات نيكوتين مختلفة و/أو نكهات). والأنظمة المغلقة هي المنتجات التي تأتي مع حاوية معبأة مسبقاً (تُسمى خرطوش (cartridge) أو كبسولة (pod) أو خزان (tank)).

وعلى مدار العقد الماضي، عُقدت مناقشات مثيرة للجدل حول فعالية منتجات النظم الإلكترونية لإيصال النيكوتين باعتبارها من الميعينات على الإقلاع عن التدخين، خاصة لمتعاطي التبغ غير القادرين على التخلي عن هذه العادة، بالإضافة إلى إمكانية أن تؤدي هذه المنتجات دوراً في الصحة العامة. ومع ذلك، لا تزال البيّنات غير حاسمة. وعلى الرغم من ترويج صناعة التبغ وغيرها من الصناعات ذات الصلة بهذا الموضوع لهذه المنتجات على أنها أدوات للإقلاع عن التدخين، فإن البيّنات الحالية لا تدعم استخدامها في إطار استراتيجية الإقلاع عن التدخين القائمة على السكان (108). وبناءً على ذلك، خلص الجراح العام للولايات المتحدة الأمريكية، في كانون الثاني/يناير 2020، إلى أن السجائر الإلكترونية، وهي مجموعة من المنتجات المتغيرة باستمرار والمتباينة الخواص، تُستخدم بطرق متنوعة، ونتيجة لذلك، من الصعب تعميم فعالية الإقلاع عن التدخين بناءً على التجارب السريرية التي تنطوي على سيجارة إلكترونية معينة، والبيّنات المتوفرة حالياً غير كافية للاستنتاج بأن السجائر الإلكترونية، بوجه عام، تزيد من معدل الإقلاع عن التدخين (109).

وتتزايد البيّنات على الآثار الصحية الضارة المرتبطة باستخدام منتجات النظم الإلكترونية لإيصال النيكوتين. وعند استخدامها مع التدخين، وهو ما يفعله أغلب متعاطي منتجات النظم الإلكترونية لإيصال النيكوتين (110)، فهم يتعرضون للآثار الصحية الضارة لمنتجين أو أكثر. ومع ذلك، لا توجد بيانات كافية لفهم النطاق الكامل لهذه الآثار، حيث إن منتجات النظم الإلكترونية لإيصال النيكوتين لم توجد في السوق لفترة كافية لإثبات آثارها الطويلة الأجل.

ومع ذلك، البيّنات واضحة على أن بعض الرذاذ المتطاير من معظم منتجات النظم الإلكترونية لإيصال النيكوتين والنظم الإلكترونية لإيصال مواد غير النيكوتين عبارة عن مواد كيميائية تسبب السرطان. وتحتوي منتجات النظم الإلكترونية لإيصال النيكوتين أيضاً على النيكوتين الذي يسبب الإدمان بشدة. وبالإضافة إلى ذلك، ترتبط منتجات النظم الإلكترونية لإيصال النيكوتين بزيادة خطر الإصابة بأمراض القلب والأوعية الدموية وأمراض الرئة، بالإضافة إلى آثارها السلبية على تطور الجنين أثناء الحمل (108، 110). وبالنسبة للمراهقين، يمكن أن يؤدي تعاطي النيكوتين إلى إدمانه، وقد يضر بتطور الدماغ. كما يمكن أن يؤدي استخدام منتجات النظم الإلكترونية لإيصال النيكوتين إلى ظهور جيل جديد من متعاطي النيكوتين والتبغ، كما لوحظ في بعض البلدان، لا سيما أن هذه المنتجات مصممة لجذب الشباب. ورغم أن مستوى المخاطر المرتبطة بمنتجات النظم الإلكترونية لإيصال النيكوتين لم يتم تحديده تحديداً قاطعاً بعد، إلا أن هذه المنتجات ضارة بلا شك. ولذلك ينبغي تنظيمها تنظيمًا صارمًا إذا سُمح ببيعها في الأسواق المحلية، ويجب إبعادها عن الأطفال. وسيكون فرض الضرائب عنصرًا رئيسيًا في اللوائح، لأنه أداة فعالة للتأثير على سلوك المستهلكين.

وقد اتخذت بعض البلدان قرارًا جريئًا بفرض حظر تام على هذه المنتجات. وتتراوح النهج المتبعة بين الحظر الجزئي والشامل، وتم حظر منتجات النظم الإلكترونية لإيصال النيكوتين/النظم الإلكترونية لإيصال مواد غير النيكوتين في أكثر من 30 بلدًا في عام 2018.²⁴ وتخضع هذه المنتجات في بلدان أخرى للوائح تنظيمية، بوصفها منتجات استهلاكية أو مستحضرات صيدلانية أو منتجات تبغ على سبيل المثال، أو لا تخضع للتنظيم تمامًا، وتُوصي منظمة الصحة العالمية بأنه في البلدان التي لم تُحظر فيها النظم الإلكترونية لإيصال النيكوتين/النظم الإلكترونية لإيصال مواد غير النيكوتين، ينبغي تنظيمها لتحقيق الأهداف التالية:

1. منع غير المدخنين والشباب من الشروع في استخدام النظم الإلكترونية لإيصال النيكوتين/النظم الإلكترونية لإيصال مواد غير النيكوتين، مع إيلاء اهتمام خاص للفئات المعرضة للخطر؛
2. التقليل قدر الإمكان من المخاطر الصحية المحتملة لمستخدمي النظم الإلكترونية لإيصال النيكوتين/النظم الإلكترونية لإيصال مواد غير النيكوتين، وحماية غير المستخدمين من التعرض لانبعاثاتها؛
3. الحيلولة دون طرح مزايم صحية غير مثبتة حول النظم الإلكترونية لإيصال النيكوتين/النظم الإلكترونية لإيصال مواد غير النيكوتين؛
4. حماية أنشطة مكافحة التبغ من جميع المصالح التجارية وغيرها من المصالح الخاصة المتعلقة بالنظم الإلكترونية لإيصال النيكوتين/النظم الإلكترونية لإيصال مواد غير النيكوتين، بما فيها مصالح دوائر صناعة التبغ.

تُمثل النظم الإلكترونية لإيصال النيكوتين/النظم الإلكترونية لإيصال مواد غير النيكوتين خطرًا على الشباب، حيث ارتفع عدد المستخدمين في بعض البلدان، بما فيها كندا والولايات المتحدة (1، 111). فقد اكتسبت علامة Juul التجارية، على سبيل المثال، حصة كبيرة في سوق السجائر الإلكترونية بسرعة في الولايات المتحدة (112-113). وقد دفع تسويقها وشعبيتها إدارة الغذاء والدواء الأمريكية (FDA) إلى الإعراب عن قلقها البالغ، والبحث عن حلول لمنع الشباب بصورة فعّالة من استخدام النظم الإلكترونية لإيصال النيكوتين/النظم الإلكترونية لإيصال مواد غير النيكوتين (114). وحظرت مدينة سان فرانسيسكو بيع السجائر الإلكترونية في حزيران/ يونيو 2019 (115).

وبالإضافة إلى الخطر المتمثل في شروع الشباب في التدخين، يمكن لمنتجات النظم الإلكترونية لإيصال النيكوتين أن تجتذب غير المتعاطين للتبغ أو تمنع المدخنين الحاليين من الإقلاع عن التدخين. ويمكن لفرض الضرائب أن يؤدي دورًا في منع استهلاك هذه المنتجات، لا سيما بين غير المدخنين والفئات المعرضة للخطر والأطفال والمراهقين.

الخلاصة الرئيسية 25

لا تزال الآثار الصحية الطويلة الأجل لمنتجات النظم الإلكترونية لإيصال النيكوتين/النظم الإلكترونية لإيصال مواد غير النيكوتين غير معروفة، ولكن من الواضح أنها ضارة بالصحة. وعلاوة على ذلك، لا تزال البيانات غير حاسمة بشأن فعالية منتجات النظم الإلكترونية لإيصال النيكوتين في مساعدة الأفراد على الإقلاع عن التدخين. ويمكن لفرض الضرائب على هذه المنتجات أن يؤدي دورًا في منع استهلاكها، لا سيما بين غير المدخنين والفئات المعرضة للخطر والأطفال والمراهقين.

المرونة السعرية للطلب على منتجات النُظُم الإلكترونية لإيصال النيكوتين

في سياق فرض الضرائب، من المهم التساؤل عما إذا كان الطلب على منتجات النُظُم الإلكترونية لإيصال النيكوتين يستجيب للأسعار. وتشير البينات الأولية، على الرغم من أنها تركز حصرياً تقريباً على بيانات السجائر الإلكترونية الواردة من الولايات المتحدة، إلى أن ذلك يحدث بالفعل: فالطلب على السجائر الإلكترونية قد يكون أكثر استجابة للأسعار من الطلب على السجائر التقليدية، لذا يمكن استخدام الضرائب لردع غير المستخدمين عن البدء في التدخين (116-123). كما أن معظم الدراسات المتعلقة بالمرونة السعرية للطلب على منتجات النُظُم الإلكترونية لإيصال النيكوتين تُثبت أن السجائر الإلكترونية والسجائر التقليدية هما بدائل جزئية؛ أي أنها تُظهر مرونة سعرية مضادة إيجابية. ويشير حجم المرونة إلى درجة قابلية التبديل بين المنتجات؛ فكلما ارتفعت قيمتها، كانت احتمالية تبديلها أعلى، وذلك في ظل ارتباط ارتفاع أسعار السجائر بزيادة مبيعات السجائر الإلكترونية. وتُظهر بعض الدراسات تأثير قابلية التبديل في الاتجاه الآخر؛ فزيادة أسعار السجائر الإلكترونية تؤدي إلى زيادة استخدام السجائر التقليدية (117، 120). وتوفر جميع الدراسات البيّنات على قابلية التبديل باستثناء دراسة واحدة (124)، والتي تُميّز بين المستخدمين الحصريين (المنتج واحد) والمستخدمين المزدوجين (المنتجين) ولا توفر أي بيّنات على التبديل بين السجائر الإلكترونية والسجائر التقليدية.

ويؤدي الاستخدام المتزامن (أو المزدوج)، أي عندما يستخدم المستهلكون كلاً من السجائر التقليدية ومنتجات النُظُم الإلكترونية لإيصال النيكوتين، إلى تعقيد النتائج ويسلط الضوء على الحاجة إلى إجراء مزيد من البحوث في هذا المجال للفصل بين التأثيرات المختلفة بصورة أفضل.

وحلل لير وآخرون (125) أسعار المبيعات في عينة تضم 45 بلداً، وخلصوا إلى أن وحدات مماثلة من السجائر التقليدية تكلفتها أقل من السجائر الإلكترونية المخصصة للاستعمال لمرة واحدة. وتشمل الوحدات المأخوذة في الاعتبار لتسعير السجائر الإلكترونية كلاً من السائل الإلكتروني والجهاز القابل لإعادة الشحن. وإذا أخذ هذا الأمر بمفرده في الاعتبار، فسنجد أن سعر السوائل الإلكترونية في المتوسط أقل كثيراً من سعر السجائر في البلدان المرتفعة الدخل، والأمر مماثل في البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل. ويُقدّر الوقت اللازم لإعادة شراء جهاز قابل لإعادة الشحن بأقل من أسبوعين في معظم البلدان.

وقد يزعم البعض أن زيادة الفوارق في الأسعار من خلال زيادة الضرائب المفروضة على السجائر العادية قد تكون فعّالة في دفع المدخنين الحاليين للسجائر العادية إلى استخدام السجائر الإلكترونية (126) التي تكون بمنزلة بديل يُحتمل أنه أقل خطورة (127). ومع ذلك، لا يزال الجدل جاريًا حول فعالية منتجات النُظُم الإلكترونية لإيصال النيكوتين بوصفها أدوات للإقلاع عن التدخين. وتُظهر دراسة أجراها سويت وآخرون (128) أن الاستخدام المزدوج للسجائر الإلكترونية، إلى جانب السجائر العادية، كأداة محتملة للإقلاع عن التدخين لم يكن فعّالاً إلا على المدى القصير. علاوة على ذلك، يتزايد عدد المدخنين الذين يقولون إنهم سيقبلون عن التدخين في حال تضاعف أسعار السجائر وعدم توافر السجائر الإلكترونية (122)، أو إنهم ما كانوا ليدمنوا النيكوتين لو لم تكن السجائر الإلكترونية متاحة بسهولة (129). وبمجرد إدمان مستخدم السجائر الإلكترونية للنيكوتين، هناك خطر البدء في تعاطي منتجات التبغ التقليدية (130). وبوجه عام، يمكن للحكومات تيسير الإقلاع عن التدخين من خلال تعزيز تنفيذ سياسات مكافحة التبغ الأخرى التي ثبتت فاعليتها في الحد من تعاطي التبغ.

الخلاصة الرئيسية 26

لا يتوفر سوى القليل من الدراسات عن المرونة السعرية لمنتجات النُظُم الإلكترونية لإيصال النيكوتين، والبيانات المتاحة تكاد تكون حصرًا من الولايات المتحدة. وتشير هذه الدراسات المبكرة إلى أن الطلب على السجائر الإلكترونية سيتراجع مع زيادة سعرها. وبوجه عام، تشير النتائج أيضًا إلى أن السجائر والسجائر الإلكترونية هي بدائل جزئية، حيث إن زيادة سعر السجائر من شأنها أن تخفض الطلب عليها، وأن تزيد الطلب على السجائر الإلكترونية. ولكن هذه النتائج لا تفرق بين الأشخاص الذين يدخنون السجائر أو السجائر الإلكترونية حصرًا والأشخاص الذين يتعاطون كلا المنتجين.

الهيكل الضريبي

تفرض بلدان مختلفة هياكل ضريبية متنوعة على منتجات النُظُم الإلكترونية لإيصال النيكوتين/النُظُم الإلكترونية لإيصال مواد غير النيكوتين²⁵ (انظر التفاصيل في الجدول 5-2). فجمهورية كوريا، على سبيل المثال، تفرض ضريبة محددة لكل مليلتر من السائل الإلكتروني لمنتجات النُظُم الإلكترونية لإيصال النيكوتين/النُظُم الإلكترونية لإيصال مواد غير النيكوتين (131)، في حين تفرض إندونيسيا ضريبة قيمة على سعر التجزئة للسائل الإلكتروني؛ وهو الحد الأقصى المسموح به بموجب القانون لمنتجات التبغ (132). وفي الولايات المتحدة، لا توجد طريقة مشتركة لفرض ضريبة على السجائر الإلكترونية بين الولايات التي تفرض ضرائب عليها (133-134). والوضع مماثل في الاتحاد الأوروبي، حيث لا يغطي التوجيه المتعلق بضريبة التبغ حاليًا منتجات النيكوتين والتبغ الجديدة والناشئة، ويجوز للدول الأعضاء تطبيق ضريبة وطنية على النحو الذي تراه مناسبًا بموجب قوانينها الخاصة. وجميع بلدان الاتحاد الأوروبي التي تفرض ضرائب على منتجات النُظُم الإلكترونية لإيصال النيكوتين تُطبق ضريبة انتقائية محددة لكل مليلتر من السائل الإلكتروني.

ومن شأن هذه المعالجات الضريبية المختلفة أن تشوه الأداء الوظيفي للسوق الداخلية. وفي شباط/فبراير 2020، خلصت المفوضية الأوروبية إلى أن الأحكام الحالية للتوجيه المُنسّق لم تعد ذات صلة بفرض الضرائب على منتجات النُظُم الإلكترونية لإيصال النيكوتين ومنتجات التبغ المُسخّن، وهذا مصدر قلق من منظور السوق الداخلية (135). وفي حزيران/يونيو 2020، أكدت الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي على أن هناك حاجة ماسة وضرورية لتحديث الإطار التنظيمي للاتحاد الأوروبي عن طريق تسويق التعاريف والمعالجة الضريبية للمنتجات الجديدة، مثل النُظُم الإلكترونية لإيصال النيكوتين/النُظُم الإلكترونية لإيصال مواد غير النيكوتين ومنتجات التبغ المُسخّن (2).

25 التركيز على السائل الإلكتروني المستخدم في منتجات النُظُم الإلكترونية لإيصال النيكوتين/النُظُم الإلكترونية لإيصال مواد غير النيكوتين.

الجدول 2-5 أنواع الضرائب الانتقائية المطبقة على منتجات السوائل الإلكترونية للٹظم الإلكترونية لإيصال النيكوتين/الٹظم الإلكترونية لإيصال مواد غير النيكوتين على مستوى العالم وفي فرادی الولايات في الولايات المتحدة، اعتبارًا من تموز/يوليو 2019 (تم تحديثها في تموز/يوليو 2020 لجميع البلدان باستثناء الولايات المتحدة)

البلدان		نوع الضريبة الانتقائية
فرض الضرائب على السوائل الإلكترونية التي تحتوي على النيكوتين (منتجات الٹظم الإلكترونية)	فرض الضرائب على جميع السوائل الإلكترونية	
محددة (بناءً على الحجم لكل مليلتر)	(منتجات الٹظم الإلكترونية لإيصال النيكوتين والٹظم الإلكترونية لإيصال مواد غير النيكوتين)	أذربيجان، قبرص، إستونيا، فنلندا، جورجيا، اليونان، هنغاريا، إيطاليا ^٣ ، لاتفيا، ليتوانيا، الجبل الأسود، المغرب، شمال مقدونيا، الفلبين، صربيا
قيمة (نسبة مئوية من سعر التجزئة أو قيمة الاستيراد)	البحرين ^١	إندونيسيا، الأردن، الإمارات العربية المتحدة، اليمن
فرادی الولايات في الولايات المتحدة الأمريكية		نوع الضريبة الانتقائية
فرض الضرائب على السوائل الإلكترونية التي تحتوي على النيكوتين (منتجات الٹظم الإلكترونية)	فرض الضرائب على جميع السوائل الإلكترونية	
محددة (بناءً على الحجم لكل مليلتر)	ديلاوير، إلينوي (شيكاجو)، مقاطعة كوك، لويزيانا، أوهايو، بورتوريكو ^٤ ، كونيتيكت ^٥	كانساس، كارولينا الشمالية، واشنطن، فرجينيا الغربية، ويسكونسن
قيمة (نسبة مئوية من سعر البيع بالجملة/سعر الموزع)	ألاسكا (جونو)، ماتانوسكا سوسيتا بورو)، كاليفورنيا، إلينوي، مين، ماريلاند (مقاطعة مونتغمري)، مينيسوتا، نيفادا، بنسلفانيا، فيرمونت، واشنطن العاصمة، جزر فيرجن ^٦	نيويورك
مختلطة	نيو جيرسي، نيو مكسيكو	

^١ تُطبق الضريبة على الشيعة الإلكترونية (أو الترجيلة الإلكترونية) لأن السجائر الإلكترونية محظورة في البحرين.

^٣ تفرض إيطاليا معدلات تفاضلية على السوائل التي تحتوي على النيكوتين وتلك التي لا تحتوي عليه.

^٤ الولايات التي ليس من الواضح فيها ما إذا كانت منتجات الٹظم الإلكترونية لإيصال النيكوتين، أو كل من منتجات الٹظم الإلكترونية لإيصال النيكوتين والٹظم الإلكترونية لإيصال مواد غير النيكوتين تخضع للضريبة الانتقائية، المصادر: (1، 135، بيانات تكميلية من فرانك شالوبكا ومجموعة بيانات منظمة الصحة العالمية عن أسعار السجائر ومنتجات التبغ المُسخن والضرائب المفروضة عليهما في عام 2020، لم تُشر، اعتبارًا من نيسان/أبريل 2021).

يقدم الجدول 2-6 مواد مرجعية حول إيجابيات وسلبيات الاعتبارات المختلفة لتحديد الهيكل والأساس الضريبي لمنتجات السوائل الإلكترونية، التي تشمل الٹظم الإلكترونية لإيصال النيكوتين/الٹظم الإلكترونية لإيصال مواد غير النيكوتين.

الجدول 6-2 خيارات الضريبة الانتقائية لمنتجات السوائل الإلكترونية، التي تشمل النظم الإلكترونية لإيصال النيكوتين/النظم الإلكترونية لإيصال مواد غير النيكوتين

نوع الضريبة الانتقائية	الأساس	المزايا	العيوب
محددة	حجم السائل الإلكتروني الذي يحتوي على النيكوتين (بغض النظر عن التركيز)	1. تقليل الفجوة في الأسعار بين المنتجات المماثلة 2. بسيطة من منظور إدارة الضرائب، حيث يلزم فقط تحديد الحجم	1. صعوبة مقارنتها في حالة السعي إلى تحقيق المعادلة الضريبية مع السجائر 2. تتطلب قدرات مختبرية للكشف عن وجود النيكوتين في السوائل الإلكترونية، حيث لا توجد حاليًا طريقة بسيطة لتحديد ما إذا كان السائل الإلكتروني يحتوي على النيكوتين (الإقرارات الذاتية من قبل دوائر صناعة التبغ ليست كافية) 3. لا تغطي السوائل الإلكترونية التي لا تحتوي على النيكوتين، والتي تعد ضارة أيضًا عند استنشاقها عن طريق السجائر الإلكترونية، إذ وُجد أثناء إجراء اختبارات مستقلة أنها غالبًا تحتوي على النيكوتين، بما يتعارض مع توسيم المنتجات أو تمثيلها من قبل دوائر صناعة التبغ 4. من المحتمل أنها تفضل المنتجات التي تحتوي على تركيز أعلى للنيكوتين لكل مليلتر، والتي تميل أيضًا إلى أن تكون المنتجات المسؤولة أكثر عن الإقبال السريع للشباب على استخدامها في البلدان التي تتوفر فيها هذه المنتجات ويتم تسويقها تسويقيًا قويًا 5. قد تُشجع على المزيد من الإقبال على منتجات «افعل ذلك بنفسك»، حيث يتم خلط السوائل الإلكترونية من قبل المستخدمين أنفسهم، مما يزيد من مخاطر الحوادث والإصابة بالمرض والوفاة
بغض النظر عن وجود النيكوتين	حجم السائل الإلكتروني	1. تقليل الفجوة في الأسعار بين المنتجات المماثلة 2. بسيطة من منظور إدارة الضرائب، حيث يلزم فقط تحديد الحجم 3. تغطي السوائل الإلكترونية التي لا تحتوي على النيكوتين، والتي تعد ضارة أيضًا عند استنشاقها، إذ وُجد أثناء إجراء اختبارات مستقلة أنها غالبًا تحتوي على النيكوتين، بما يتعارض مع توسيم المنتجات أو تمثيلها من قبل دوائر صناعة التبغ 4. لا تحتاج إلى قدرات مختبرية للكشف عن وجود النيكوتين في السوائل	1. صعوبة مقارنتها في حالة السعي إلى تحقيق المعادلة الضريبية مع السجائر 2. صعوبة كشف وتمييز ما إذا كانت السوائل (مثل برويلين غليكول والغليسرين النباتي) التي سيتم استخدامها في النظم الإلكترونية لإيصال النيكوتين/النظم الإلكترونية لإيصال النيكوتين تم الإعلان عن استخدامها لأغراض أخرى بصورة غير صحيحة (مثل الأغذية أو مستحضرات التجميل أو المستحضرات الصيدلانية) على مستوى الاستيراد والتصنيع 3. من المحتمل أنها تفضل المنتجات التي تحتوي على تركيز أعلى للنيكوتين لكل مليلتر، والتي تميل أيضًا إلى أن تكون المنتجات المسؤولة أكثر عن الإقبال السريع للشباب على استخدامها في البلدان التي تتوفر فيها هذه المنتجات ويتم تسويقها تسويقيًا قويًا

نوع الضريبة الانتقائية	الأساس	المزايا	العيوب
	حجم السوائل الإلكترونية المحتوية على النيكوتين مع ضريبة إضافية لكل وحدة من تركيز النيكوتين	1. من المرجح أن تعوق إقبال الشباب على البدء في التدخين من خلال التأثير على الفئة الأقل سعرًا، والمنتجات ذات التركيز الأعلى للنيكوتين لكل مليلتر هي الأكثر تأثرًا؛ وتقلل أيضًا الفجوة بين المنتجات المختلفة 2. تغطي السوائل الإلكترونية التي لا تحتوي على النيكوتين، والتي تعد ضارة أيضًا عند استنشاقها، إذ وُجدَ أثناء إجراء اختبارات مستقلة أنها غالبًا تحتوي على النيكوتين، بما يتعارض مع توسيم المنتجات أو تمثيلها من قبل دوائر صناعة التبغ 3. تشير ملاحظات السوق الحالية (2019) بشأن فئات المنتجات نفسها إلى أن تركيز النيكوتين ليس محددًا رئيسيًا للأسعار؛ فقد تؤدي زيادة الضرائب عندما يصبح تركيز النيكوتين أعلى إلى تغيير هذا الأمر، وترسيخ التبرير الصحي بأن النيكوتين مسبب للإدمان، ولكنه غير ضار 4. تقليل حافز المصنعين لزيادة تركيز النيكوتين من أجل تقليل العبء الضريبي 5. الحد من الإقبال على منتجات «افعل ذلك بنفسك»، حيث إن زيادة تركيز النيكوتين للاستهلاك الشخصي سوف تزيد من التكلفة بالنسبة للمستخدم	1. صعوبة مقارنتها في حالة السعي إلى تحقيق المعادلة الضريبية مع السجائر 2. تتطلب قدرات مختبرية للكشف عن وجود النيكوتين في السوائل الإلكترونية، حيث لا توجد حاليًا طريقة بسيطة لتحديد ما إذا كان السائل الإلكتروني يحتوي على النيكوتين (الإقرارات الذاتية من قبل دوائر صناعة التبغ ليست كافية) 3. تتطلب قدرات مختبرية لقياس كمية تركيز النيكوتين في السوائل الإلكترونية 4. أكثر تعقيدًا من منظور الإدارة الضريبية، حيث يلزم تقييم كل من الحجم ومحتوى النيكوتين
	حجم السوائل الإلكترونية المحتوية على النيكوتين مع ضريبة إضافية لكل وحدة من تركيز النيكوتين	1. من المرجح أن تعوق إقبال الشباب على البدء في التدخين من خلال التأثير على الفئة الأقل سعرًا، والمنتجات ذات التركيز الأعلى للنيكوتين لكل مليلتر هي الأكثر تأثرًا؛ وتقلل أيضًا الفجوة بين المنتجات المختلفة 2. تشير ملاحظات السوق الحالية (2019) بشأن فئات المنتجات نفسها إلى أن تركيز النيكوتين ليس محددًا رئيسيًا للأسعار؛ فقد تؤدي زيادة الضرائب عندما يصبح تركيز النيكوتين أعلى إلى تغيير هذا الأمر، وترسيخ التبرير الصحي بأن النيكوتين مسبب للإدمان، ولكنه غير ضار 3. تقليل حافز المصنعين لزيادة تركيز النيكوتين من أجل تقليل العبء الضريبي 4. الحد من الإقبال على منتجات «افعل ذلك بنفسك»، حيث إن زيادة تركيز النيكوتين للاستهلاك الشخصي سوف يزيد من التكلفة بالنسبة للمستخدم	1. صعوبة مقارنتها في حالة السعي إلى تحقيق المعادلة الضريبية مع السجائر 2. تتطلب قدرات مختبرية للكشف عن وجود النيكوتين في السوائل الإلكترونية، حيث لا توجد حاليًا طريقة بسيطة لتحديد ما إذا كان السائل الإلكتروني يحتوي على النيكوتين (الإقرارات الذاتية من قبل دوائر صناعة التبغ ليست كافية) 3. تتطلب قدرات مختبرية لقياس كمية تركيز النيكوتين في السوائل الإلكترونية 4. أكثر تعقيدًا من منظور الإدارة الضريبية، حيث يلزم تقييم كل من الحجم ومحتوى النيكوتين

نوع الضريبة الانتقائية	الأساس	المزايا	العيوب
قيمة	سعر جهة الإنتاج/ قيمة التكلفة والتأمين والشحن للسائل الإلكتروني الذي يحتوي على النيكوتين (بغض النظر عن تركيز النيكوتين)	1. من الأسهل حسابها وتنظيمها من أجل المعادلة الضريبية بين منتجات النظم الإلكترونية لإيصال النيكوتين والسجائر في سياق التباين الكبير للمنتجات (لا سيما إذا كانت الضريبة على السجائر قيمة، على الرغم من أن هذا لا يغير التوصية القديمة بأن الضرائب المحددة أفضل للسجائر التقليدية)	1. عُرضة لخفض القيمة لأنه من الصعب التحقق من القيمة الحقيقية للأساس الضريبي 2. تتطلب قدرة قوية لإدارة الضرائب من أجل التنفيذ الفعال، وعلى وجه الخصوص القدرة على تقييم صحة القيمة المعلنة للأساس الضريبي 3. تتطلب قدرات مختبرية للكشف عن وجود النيكوتين في السوائل الإلكترونية، حيث لا توجد حاليًا طريقة بسيطة لتحديد ما إذا كان السائل الإلكتروني يحتوي على النيكوتين (الإقرارات الذاتية من قبل دوائر صناعة التبغ ليست كافية) 4. قد تُشجع على الإقبال على المزيد من منتجات «افعل ذلك بنفسك»، حيث يخلط المستخدمون أنفسهم السوائل الإلكترونية مما يزيد من مخاطر الحوادث والإصابة بالمرض والوفاة
	سعر جهة الإنتاج/ قيمة التكلفة والتأمين والشحن لجميع السوائل الإلكترونية بغض النظر عن وجود النيكوتين	1. من الأسهل حسابها وتنظيمها من أجل المعادلة الضريبية بين النظم الإلكترونية لإيصال النيكوتين/النظم الإلكترونية لإيصال مواد غير النيكوتين والسجائر في سياق التباين الكبير للمنتجات (لا سيما إذا كانت الضريبة على السجائر قيمة، على الرغم من أن هذا لا يغير التوصية القديمة بأن الضرائب المحددة أفضل للسجائر التقليدية) 2. لا تتطلب قدرات مختبرية للكشف عن وجود النيكوتين في جميع محاليل السوائل الإلكترونية المبيعة 3. تغطي السوائل الإلكترونية التي لا تحتوي على النيكوتين، والتي تعد ضارة أيضًا عند استنشاقها، إذ وُجدَ أثناء إجراء اختبارات مستقلة أنها غالبًا تحتوي على النيكوتين، بما يتعارض مع توسيم المنتجات أو تمثيلها من قبل دوائر صناعة التبغ	1. عُرضة لخفض القيمة لأنه من الصعب التحقق من القيمة الحقيقية للأساس الضريبي 2. تتطلب قدرة قوية لإدارة الضرائب من أجل التنفيذ الفعال، وعلى وجه الخصوص القدرة على تقييم صحة القيمة المعلنة للأساس الضريبي 3. صعوبة كشف وتمييز ما إذا كانت السوائل الإلكترونية (مثل برويلين غليكوول والغليسرين النباتي) التي سيتم استخدامها في النظم الإلكترونية لإيصال النيكوتين/النظم الإلكترونية لإيصال مواد غير النيكوتين تم الإعلان عن استخدامها لأغراض أخرى بصورة غير صحيحة (مثل الأغذية أو مستحضرات التجميل أو المستحضرات الصيدلانية) على مستوى الاستيراد والتصنيع
	سعر البيع بالتجزئة للسوائل الإلكترونية التي تحتوي على النيكوتين (بغض النظر عن تركيز النيكوتين)	1. من الأسهل حسابها وتنظيمها من أجل المعادلة الضريبية بين منتجات النظم الإلكترونية لإيصال النيكوتين والسجائر في سياق التباين الكبير للمنتجات (لا سيما إذا كانت الضريبة على السجائر قيمة، على الرغم من أن هذا لا يغير التوصية القديمة بأن الضرائب المحددة أفضل للسجائر التقليدية) 2. أقل عُرضة لخفض القيمة لأن تقييم الأساس الضريبي أسهل (مقارنة بالأساس: التكلفة والتأمين والشحن/سعر جهة الإنتاج)	1. تتطلب قدرات مختبرية للكشف عن وجود النيكوتين في السوائل الإلكترونية، حيث لا توجد حاليًا طريقة بسيطة لتحديد ما إذا كان السائل الإلكتروني يحتوي على النيكوتين (الإقرارات الذاتية من قبل دوائر صناعة التبغ ليست كافية) 2. تتطلب القدرة على رصد السوق لتقييم أسعاره 3. لا تغطي السوائل الإلكترونية التي لا تحتوي على النيكوتين، والتي تعد ضارة أيضًا عند استنشاقها عن طريق السجائر الإلكترونية، إذ وُجدَ أثناء إجراء اختبارات مستقلة أنها غالبًا تحتوي على النيكوتين، بما يتعارض مع توسيم المنتجات أو تمثيلها من قبل دوائر صناعة التبغ 4. قد تُشجع على الإقبال على المزيد من منتجات «افعل ذلك بنفسك»، حيث يخلط المستخدمون أنفسهم السوائل الإلكترونية مما يزيد من مخاطر الحوادث والإصابة بالمرض والوفاة

نوع الضريبة الانتقائية	الأساس	المزايا	العيوب
سعر البيع بالتجزئة لجميع السوائل الإلكترونية بغض النظر عن وجود النيكوتين	1. من الأسهل حسابها وتنظيمها من أجل المعادلة الضريبية بين النظم الإلكترونية لإيصال النيكوتين/النظم الإلكترونية لإيصال مواد غير النيكوتين والسجائر في سياق التباين الكبير للمنتجات (لا سيما إذا كانت الضريبة على السجائر قيمة، على الرغم من أن هذا لا يغير التوصية القديمة بأن الضرائب المحددة أفضل للسجائر التقليدية) 2. لا تتطلب قدرات مختبرية للكشف عن وجود النيكوتين في جميع محاليل السوائل الإلكترونية المبيعة 3. أقل عُرضة لخفض القيمة لأن تقييم الأساس الضريبي أسهل (مقارنة بالأساس: التكلفة والتأمين والشحن/سعر جهة الإنتاج)	1. تتطلب القدرة على رصد السوق لتقييم أسعار البيع بالتجزئة 2. صعوبة كشف وتمييز ما إذا كانت السوائل الإلكترونية (مثل برويلين غليكول والغليسرين النباتي) التي سيتم استخدامها في النظم الإلكترونية لإيصال النيكوتين/النظم الإلكترونية لإيصال مواد غير النيكوتين تم الإعلان عن استخدامها لأغراض أخرى بصورة غير صحيحة (مثل الأغذية أو مستحضرات التجميل أو المستحضرات الصيدلانية) على مستوى الاستيراد والتصنيع	
الضريبة القيمة مع الحد الأدنى من الضريبة المحددة أو المختلطة	الضريبة القيمة + الحد الأدنى من الضريبة المحددة: 1. حجم السوائل الإلكترونية المحتوية على النيكوتين سيكون هو أساس الحد الأدنى من الضريبة المحددة. 2. سعر البيع بالتجزئة سيكون هو أساس الضريبة الانتقائية القيمة. أو مزيج منهما 1. حجم السوائل الإلكترونية المحتوية على النيكوتين سيكون هو أساس الضريبة الانتقائية المحددة. 2. سعر البيع بالتجزئة سيكون هو أساس الضريبة الانتقائية القيمة ^٣	1. يهدف هذا النظام إلى استغلال أفضل الخصائص لكل من نظم الضريبة المحددة والضريبة القيمة: أ. يضمن عنصر الضريبة المحددة الحد الأدنى من الضرائب ويدفع جميع الأسعار إلى الارتفاع. ب. من الأسهل حساب عنصر الضريبة القيمة وتنظيمها من أجل المعادلة الضريبية بين منتجات النظم الإلكترونية لإيصال النيكوتين والسجائر في سياق التباين الكبير للمنتجات 2. سعر البيع بالتجزئة سيكون هو أساس الضريبة الانتقائية المحددة. 3. سعر البيع بالتجزئة سيكون هو أساس الضريبة الانتقائية القيمة ^٣	1. تتطلب القدرة على رصد السوق لتقييم أسعار البيع بالتجزئة 2. تتطلب قدرات مختبرية للكشف عن وجود النيكوتين في السوائل الإلكترونية، حيث لا توجد حاليًا طريقة بسيطة لتحديد ما إذا كان السائل الإلكتروني يحتوي على النيكوتين (الإقرارات الذاتية من قبل دوائر صناعة التبغ ليست كافية) 3. لا تغطي السوائل الإلكترونية التي لا تحتوي على النيكوتين، والتي تعد ضارة أيضًا عند استنشاقها عن طريق السجائر الإلكترونية، إذ وُجدَ أثناء إجراء اختبارات مستقلة أنها غالبًا تحتوي على النيكوتين، بما يتعارض مع توسيم المنتجات أو تمثيلها من قبل دوائر صناعة التبغ 4. صعوبة تحديد مبلغ الضريبة الانتقائية المحددة الدنيا/مبلغ الضريبة الانتقائية المحددة، خاصة إذا كان الغرض هو المعادلة الضريبية مع السجائر 5. قد تُشجع على الإقبال على المزيد من منتجات «افعل ذلك بنفسك»، حيث يتم خلط السوائل الإلكترونية من قبل المستخدمين أنفسهم، مما يزيد من مخاطر الحوادث والإصابة بالمرض والوفاة

نوع الضريبة الانتقائية	الأساس	المزايا	العيوب
الضريبة القيمة + الحد الأدنى من الضريبة المحددة:	1. حجم جميع السوائل الإلكترونية يقض النظر عن وجود النيكوتين سيكون هو الأساس للحد الأدنى من الضريبة المحددة.	1. يهدف هذا النظام إلى استغلال أفضل الخصائص لكل من نُظُم الضريبة المحددة والضريبة القيمة: أ. يضمن عنصر الضريبة المحددة الحد الأدنى من الضرائب ويدفع جميع الأسعار إلى الارتفاع. ب. من الأسهل حساب عنصر الضريبة القيمة وتتطلبها من أجل المعادلة الضريبية بين النُظُم الإلكترونية لإيصال النيكوتين/النُظُم الإلكترونية لإيصال مواد غير النيكوتين والسجائر في سياق التباين الكبير للمنتجات	1. تتطلب القدرة على رصد السوق لتقييم أسعار البيع بالتجزئة 2. صعوبة تحديد مبلغ الضريبة الانتقائية المحددة الدنيا/مبلغ الضريبة الانتقائية المحددة، خاصة إذا كان الغرض هو المعادلة الضريبية مع السجائر 3. صعوبة كشف وتمييز ما إذا كانت السوائل الإلكترونية (مثل بروبيلين غليكول والغليسرين النباتي) التي سيتم استخدامها في النُظُم الإلكترونية لإيصال النيكوتين/النُظُم الإلكترونية لإيصال مواد غير النيكوتين تم الإعلان عن استخدامها لأغراض أخرى بصورة غير صحيحة (مثل الأغذية أو مستحضرات التجميل أو المستحضرات الصيدلانية) على مستوى الاستيراد والتصنيع
2. سعر البيع بالتجزئة سيكون هو أساس الضريبة الانتقائية القيمة. ^ب أو مزيج منهما	1. حجم جميع السوائل الإلكترونية يقض النظر عن وجود النيكوتين سيكون هو الأساس للضريبة الانتقائية المحددة. 2. سعر البيع بالتجزئة سيكون هو أساس الضريبة الانتقائية القيمة. ^ب	2. لا تتطلب قدرات مختبرية للكشف عن وجود النيكوتين في جميع محاليل السوائل الإلكترونية المبيعة	

^أ يمكن قياس المعادلة الضريبية بطرق مختلفة: (1) من حيث العبء الضريبي (بمنزلة نسبة مئوية من سعر البيع بالتجزئة) أو (2) من حيث المبلغ الدقيق للضريبة على الكميات المكافئة (على افتراض التكافؤ بين حجم معين للسائل الإلكتروني وعلبة من السجائر).

^ب هناك أيضًا خيار استخدام سعر جهة الإنتاج/قيمة التكلفة والتأمين والشحن كأساس لعنصر الضريبة القيمة، ولكنه خيار أضعف لأن الأساس يصعب التحقق منه وبالتالي عُرضة لخفض القيمة

ملحوظة: تم تجميع الجدول عقب اجتماع خبراء منظمة الصحة العالمية بشأن فرض الضرائب على النُظُم الإلكترونية لإيصال النيكوتين/النُظُم الإلكترونية لإيصال مواد غير النيكوتين، جنيف، سويسرا، 2-4 أيلول/سبتمبر 2019.

يوجد حاليًا نقص في البيانات على التحديات العملية التي تواجهها البلدان التي تفضل أحد النهجين على الآخر. وعلاوة على ذلك، من الصعب الحصول على هذه البيانات لأن طبيعة السوق تتغير باستمرار.

ومع ذلك، يمكن تقديم توصية واضحة بشأن تحديد أنواع السوائل الإلكترونية التي ينبغي فرض ضرائب عليها. وكما هو مبين في الجدول 2-5، تفرض بعض البلدان ضرائب على جميع السوائل الإلكترونية سواء أكانت تحتوي على النيكوتين أم لا (منتجات النُظُم الإلكترونية لإيصال النيكوتين والنُظُم الإلكترونية لإيصال مواد غير النيكوتين). في حين أن بعض البلدان تفرض ضريبة على السوائل الإلكترونية المحتوية على النيكوتين فقط (منتجات النُظُم الإلكترونية لإيصال النيكوتين). وكما هو موضح في الجدول 2-6، هناك بيانات على أنه في عدد من الحالات، تحتوي منتجات النُظُم الإلكترونية لإيصال مواد غير النيكوتين على بعض النيكوتين. بالإضافة إلى ذلك، فإن منتجات النُظُم الإلكترونية لإيصال مواد غير النيكوتين ضارة (136-137). لذلك يُوصى بفرض ضريبة على جميع السوائل الإلكترونية لكل من منتجات النُظُم الإلكترونية لإيصال النيكوتين ومنتجات النُظُم الإلكترونية لإيصال مواد غير النيكوتين.

وتبدو مسألة استخدام الضرائب التفاضلية القائمة على محتوى النيكوتين معقولة من منظور صحي، لأن النيكوتين مادة سامة. غير أن ذلك من المرجح أن يخلق عبئاً إضافياً على مديري الضرائب لأنهم سيحتاجون إلى تحديد تركيز النيكوتين في السوائل الإلكترونية الموجودة في السوق. وبالإضافة إلى ذلك، قد لا يعد هذا الأمر مهماً، حيث تشير التطورات التكنولوجية إلى أن السمات الأخرى للمنتج يمكن أن تؤثر في إيصال النيكوتين بما يتجاوز التركيز الفعلي للسائل الإلكتروني. ومن الممكن الآن زيادة إيصال النيكوتين بتركيز منخفض من النيكوتين عن طريق زيادة طاقة البطارية (من خلال تقليل المقاومة أو زيادة الجهد) (138).

وفيما يتعلق بالتنفيذ، في حين يبدو أن معظم البلدان قد تبنت فرض ضريبة انتقائية محددة على السوائل الإلكترونية لكل مليلتر من النظم الإلكترونية لإيصال النيكوتين/النظم الإلكترونية لإيصال مواد غير النيكوتين، فإن إحدى فوائد تطبيق الضرائب القيمة هي أن تنظيمها يبدو أسهل نسبياً في سياق التباين الكبير للمنتجات. غير أنه من الضروري تطبيق الضريبة على أساس قيمة أسعار التجزئة للمنتجات، لأن التحقق من هذا الأساس أسهل من أي قيمة أخرى يمكن أن تعلن عنها جهة التصنيع.

ومن المهم أيضاً إضافة أن تنظيم خصائص منتجات النظم الإلكترونية لإيصال النيكوتين/النظم الإلكترونية لإيصال مواد غير النيكوتين يعد أمراً أساسياً، ويجب تطبيقه إلى جانب أي سياسة ضريبية معتمدة. وينبغي أن تتضمن اللوائح ما يلي:

1. تحديد الحد الأقصى لتركيز النيكوتين لكل مليلتر للحفاظ على الصحة العامة، بما في ذلك الحد من خطر الإدمان، لا سيما بين الشباب؛
2. تحديد حجم أقصى للخراطيش من أجل الحد من التعرض للمواد السمية وربما الحد من استخدامها؛
3. تحديد السعة القصوى لحاويات إعادة التعبئة من أجل الحد من التعرض للمواد السمية وربما الحد من استخدامها؛
4. وضع حد أقصى لطاقة البطارية من أجل الحد من احتمالية التأثير على إيصال النيكوتين والمواد السمية؛
5. فرض ضرائب على النيكوتين بغض النظر عن مصدره (مثل التبغ والبادنجان والمواد الاصطناعية).

وقد تختار البلدان فرض ضريبة انتقائية على منتجات النظم الإلكترونية لإيصال النيكوتين والنظم الإلكترونية لإيصال مواد غير النيكوتين²⁶ أيضاً. وسيكون أسهل نوع من الضرائب هو الضريبة القيمة على أساس سعر التجزئة المعلن. وإذا اختارت البلدان عدم فرض ضريبة انتقائية على هذه المنتجات، فينبغي لها على الأقل أن تفرض ضريبة القيمة المضافة العادية أو معدل ضريبة المبيعات. ويمكن أن يُشكل فرض ضريبة انتقائية على الأجهزة تحدياً من منظور إداري، حيث إن جميع المكونات تحتاج إلى تعريف واضح وتصنيف على أنها أجهزة لاستهلاك النظم الإلكترونية لإيصال النيكوتين/النظم الإلكترونية لإيصال مواد غير النيكوتين. على سبيل المثال، إذا تم تجميع الجهاز بعد الاستيراد وأمكن استخدام بعض الأجزاء لأغراض أخرى بخلاف استهلاك النظم الإلكترونية لإيصال النيكوتين/النظم الإلكترونية لإيصال مواد غير النيكوتين، فقد تواجه السلطات تحدياً في الكشف عن الأجزاء المكونة التي ستخضع للضريبة الانتقائية وتمييزها، وأياً لن يخضع.

الخلاصة الرئيسية 27

لا يوجد حاليًا بيانات كافية للتوصية بهيكل ضريبي لمنتجات النُظُم الإلكترونية لإيصال النيكوتين/النُظُم الإلكترونية لإيصال مواد غير النيكوتين. غير أنه من الواضح أن فرض ضرائب على السوائل الإلكترونية المستخدمة في الاستهلاك هو أمر أساسي. وينبغي تطبيق الضريبة الانتقائية على جميع السوائل الإلكترونية، سواء أكانت تحتوي على النيكوتين أم لا. وإذا كان النوع المفضل من الضريبة الانتقائية هو الضريبة القيمة، فينبغي تطبيقها على أساس سعر التجزئة. ويمكن للبلدان أيضًا أن تنظر في فرض ضرائب على الأجهزة، ولكنها تحتاج إلى تقييم قدراتها الإدارية على نحو كافٍ للقيام بذلك.

ينبغي لراسمي السياسات أن يضعوا في اعتبارهم التنوع والتطور السريع لمنتجات النُظُم الإلكترونية لإيصال النيكوتين/النُظُم الإلكترونية لإيصال مواد غير النيكوتين، وأن ينفذوا السياسات تبعًا لذلك. ويجب أن تعكس اللوائح هذا الواقع حتى لا تستغل دوائر صناعة التبغ الثغرات. على سبيل المثال، لا تقتصر منتجات النُظُم الإلكترونية لإيصال النيكوتين/النُظُم الإلكترونية لإيصال مواد غير النيكوتين على السجائر الإلكترونية وتقنية التدخين الاصطناعي والأقلام الخاصة بها، بل تشمل أيضًا فئات أخرى مثل الشيشة الإلكترونية والبايب الإلكتروني والسيجار الإلكتروني. ويحتاج المشرعون إلى أن يكونوا واضحين بشأن كيفية تعريف منتجات النُظُم الإلكترونية لإيصال النيكوتين/النُظُم الإلكترونية لإيصال مواد غير النيكوتين، حتى لا يتم إغفال الفئات الفرعية عند بدء نفاذ اللوائح. وستكون التعاريف ضرورية أيضًا عندما يتعلق الأمر بفرض الضرائب. وقد يؤدي التعريف غير الواضح إلى موقف يبدو متناقضًا، كما هو الحال في البحرين، حيث يتم حظر السجائر الإلكترونية، ولكن لا يتم حظر الشيشة الإلكترونية.²⁷ وأخيرًا، في حين يجب على راسمي السياسات الانتباه إلى ظهور منتجات جديدة واتخاذ الإجراءات المناسبة لحماية صحة المواطنين، من المهم تذكر أن النسبة الساحقة من استهلاك النيكوتين لا تزال من منتجات التبغ، لا سيما السجائر. وبلغت القيمة السوقية الإجمالية لمبيعات النُظُم الإلكترونية لإيصال النيكوتين/النُظُم الإلكترونية لإيصال مواد غير النيكوتين ومنتجات التبغ المُسخّن في عام 2018 أقل من 2.2% من إجمالي القيمة السوقية، في حين أن مبيعات السجائر وحدها شكّلت 91% من القيمة السوقية الإجمالية نفسها (139-140).

5-2 الاستنتاجات

تكشف النظرة العامة حول تطبيق الضريبة الانتقائية على مستوى العالم عن مجموعة واسعة من مستويات الأسعار والضرائب، وكذلك الهياكل المستخدمة لفرض الضرائب على منتجات التبغ، لا سيما السجائر. ومع ذلك، تشير بعض الاتجاهات إلى أن مستويات الضرائب والأسعار أعلى بين البلدان المرتفعة الدخل. كما أن معدل الضرائب مهم: فالمعدلات الضريبية الأعلى ترتبط بارتفاع الأسعار، والأسعار المرتفعة تؤدي إلى تغيير السلوك مما يؤدي إلى انخفاض الاستهلاك. وهناك المزيد من البلدان التي تبعد عن الضرائب القيمة وتتجه نحو نُظُم الضريبة المختلطة أو المحددة، وهناك عدد قليل من البلدان التي لا تفرض أي ضريبة انتقائية على السجائر.

وتُعد الزيادة الكبيرة في الضرائب وأسعار منتجات التبغ السياسة الأكثر جدوى وفعالية من حيث التكلفة لمكافحة تعاطي التبغ. وتؤدي زيادة الضرائب -التي يتم تمريرها إلى المدخنين في شكل زيادة في الأسعار- إلى تقليل الاستهلاك.

27 في البحرين، حظر قرار وزارة الإنتاج والتجارة رقم 38 لعام 2013 السجائر الإلكترونية، في حين أن القائمة الرسمية لمنتجات الخاضعة للضريبة الانتقائية من وزارة المالية تشمل الشيشة الإلكترونية (أو النرجيلة الإلكترونية)، مما جعلها خاضعة للضرائب ومن ثمّ تعد قانونية.

وعند تصميم السياسة الضريبية المعنية بالتبغ أو إصلاح النُظُم الضريبية المعنية بالتبغ، يواجه راسمو السياسات العديد من التحديات، التي تتراوح بين المسائل التقنية، مثل تحديد الهيكل الضريبي والمعدلات الواجب تطبيقها، ومسائل الاقتصاد السياسي، بالإضافة إلى المساهمة المتصورة لقطاع التبغ في التنمية الاقتصادية. وعند تصميم السياسة الضريبية، لا يؤثر الهيكل الضريبي المعتمد في الاستهلاك عمومًا فحسب، بل يُشكّل أيضًا هيكل السوق. ويحفز فرض الضريبة القيمة دوائر صناعة التبغ على تحديد أسعار أقل مما يحدده فرض ضرائب محددة.

وتشير البَيِّنَات إلى أنه في إطار الضريبة المحددة، تكون الفجوة السعرية بين المنتجات الفاخرة والمنتجات المنخفضة السعر أضيق، مما يقلل من حوافز التحول إلى المنتجات المنخفضة السعر بعد زيادة الضرائب. ومع ذلك، مع قيام دوائر صناعة التبغ بتوحيد المنتجين وتوسيع حافظة منتجاتها، تشير بَيِّنَات جديدة إلى أن الصناعة تُدخل علامات تجارية أرخص مع زيادة أسعار علاماتها التجارية الباهظة الثمن، ومن ثَمَّ تُوسّع الفجوة السعرية بين منتجاتها وبعد ذلك من المفارقات.

وتشير البَيِّنَات أيضًا إلى أن الأسعار تكون أعلى في إطار هيكل الضريبة الانتقائية المحددة. بالإضافة إلى ذلك، من وجهة نظر إدارة الضرائب، من الأسهل فرض ضريبة محددة، نظرًا لأنه يجب التأكد فقط من الكمية المُنتَجة وليس قيمة المنتج.

وَيُتمثِّل جانب آخر من جوانب الهيكل الضريبي في استخدام نظام فرض الضرائب المتدرجة -أي المعدلات الضريبية التي تختلف على أساس خصائص المنتج المختلفة. وتشير البَيِّنَات إلى أن متوسط سعر السجائر ومتوسط مستوى الضريبة الانتقائية لعبة سجناء يميلان لأن يكونا أقل بكثير في البلدان التي تستخدم هيكل ضريبة انتقائية متدرجة مقارنة بالبلدان التي تستخدم ضريبة انتقائية موحدة. ويشجع فرض الضرائب المتدرجة على التحول من العلامات التجارية الفاخرة إلى العلامات التجارية الأرخص، مما يؤدي إلى الحفاظ على معدل انتشار التدخين والحد من التأثير الصحي لزيادة معدل الضرائب. وبالإضافة إلى أنه يؤدي إلى انخفاض الأسعار، يصعب إدارة فرض الضرائب المتدرجة، مما يخلق فرصًا أمام دوائر صناعة التبغ لتجنب الضرائب والتهرب منها.

ويجب أيضًا أن يراعي تصميم الهيكل الضريبي الأساس الذي تُطبق عليه الضريبة. وينبغي أن يؤدي اختيار الأساس إلى أعلى تأثير ممكن على الأسعار والإيرادات. وبالنسبة لفرض الضرائب المحددة، يكون الأساس الضريبي هو الكمية. وعندما تكون الضريبة قيمة، يكون اختيار الأساس الضريبي مهمًا ليس فقط للاعتبارات الصحية، لأنه يؤثر في الاستهلاك، ولكن أيضًا لتوليد الإيرادات الضريبية، وكذلك لتأثيره على أرباح دوائر صناعة التبغ. وتعطي الضريبة القيمة القائمة على سعر جهة الإنتاج، أو قيمة التكلفة والتأمين والشحن، لمصنعي التبغ فرصًا لخفض التزاماتهم الضريبية، لا سيَّما عندما يتحكمون في نظام التوزيع من خلال الأطراف المعنية. وأفضل ممارسة في هيكل الضريبة الانتقائية القيمة (أو المختلطة) هي استخدام سعر البيع بالتجزئة كأساس ضريبي وإدخال حد أدنى من الضريبة الانتقائية لكل عبوة.

وتشمل الاعتبارات الأخرى المتعلقة بتصميم الضريبة أهمية استخدام التعديلات التلقائية وربط الضريبة بمؤشر لمراعاة التضخم ونمو الدخل فيما يتعلق بالضريبة الانتقائية المحددة من أجل تجنب تآكل الضريبة بمرور الوقت.

وتشير البَيِّنَات المستجدة إلى أن فرض الضرائب على التبغ لا يحقق دائمًا النتائج المرجوة، لأن دوائر صناعة التبغ تجد طرقًا للتحايل عليه. ويمكن النظر إلى السياسات غير الضريبية، مثل تنظيم الأسعار (لا سيَّما الحد الأدنى من هوامش الأرباح أو الحدود الدنيا للأسعار)، على أنها نهج تكميلي لضمان ارتفاع مستوى الأسعار وتثبيت استهلاك منتجات التبغ. ولم تثبت هذه السياسات حتى الآن أنها تزيد متوسط الأسعار. ومن المرجح أن يؤدي الحد الأدنى للأسعار إلى زيادة أرباح دوائر صناعة التبغ، مما يوفر تمويلًا

أكبر لاستراتيجياتها التسويقية (مثل طرح منتجات جديدة)، وانخفاض الإيرادات الضريبية للحكومات. ومن خلال الحد من المنافسة السعرية، يسمح الحد الأدنى للأسعار للشركات بالتنافس بقوة للحصول على حصة سوقية في أبعاد أخرى (مثل مواصفات المنتج).

ومع ذلك، عندما تعمل الشركات المتعددة الجنسيات القوية في أسواق معينة وتكون موجودة في جميع الشرائح السوقية ومع قدرتها على الإفراط في تحويل الضريبة المفروضة على بعض العلامات التجارية مع تقليل تحويل الضريبة المفروضة على علامات تجارية أخرى، أو حيث يتعذر حظر عروض الأسعار، قد تساعد سياسات الأسعار الدنيا على تعزيز فعالية الزيادات الضريبية.

والسياسات الأخرى غير الضريبية التي تؤثر في مستويات الأسعار هي تلك المتعلقة بالخصومات الترويجية على منتجات التبغ وبيع السجائر المفردة. ويجب حظر كليهما تمامًا. وعادة ما يتم تناول حظر الخصومات الترويجية في قوانين مكافحة التبغ بموجب أحكام حظر الإعلان عن التبغ والترويج له ورعايته.

والضرائب المرتفعة هي الطريقة الأكثر فعالية لثني المدخنين عن الاستهلاك، مع الفائدة الإضافية المتمثلة في جمع الأموال للحكومة، وهي الأموال التي يمكن تخصيصها لبرامج الصحة والتعليم، بدلاً من أن تصبح أرباحاً لصناعة التبغ. بالإضافة إلى ذلك، من أجل جعل الضريبة الانتقائية على منتجات التبغ أكثر فعالية في تخفيض معدل تعاطي التبغ بوجه عام، وبما يتماشى مع التوصية الواردة في المبادئ التوجيهية لتنفيذ المادة 6 من اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ (تدابير الأسعار والضرائب للحد من الطلب على التبغ)، يجب فرض ضرائب مماثلة على جميع منتجات التبغ؛ وينبغي ألا يقتصر التركيز على السجائر فقط.

إن الخيارات والإصلاحات الضريبية لها عواقب مختلفة ومتضاربة أحياناً بالنسبة للسوق. فعلى سبيل المثال، قد تكون هناك مفاضلة بين الكمية والتنوع أو آثار الجودة المتصورة. ومن المهم أن تقرر الحكومة بأن الشركات تستجيب استراتيجياً للتغيرات في السياسة الضريبية. ومن الضروري رصد السوق عن كثب لتكوين توقعات صحيحة بشأن استجابات دوائر صناعة التبغ، والتمكن من وضع تقديرات لتأثير الزيادة الضريبية على الاستهلاك والإيرادات الضريبية.

ولتقدير التأثير الإجمالي لزيادة الضرائب على طلب منتجات التبغ والإيرادات الضريبية، من المهم استخدام تقديرات صحيحة لمرونة الطلب السعرية الخاصة، والمرونة السعرية المضادة، ومرونة الدخل حسب الطلب. ومن المهم أيضاً استخدام التقديرات المُحدّثة لجوانب مرونة الطلب، حيث تتغير باستمرار البيئة التي يتخذ فيها المستهلكون قراراتهم. على سبيل المثال، يمكن توقع أن تؤدي الأزمات المالية أو التدخلات الناجحة لمكافحة التبغ إلى تحويل الطلب وتغيير المرونة.

أحد المقاييس الرئيسية الأخرى لتأثير السياسة الضريبية هو مرونة الأساس الضريبي. ويتعين على راسمي السياسات مراعاة العناصر الرئيسية الثلاثة لمرونة الأساس الضريبي: (1) المرونة السعرية للطلب على التبغ، (2) حصة الضريبة في سعر المستهلك، (3) درجة نقل العبء الضريبي الناجم عن زيادة معدل الضريبة الانتقائية إلى سعر المستهلك. وستأثر الطلب والإيرادات بدرجة تأثر هذه العناصر بالزيادة الضريبية. وفي الوقت الحالي، هذه العناصر الثلاثة مجتمعة ليست مرتفعة بما يكفي في أي بلد لكي تؤدي أي زيادة في الضرائب إلى خفض إيرادات الضريبة الانتقائية.

ومن المهم الإقرار بأنه إذا أدت الزيادات الضريبية إلى زيادات في الأسعار بما يقل عن الزيادات المتزامنة في مستويات الدخل، فإنها لن تكون فعّالة في الحد من الاستهلاك، لأن التبغ لا يزال سلعة عادية في معظم البلدان. ويتعين على راسمي السياسات مراعاة القدرة على تحمل التكاليف عند النظر في الزيادات الضريبية. ويجب عليهم ضمان أن تكون الزيادات الضريبية مرتفعة بما يكفي لزيادة الأسعار فوق مستوى نمو الدخل بحيث ينخفض الاستهلاك انخفاضاً فعّالاً.

وعند تصميم السياسة الضريبية واتخاذ القرار بشأن المستوى الصحيح الذي يجب فرضه، يجب على راسمي السياسات إبراز تأثير قراراتهم السياسية وتقييمه. إن الرصد والتقييم مهمان. وقد تكون أدوات قياس التأثير مفيدة للغاية، وهناك العديد من هذه الأدوات. على سبيل المثال، لا تنظر أداة منظمة الصحة العالمية التفاعلية لتوقع معدلات التدخين وتحديد الأهداف فقط في تأثير السياسة الضريبية، ولكن أيضاً في مجموعة من سياسات مكافحة التبغ، وهذا يُمكن راسمي السياسات الوطنيين وغيرهم من الخبراء في مجال مكافحة التبغ من استكشاف التأثير المحتمل لسياسات مكافحة التبغ في المستقبل. وتستخدم هذه الأداة عوامل التأثير الخاصة بمجموعة مختارة من تدابير خفض الطلب الواردة في اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ، والمستمدة من المؤلفات المنشورة واتجاهات معدلات تدخين التبغ والمعلومات الديموغرافية الوطنية وخطر الوفاة المرتبط بالتبغ. وبشكل أكثر تحديداً للسياسة الضريبية المعنية بالتبغ، تُقِيم أداة منظمة الصحة العالمية TaXSiM تأثير أي زيادة في الضريبة الانتقائية أو تغيير في هيكل الضريبة الانتقائية على مستويات الأسعار، والمبيعات القانونية والإيرادات المتأثرة من الضرائب الانتقائية وغيرها من الضرائب على منتجات التبغ.

ويساعد وضع مؤشرات السياسات الضريبية وسياسات مكافحة التبغ ورصدها راسمي السياسات على تقييم فعالية سياساتهم، وما إذا كانت تلك السياسات تؤثر في تعاطي التبغ مع مرور الوقت. ويُعد تنفيذ مجموعة التدابير الستة (MPOWER) مؤشراً مفيداً لتقييم مكافحة التبغ بوجه عام. وأفضل طريقة لفرض الضرائب على التبغ هي تنفيذها في إطار مجموعة شاملة من التدابير الستة (MPOWER).

وتُعد الحصة الضريبية في سعر التجزئة لمنتج معين من منتجات التبغ أحد مؤشرات فعالية السياسة الضريبية، ولكن المؤشر الأكثر أهمية هو القدرة على تحمل التكاليف، أي ما إذا كانت الزيادات الضريبية تؤدي بالفعل إلى زيادات في الأسعار تتجاوز نمو الدخل والأسعار عامة. ومن المؤشرات المفيدة لتقييم أداء السياسة الضريبية عموماً هو سجل قياس الأداء الضريبي للسجائر Tobacconomics، والذي يعمل على توليف أفضل الممارسات في فرض الضرائب على التبغ من خلال الجمع بين العناصر الأربعة الرئيسية للسياسة الضريبية (مستوى الأسعار، والتغير في القدرة على تحمل التكاليف بمرور الوقت، وإجمالي حصة الضريبة الانتقائية في سعر التجزئة، والهيكل الضريبي المعني بالتبغ).

فالسياسات المحلية في مجالات الزراعة والصناعة والتجارة والشؤون المالية والعمل لديها جميعاً القدرة على استحداث الحوافز أو دعمها في مختلف مراحل إنتاج التبغ وتصنيعه وتوزيعه، ويمكن أن تؤدي إلى نتائج عكسية لأهداف مكافحة التبغ وفرض الضرائب عليه. وينبغي تعزيز اتساق السياسات المحلية بصورة أكبر على مستوى القطاعات الحكومية المختلفة لضمان ألا يُبطل السياسات والتدخلات العامة في هذه القطاعات الأثر المنشود لمكافحة التبغ وفرض الضرائب عليه في مجال الصحة العامة.

كما أن هياكل ومعدلات الضرائب التفاضلية قد تؤدي إلى تشويه الأداء الوظيفي للسوق الداخلية. إن تنسيق فرض الضرائب على التبغ ضمن تأسيس سوقٍ موحدة وتشغيلها بصورة صحيحة؛ ويمنع تآكل الإيرادات الضريبية وتجنب الضرائب والتهرب منها؛ ويحمي صحة الناس. وفي هذا السياق، قد تؤدي المنافسة الضريبية، حيث يعمل كل بلد ببساطة على تفويض المعدل الضريبي للبلد الآخر، إلى منع الحكومات من تحقيق أهدافها في مكافحة التبغ وجمع الأموال الكافية لتنفيذ سياسات الصحة العامة. ولتجنب مثل هذا السباق نحو الهاوية، يمكن للبلدان إنشاء معدلات ضريبية دنيا على جميع منتجات التبغ. ويعد الحد الأدنى المرتفع المشترك للضريبة الانتقائية المحددة هو النهج الأفضل لضمان أن تكون الضرائب والأسعار أعلى من الحد الأدنى.

وشهد العالم في السنوات الأخيرة ظهور منتجات جديدة وناشئة من التبغ والنيكوتين، بما فيها منتجات النُظُم الإلكترونية لإيصال النيكوتين/النُظُم الإلكترونية لإيصال مواد غير النيكوتين ومنتجات التبغ المُسخّن، والتي تدعي دوائر صناعة التبغ أنها أكثر أماناً من منتجات التبغ التقليدية. ولكن البيانات

المتاحة حتى الآن تشير إلى أنها قد تُشكّل تهديدًا على الصحة العامة، لا سيّما إذا كانت تجذب مستخدمين جددًا أو شبابًا، أو تحول دون إقلاع المدخنين الحاليين عن التدخين.

ولم تتضح بعد ديناميكيات السوق والطلب لهذه المنتجات وكذلك بدء سلوكيات تعاطي التبغ والإقلاع عنه وتغيره بين مختلف الفئات الاجتماعية والاقتصادية. وإلى أن يتوفر المزيد من البيانات على الفوائد المزعومة لمنتجات التبغ هذه، ينبغي توخي الحذر عند إعداد السياسة الضريبية. لذا تقضي التوصية الحالية بفرض ضرائب على منتجات التبغ المُسخّن بمستوى مماثل للسجائر على أساس كل وحدة، بغض النظر عن محتوى التبغ. وفي البلدان التي لا يتم فيها حظر هذه المنتجات، يجب أن تكون منتجات النُظُم الإلكترونية لإيصال النيكوتين/النُظُم الإلكترونية لإيصال مواد غير النيكوتين خاضعة للوائح التنظيمية ويجب فرض ضريبة عليها على نحو يثبط استهلاك الشباب وغير المدخنين لها. ويمثل فرض الضرائب على السوائل الإلكترونية عنصرًا أساسيًا في فرض الضرائب على النُظُم الإلكترونية لإيصال النيكوتين/النُظُم الإلكترونية لإيصال مواد غير النيكوتين. وينبغي فرض ضرائب متساوية على السوائل الإلكترونية المحتوية على النيكوتين وغير المحتوية عليه. وإذا تم اختيار الضريبة الانتقائية القيمة للهيكل، فيجب تطبيق الأساس على سعر البيع بالتجزئة. ويمكن للبلدان أيضًا أن تنظر في فرض ضرائب على الأجهزة المستخدمة في استهلاك النُظُم الإلكترونية لإيصال النيكوتين/النُظُم الإلكترونية لإيصال مواد غير النيكوتين ومنتجات التبغ المُسخّن، ولكنها تحتاج إلى تقييم قدراتها الإدارية على نحو كافٍ للقيام بذلك.

وفي حين أن تطور نُظُم إيصال التبغ والنيكوتين الجديدة والناشئة يستحق الاهتمام من المديرين والهيئات التنظيمية، فحريٌّ بنا أن نتذكر أن القسم الأكبر من استهلاك التبغ في العالم لا يزال من السجائر التقليدية.

المراجع

1. WHO report on the global tobacco epidemic 2019: offer help to quit tobacco use. Geneva: World Health Organization; 2019 (<https://www.who.int/teams/health-promotion/tobacco-control/who-report-on-the-global-tobacco-epidemic-2019>, accessed 24 January 2021).
2. Outcome of proceedings: Council conclusions concerning the structure and rates of excise duty applied to manufactured tobacco. Brussels: Council of the European Union; 2 June 2020 (8483/20; <https://www.consilium.europa.eu/media/44235/st08483-en20.pdf>, accessed 28 September 2020).
3. Council Directive 2011/64/EU of 21 June 2011 on the structure and rates of excise duty applied to manufactured tobacco: Article 7, paragraph 2. Brussels: OJEU. 2011;176:24–36 (<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:176:0024:0036:EN:PDF>, accessed 28 September 2020).
4. U.S. National Cancer Institute and World Health Organization. The economics of tobacco and tobacco control. NIH Publication No. 16-CA-8029A. Bethesda, MD: Department of Health and Human Services, National Institutes of Health, National Cancer Institute; 2016 (National Cancer Institute Tobacco Control Monograph 21; <https://cancercontrol.cancer.gov/brp/tcrb/monographs/monograph-21>, accessed 28 September 2020).
5. Drope J, Schluger N, Cahn Z, Drope J, Hamill S, Islami F, et al. The tobacco atlas. Atlanta: American Cancer Society and Vital Strategies; 2018 (https://tobaccoatlas.org/wp-content/uploads/2018/03/TobaccoAtlas_6thEdition_LoRes_Rev0318.pdf, accessed 24 January 2021).
6. Sector reports, cigarettes. In: GlobalData [website]. London: John Carpenter House; 2019 (restricted access).
7. Vellios N, Ross H, Perucic AM. 2018 trends in cigarette demand and supply in Africa. PLOS ONE. 2018;13(8):e0202467 (<https://doi.org/10.1371/journal.pone.0202467>, accessed 28 September 2020).
8. Keen MJ. The balance between specific and ad valorem taxation. Fiscal Studies. 1998;19(1):1–37 (<https://www.ifs.org.uk/fs/articles/fsmick1.pdf>, accessed 24 January 2021).
9. Kay JA, Keen MJ. The structure of tobacco taxes in the European community. IFS report series. Institute for Fiscal Studies; 1982.
10. Kay JA, Keen MJ. How should commodities be taxed?: Market structure, product heterogeneity and the optimal structure of commodity taxes. Euro Econ Rev. 1983;23(3):339–58.
11. Kay JA, Keen MJ. Commodity taxation for maximum revenue. Public Finan Q. 1987;15(4):371–85.
12. Kay JA, Keen MJ. Product quality under specific and ad valorem taxation. Public Finan Q. 1991;19(2):238–47.
13. Delipalla S, Keen MJ. The comparison between ad valorem and specific taxation under imperfect competition. J Public Econ. 1992;49(3):351–67.
14. Suits DB, Musgrave RA. Ad valorem and unit taxes compared. Q J Econ. 1953;67(4):598–604.
15. Skeath SE, Trandel GA. A pareto comparison of ad valorem and unit taxes in noncompetitive environments. J Public Econ. 1994;53(1):53–71.
16. Myles G. Imperfect competition and the optimal combination of ad valorem and specific taxation. Int Tax Public Finance. 1994;3:29–44.
17. Effectiveness of tax and price policies for tobacco control. Geneva: WHO Press, World Health Organization; 2011. (IARC handbooks of cancer prevention: tobacco control: Vol. 14; <https://publications.iarc.fr/Book-And-Report-Series/Iarc-Handbooks-Of-Cancer-Prevention/Effectiveness-Of-Tax-And-Price-Policies-For-Tobacco-Control-2011>, accessed 28 January 2021)
18. Bevan J. GCC taxation. Aylesbury (UK): Rothmans Exports Limited; 1992 (<https://www.industrydocuments.ucsf.edu/docs/yxpy0198>, accessed 29 September 2020).
19. Morton IT. Note from IT Morton to I Birks regarding agreement on specific taxation; 8 February 1992 (<https://www.industrydocuments.ucsf.edu/docs/#id=nxpy0198>, accessed 29 September 2020).
20. Galgut R. Oman. BAT (UK and Export) Limited; 16 April 1992 (<https://www.industrydocuments.ucsf.edu/docs/xxpy0198>, accessed 29 September 2020).
21. الاتفاقية الموحدة للضريبة الانتقائية لدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية [الموقع الإلكتروني]. أبو ظبي: وزارة المالية بدولة الإمارات العربية المتحدة; 2016 (<https://www.mof.gov.ae/En/LawsAndPolitics/govLaws/Documents/Common%20Excise%20Tax%20Agreement.pdf>). تم الاطلاع في 29 أيلول/سبتمبر 2020.
22. Brock B, Choi K, Boyle RG, Moilanen M, Schillo B. Tobacco product prices before and after a statewide tobacco tax increase. Tob Control. 2016;25(2):166–73.

23. Hanson A, Sullivan R. The incidence of tobacco taxation: evidence from geographic micro-level data. *Natl Tax J.* 2009;62(4):677–98.
24. Delipalla S, O'Donnell O. Estimating tax incidence, market power and market conduct: the European cigarette industry. *Int J Ind Organ.* 2001;19(6):885–908.
25. Keeler TE, Hu TW, Barnett PG, Manning WG, Hai-Yen S. Do cigarette producers price-discriminate by state? An empirical analysis of local cigarette pricing and taxation. *J Health Econ.* 1996;15:499–512.
26. Linegar DJ, van Walbeek C. The effect of excise tax increases on cigarette prices in South Africa. *Tob Control.* 2017;0:1–7 (<https://tobaccocontrol.bmj.com/content/27/1/65>, accessed 17 February 2021).
27. Villanti AC, Collins LK, Niaura RS, Gagosian SY, Abrams DB. Menthol cigarettes and the public health standard: a systematic review. *Public Health.* 2017;17:983 (<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5747135/>, accessed 24 January 2021).
28. Directive 2014/40/EU of the European Parliament and of the Council of 3 April 2014 on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the member states concerning the manufacture, presentation and sale of tobacco and related products and repealing Directive 2001/37/EC: Article 7. Brussels: OJEU. 2014;57:1–38 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2014:127:FULL&from=EN>, accessed 24 January 2021).
29. Delipalla S, Keen MJ. Product quality and the optimal structure of commodity taxes. *J Public Econ Theory.* 2006;8:547–54.
30. Obara T, Tsugawa S. The welfare comparison of ad-valorem tax and specific tax with both quality and quantity choice of a consumer. *Theor Econ Lett.* 2017;7:1797–1813 (<https://www.scirp.org/journal/paperinformation.aspx?paperid=79862>, accessed 24 January 2021).
31. Anderson S, de Palma A, Kreider B. Tax incidence in differentiated product oligopoly. *Journal of Public Econ.* 2001;81(2):173–92.
32. Razzolini L, Shughart WF, Tollison RD. On the third law of demand. *Econ Inq.* 2003;41:2.
33. Sobel RS, Garrett TA. Taxation and product quality: new evidence from generic cigarettes. *J Polit Econ.* 1997;105:880–7 (<http://faculty.citadel.edu/sobel/All%20Pubs%20PDF/Generic%20Cigarettes.pdf>, accessed 24 January 2021).
34. Nargis N, Fong GT, Chaloupka FJ, Li Q. The choice of discount brand cigarettes: a comparative analysis of International Tobacco Control (ITC) surveys in Canada and the United States (2002–2005). *Tob Control.* 2014;23:i86–i96 (https://tobaccocontrol.bmj.com/content/tobaccocontrol/23/suppl_1/i86.full.pdf, accessed 24 January 2021).
35. Chaloupka FJ, Peck R, Tauras JA, Xu X, Yurekli A. Cigarette excise taxation: the impact of tax structure on prices, revenues and cigarette smoking. Cambridge: National Bureau of Economic Research; 2010 (NBER Working Paper 16287; https://www.nber.org/system/files/working_papers/w16287/w16287.pdf, accessed 24 January 2021).
36. Cigarettes in India, 2019. In: GlobalData [website]. London: John Carpenter House; 2020 (restricted access).
37. Gilmore AB, Tavakoly B, Taylor G, Reed H. Understanding tobacco industry pricing strategy and whether it undermines tobacco tax policy: the example of the UK cigarette market. *Addiction.* 2013;108(7):1317–26 (<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3746125/>, accessed 24 January 2021).
38. Marsh L, Cameron C, Quigg R, Hoek J, Doscher C, McGree R, et al. The impact of an increase in excise tax on the retail price of tobacco in New Zealand. *Tob Control.* 2016;25(4):458–634.
39. Brock B, Schillo BA, Moilanen M. Tobacco industry marketing: an analysis of direct mail coupons and giveaways. *Tob Control.* 2015;24:505–8.
40. Chaloupka FJ, Warner KE. The economics of smoking. *Handbook Health Econ.* 2000;1:1539–1627.
41. Shang C, Chaloupka FJ, Fong G, Thompson M, O'Connor RJ. The association between tax structure and cigarette price variability: findings from the ITC Project. *Tob Control.* 2015;24:iii88–iii93 (https://tobaccocontrol.bmj.com/content/tobaccocontrol/24/Suppl_3/iii88.full.pdf, accessed 24 January 2021).
42. Li Q, Hyland A, Fong GT, Jiang Y, Elton-Marshall T. Use of less expensive cigarettes in six cities in China: findings from the International Tobacco Control (ITC) China Survey. *Tob Control.* 2010;19(suppl 2):i63–i68 (https://tobaccocontrol.bmj.com/content/tobaccocontrol/19/Suppl_2/i63.full.pdf, accessed 24 January 2021).
43. Hyland A, Laux FL, Higbee C, Hastings G, Ross H, Chaloupka FJ, et al. Cigarette purchase patterns in four countries and the relationship with cessation: findings from the International Tobacco Control (ITC) Four Country Survey. *Tob Control.* 2006;15(suppl III):iii59–iii64 (https://tobaccocontrol.bmj.com/content/tobaccocontrol/15/suppl_3/iii59.full.pdf, accessed 24 January 2021).
44. Tsai YW, Yang CL, Chen CS, Liu, TC, Chen PF. The effect of Taiwan's tax induced increases in cigarette prices and brand switching and the consumption of cigarettes. *Health Econ.* 2005;14:627–41.

45. Cummings KM, Hyland A, Lewit E, Shopland D. Use of discount cigarettes by smokers in 20 communities in the United States, 1988-1993. *Tob Control*. 1997;6(suppl 2):S25-S30 (https://tobaccocontrol.bmj.com/content/tobaccocontrol/6/suppl_2/S25.full.pdf, accessed 24 January 2021).
46. Ross H, Tesche J. Undermining government tax policies: common strategies employed by the tobacco industry in response to increases in tobacco taxes. *Economics of Tobacco Control Project*, School of Economics, University of Cape Town and Tobaccconomics, Health Policy Center, Institute for Health Research and Policy. Chicago: University of Illinois at Chicago; 2016 (<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5747349/>, accessed 26 January 2021).
47. Technical manual on tobacco tax administration. Geneva: World Health Organization; 2010 (https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/44316/9789241563994_eng.pdf?sequence=1, accessed 26 January 2021).
48. Hiscock R, Branston JR, McNeill A, Hitchman SC, Partos TR, Gilmore AB. Tobacco industry strategies undermine government tax policy: evidence from commercial data. *Tob Control*. 2017;0:1-10 (https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/44316/9789241563994_eng.pdf?sequence=1, accessed 26 January 2021).
49. Filippidis F, Laverty A, Hone T, Been JV, Millett C. Association of cigarette price differentials with infant mortality in 23 European Union countries. *JAMA Pediatr*. 2017;171(11):1100-1106 (<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5710372/#:~:text=Cigarette%20price%20increases%20across%2023,priced%20cigarettes%20during%20this%20period>, accessed 26 January 2021).
50. López-Nicolás A, Belén Cobacho M, Fernández E. The Spanish tobacco tax loopholes and their consequences. *Tob Control*. 2013;22(E1):e21.
51. Ballester L, Auchincloss A, Robinson L, Mayne S. Exploring impacts of taxes and hospitality bans on cigarette prices and smoking prevalence using a large dataset of cigarette prices at stores 2001-2011, USA. *Int J Environ Res Public Health*. 2017;14(3):e318 (<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5369154/>, accessed 24 January 2021).
52. Liber A, Ross H, Omar M, Chaloupka FJ. The impact of the Malaysian minimum cigarette price law: findings from the ITC Malaysia survey. *Tob Control*. 2015;24:iii83-iii87 (https://tobaccocontrol.bmj.com/content/tobaccocontrol/24/Suppl_3/iii83.full.pdf, accessed on 26 January 2021).
53. Feighery E, Ribisl K, Schleicher N, Zellers L, Wellington N. How do minimum cigarette price laws affect cigarette prices at the retail level? *Tob Control*. 2005;14:80-85 (<https://tobaccocontrol.bmj.com/content/tobaccocontrol/14/2/80.full.pdf>, accessed 26 January 2021).
54. Tynan MA, Ribisi KM, Loomis BR. Impact of cigarette minimum price laws on the retail price of cigarettes in the USA. *Tob Control*. 2012;22:e1.
55. Huang J, Chriqui JF, DeLong H, Mirza M, Diaz MC, Chaloupka FJ. Do state minimum markup/price laws work? Evidence from retail scanner data and TUS-CPS. *Tob Control*. 2016;25:i52-i59 (https://tobaccocontrol.bmj.com/content/tobaccocontrol/25/Suppl_1/i52.full.pdf, accessed 26 Jan 2021).
56. Whitehead R, Brown L, Riches E, Rennick L, Armour G, McAteer J, et al. Strengths and limitations of tobacco taxation and pricing strategies. Edinburgh: NHS Health Scotland; 2018 (<http://www.healthscotland.scot/media/1829/rapid-evidence-review-strengths-and-limitations-of-tobacco-taxation-and-pricing-strategies.pdf>, accessed 27 January 2021).
57. Golden S, Farrelly M, Luke D, Ribisl K. Comparing projected impacts of cigarette floor price and excise tax policies on socioeconomic disparities in smoking. *Tob Control*. 2016;25:i60-i66 (https://tobaccocontrol.bmj.com/content/tobaccocontrol/25/Suppl_1/i60.full.pdf, accessed 27 January 2021).
58. Doogan NJ, Wewers ME, Berman M. The impact of a federal cigarette minimum pack price policy on cigarette use in the USA. *Tob Control*. 2018;27(2):203-08.
59. Marynak K, Xu X, Wang X, Holmes CB, Tynan MA, Pechacek T. Estimating the impact of raising prices and eliminating discounts on cigarette smoking prevalence in the United States. *Public Health Rep*. 2016;131:536-43 (<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4937114/#:~:text=We%20found%20that%20each%20price,smokers%20aged%20%E2%89%A526%20years>, accessed 27 January 2021).
60. McLaughlin I, Pearson A, Laird-Metke E, Ribisl K. Reducing tobacco use and access through strengthened minimum price laws. *Am J Public Health*. 2014;104(10):1844-50 (<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4937114/#:~:text=We%20found%20that%20each%20price,smokers%20aged%20%E2%89%A526%20years>, accessed 27 January 2021).
61. *European Commission v. French Republic*, C-197/08, European Court of Justice 4 March 2019 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A62008CC0197>, accessed on 27 January 2021).
62. Tobacco price promotion: policy responses to industry price manipulation. Boston: Public Health and Tobacco Policy Center; October 2011 (<http://tobaccopolicycenter.org/documents/Price%20Promotion%20Overview%20FINAL.pdf>, accessed 28 September 2020).

63. Golden SD, Holt Smith M, Feighery EC, Roeseler A, Rogers T, Ribisl KM. Beyond excise taxes: a systematic review of literature on non-tax policy approaches to raising tobacco product prices. *Tob Control*. 2016;25:377–85. (<https://tobaccocontrol.bmj.com/content/tobaccocontrol/25/4/377.full.pdf>, accessed 27 January 2021).
64. Branston J, Gilmore S. The case for Ofsmoke: the potential for price cap regulation of tobacco to raise £500 million per year in the UK. *Tob Control*. 2014;23(1):45–50 (<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3812939/>, accessed 27 January 2021).
65. von Lampe K, Kurti M, Johnson J. “I’m gonna get me a loosie” understanding single cigarette purchases by adult smokers in a disadvantaged section of New York City. *Prev Med Rep*. 2018;12:182–5. (<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2211335518302195>, accessed 27 January 2021).
66. de Ojeda A, Barnoya J, Thrasher JF. Availability and costs of single cigarettes in Guatemala. *Nicotine Tob Res*. 2013;15(1):83–7.
67. Lal P, Kumar R, Ray S, Sharma N, Bhattacharya B, Mishra D, et al. The single cigarette economy in India - a back of the envelope survey to estimate its magnitude. *Asian Pac J Cancer Prev*. 2015;16(13):5579–82 (http://journal.waocp.org/article_31295_9ebd3981652934bbf5d78ec066b6a39d.pdf, accessed 27 January 2021).
68. Coady MH, Chan CA, Sacks R, Mbamalu IG, Kansagra SM. The impact of tax on purchasing behaviors among New York City smokers. *Am J Public Health*. 2013;103(6):e54–e60 (<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3698745/>, accessed 27 January 2021).
69. Cigarettes in Thailand, 2019. In: GlobalData [website]. London: John Carpenter House; 2020 (restricted access).
70. Cigars in Germany, 2019. In: GlobalData [website]. London: John Carpenter House; 2020 (restricted access).
71. Report from the Commission to the Council on Directive 2011/64/EU on the structure and rates of excise duty applied to manufactured tobacco. Brussels: European Commission; 2018 (COM(2018) 17 final; https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/report_excise_duty_manufactured_tobacco_12012018_en.pdf, accessed 28 September 2020).
72. Gallet CA, List JA. Cigarette demand: a meta-analysis of elasticities. *Health Econ*. 2003;12(10):821–35.
73. Guidelines for implementation of article 6 of the WHO FCTC. Geneva: World Health Organization; 2016 (https://www.who.int/fctc/guidelines/adopted/Guidelines_article_6.pdf, accessed 29 September 2020).
74. DeCicca P, Kenkel D, Liu F. Excise tax avoidance: the case of state cigarette taxes. *J Health Econ*. 2013;32(6):1130–41 (<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3855906/>, accessed 27 January 2021).
75. Jawad M, Lee JT, Glantz S, Millett C. Price elasticity of demand of non-cigarette tobacco products: a systematic review and meta-analysis. *Tob Control*; 2018;27(6):689–95 (<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6056338/>, accessed 27 January 2021).
76. John RM. Price elasticity estimates for tobacco products in India. *Health Policy Plan*. 2008;23(3):200–9 (<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2800993/>, accessed on 27 January 2021).
77. Wasserman J, Manning WG, Newhouse JP, Winkler JD. The effects of excise taxes and regulations on cigarette smoking. *Journal of Health Econ*, Elsevier. 1991;10(1):43–64.
78. Cheng K, Kenkel D. U.S. cigarette demand: 1944–2004. *B.E. Journal of Econ Analysis & Policy*. 2010;10(1):10.2202/1935-1682.2438 (<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3820165/>, accessed 28 January 2021).
79. Bobak M, Jha P, Nguyen S, Jarvis M. Poverty and smoking. In: Jha P, Chaloupka F, editors. *Tobacco control in developing countries*. Oxford: Oxford University Press; 2000.
80. Peck, RM. Equity issues, tobacco, and the poor. Yurekli A, de Beyer J, editors. Washington (DC): World Bank Group; 2013. (Economics of Tobacco Toolkit, Tool 6; <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/16265>, accessed 28 January 2021).
81. Kenkel DS, Schmeiser MD, Urban C. Is smoking inferior?: evidence from variation in the earned income tax credit. *J Hum Res*. 2014;49:1094–1120.
82. Ruhm, CJ. Healthy living in hard times. *Journal of Health Econ*. 2005;24(2):341–63.
83. Ruhm, CJ. Are recessions good for health? *The Quarterly Journal of Econ*. 2000;115(2):617–50.
84. Tarantilis F, Athanasakis K, Zavras D, Vozikis A, Kyriopoulos I. Estimates of price and income elasticity in Greece. Greek debt crisis transforming cigarettes into a luxury good: an econometric approach. *BMJ Open*. 2015;5(1):e004748. (<https://bmjopen.bmj.com/content/bmjopen/5/1/e004748.full.pdf>, accessed 28 January 2021).
85. Kaiser M, Reutter M, Sousa-Poza A, Strohmayr K. Smoking and the business cycle: evidence from Germany. Discussion Paper Series. Bonn, Germany: IZA Institute of Labour Economics; 2017 (<http://ftp.iza.org/dp10953.pdf>, accessed 28 September 2020).

86. Tinguim EN, Mukong AK, Mdege N. The effects of price and non-price policies on cigarette consumption in South Africa. *Tob Induc Dis.* 2020;18(July):62 (<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7398599/>, accessed 28 January 2021).
 87. Vardavas CI, Filippidis F, Agak, I, Myrtas V, Bertic M, Connolly GN, et al. Tobacco taxation: the importance of earmarking revenue to health care and tobacco control. *Tob Induc Dis.* 2012;10(1):21 (<http://www.tobaccoinduceddiseases.org/Tobacco-taxation-the-importance-of-earmarking-the-revenue-to-health-care-and-tobacco,66110,0,2.html>, accessed 28 January 2021).
 88. Marquez P, Catinkaya V. Tobacco taxation in Turkey: an overview of policy measures and results. Washington (DC): World Bank Group; 2017 (<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/26387>, accessed 10 November 2020).
 89. Blecher EH, van Walbeek CP. An international analysis of cigarette affordability. *Tob Control.* 2004;13:339–46 (<https://tobaccocontrol.bmj.com/content/tobaccocontrol/13/4/339.full.pdf>, accessed 28 January 2021).
 90. Goodchild M, Sinha P, Munish VG, Tullu FT. Changes in the affordability of tobacco products in India during 2007/2008 to 2017/2018: a price-relative-to-income analysis. *WHO South-East Asia J Public Health.* 2020;9(1):73–81 (<https://apps.who.int/iris/handle/10665/331836>, accessed 28 January 2021).
 91. John RM, Dauchy E. Trends in affordability of tobacco products before and after the transition to GST in India. *Tob Control Online First.* 20 March 2020.
 92. Chaloupka FJ, Drope J, Siu E, Vulovic V, Stoklosa M, Mirza M, et al. *Tobacconomics cigarette tax scorecard.* Chicago: Health Policy Center, Institute for Health Research and Policy, University of Illinois at Chicago, 2020 (<https://tobacconomics.org/files/research/636/uic-tobacco-scorecard-report-final.pdf>, accessed 28 January 2021).
 93. Kanbur R, Keen MJ. Jeux sans frontieres: tax competition and tax coordination when countries differ in size. *Am Econ Rev.* 1993;83(4):877–92 (https://www.researchgate.net/publication/4901220_Jeux_Sans_Frontieres_Tax_Competition_and_Tax_Coordination_When_Countries_Differ_in_Size, accessed 28 January 2021).
 94. Bouw A. Tobacco taxation in the European Union: an overview (English). Washington (DC): World Bank Group; 2017 (<http://documents.worldbank.org/curated/en/493581492415549898/Tobacco-taxation-in-the-European-Union-an-overview>, accessed on 28 September 2020).
 95. Blecher E, Drope J. The rewards, risks and challenges of regional tobacco tax harmonization. *Tob Control.* 2014;0:1–5.
 96. Directive No.° 01/2017/CM/UEMOA of 22 December 2017. Paris: Droit-Afrique; 2017 (<https://www.droit-afrique.com/uploads/UEMOA-Directive-2017-01-droits-accise-tabacs.pdf>, accessed 29 September 2020).
 97. Mirzoev T, Zhu L, Yang Y, Pescatori A, Matsumoto A, Callen T. The future of oil and fiscal sustainability in the GCC region. Middle East and Central Asia Research Department. Washington (DC): International Monetary Fund; 2020 (<https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/DP/2020/English/FOFSGCCEA.ashx>, accessed 28 January 2021).
 98. State cigarette excise tax rates & rankings. Washington (DC): Campaign for Tobacco-Free Kids; 2020 (<https://www.tobaccofreekids.org/assets/factsheets/0097.pdf>, accessed 28 September 2020).
 99. A map and table comparing cigarette prices in Canada (March 2018). Toronto: Non-Smokers' Rights Association/Smoking and Health Action Foundation; 2018 (https://nsra-adnf.ca/wp-content/uploads/2018/03/180302_map_and_table.pdf, accessed 4 February 2021).
 100. European Commission excise duty rates on manufactured tobacco. Brussels: European Commission; 31 December 2017 (https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/excise-duties-alcohol-tobacco-energy/excise-duties-tobacco_en, accessed 1 July 2018).
 101. Study on Council Directive 2011/64/EU on the structure and rates of excise duty applied to manufactured tobacco. Brussels: European Commission; 2019 (https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/study-on-the-tobacco-taxation-directive-2019_en.pdf, accessed 28 September 2020).
 102. Liber AC. Heated tobacco products and combusted cigarettes: comparing global prices and taxes. *Tob Control;* 2018;28(6).
103. منتجات التبغ المسخن: صحيفة معلومات - الطبعة الثانية، جنيف: منظمة الصحة العالمية؛ 2020 (<https://www.who.int/publications/i/>). item/WHO-HEP-HPR-2020.2، تم الاطلاع في 28 كانون الثاني/يناير 2021.
104. Kass Lempert L, Glantz S. Analysis of FDA's IQOS marketing authorisation and its policy impacts. *Tob Control* 2020;0:1–9.
 105. Chivers E, Janka M, Franklin P, Mullins M, Larcombe A. Nicotine and other potentially harmful compounds in "nicotine-free" e-cigarette liquids in Australia. *Med J Aust.* 2019;210(3):118–9 (<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.5694/mja2.12059>, accessed 28 September 2020).

106. Wenzl T, Zelinkova Z, Regueiro J, Giri A. Scientific-technical support activities to DG TAXUD-C-2 on the option to include e-cigarettes within the scope of excisable goods for the Impact Assessment on a possible revision of Directive 2011/64/EU. Administrative Arrangement TAXUD/2015/DE/329. Luxembourg: Publications Office of the European Union; 2017 (<https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC105828/kjna29062enn.pdf>, accessed 28 September 2020).
107. Lisko JG, Tran H, Stanfill SB, Blount BC, Watson CH. Chemical composition and evaluation of nicotine, tobacco alkaloids, pH, and selected flavors in e-cigarette cartridges and refill solutions. *Nicotine Tob Res.* 2015;17(10):1270–78. (<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4573955/>, accessed 28 January 2021).
108. Ghebreyesus TA. Progress in beating the tobacco epidemic. *Lancet.* 17 August 2019;394:548–49 (https://www.thelancet.com/pb-assets/Lancet/pdfs/S0140673619317301.pdf?hss_channel=tw-27013292, accessed 29 September 2020).
109. Smoking cessation, a report of the Surgeon General. Atlanta: U.S. Department of Health and Human Services, Centers for Disease Control and Prevention, National Center for Chronic Disease Prevention and Health Promotion, Office on Smoking and Health; 2020. (<https://www.hhs.gov/sites/default/files/2020-cessation-sgr-executive-summary.pdf>, accessed 8 October 2020).
110. E-cigarettes are harmful to health. Geneva: World Health Organization. 5 February 2020 (<https://www.who.int/news-room/detail/05-02-2020-e-cigarettes-are-harmful-to-health>, accessed 29 September 2020).
111. Shan L, Manzione LC, Azagba S. Psychological well-being and dual-use of cigarettes and e-cigarettes among high school students in Canada. *J Affect Disord.* 2020;265:357–63.
112. King BA, Gammon DG, Marynak KL, Rogers T. Electronic cigarettes sales in the United States, 2013–2017. *JAMA.* 2018;320(13):1379–80 (<https://jamanetwork.com/journals/jama/fullarticle/2705175>, accessed 28 January 2021).
113. LaVito A. Popular e-cigarette Juul's sales have surged almost 800 percent over the past year [website]. CNBC. 2 July 2018 (<https://www.cnbc.com/2018/07/02/juul-e-cigarette-sales-have-surged-over-the-past-year.html>, accessed 28 September 2020).
114. Statement from FDA Commissioner Scott Gottlieb, M.D., on new enforcement actions and a youth tobacco prevention plan to stop youth use of, and access to, JUUL and other e-cigarettes. Washington (DC): US Food and Drug Administration; 23 April 2018 (www.fda.gov/NewsEvents/Newsroom/PressAnnouncements/ucm605432.htm, accessed 29 September 2020).
115. Paul K. San Francisco becomes first US city to ban sale of e-cigarettes. *The Guardian.* 25 June 2019 (<https://www.theguardian.com/us-news/2019/jun/25/san-francisco-e-cigarettes-vaping-juul-ban>, accessed 29 September 2020).
116. Pesko MF, Courtemanche CJ, Maclean JC. The effects of traditional cigarette and e-cigarette tax rates on adult tobacco product use. *J Risk Uncertain.* 2020;60:229–258.
117. Cotti CD, Courtemanche CJ, Maclean JC, Nesson ET, Pesko MJ, Tefft N. The effects of e-cigarettes taxes on e-cigarettes prices and tobacco product sales: evidence from retail panel data. Cambridge: National Bureau of Economic Research; 2020 (NBER Working Paper 26724; https://www.nber.org/system/files/working_papers/w26724/w26724.pdf, accessed 28 January 2021).
118. Saffer H, Dench DL, Grossman M, Dave DM. E-cigarettes and adult smoking: evidence from Minnesota. Cambridge: National Bureau of Economic Research; 2019 (NBER Working Paper 26589; https://www.nber.org/system/files/working_papers/w26589/w26589.pdf, accessed 28 January 2021).
119. Huang J, Gwamnicki C, Xu X, Caraballo RS, Wada R, Chaloupka FJ. A comprehensive examination of own- and cross-price elasticities of tobacco and nicotine replacement products in the U.S. *Prev Med.* 2018;117:107–14 (<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6195827/>, accessed 28 September 2020).
120. Zheng Y, Zhen C, Dench D, Nonnemaker JM. U.S. demand for tobacco products in a system framework. *Health Econ.* 2017;26:1067–86.
121. Stoklosa M, Drope JM, Chaloupka FJ. Prices and e-cigarette demand: evidence from the European Union. *Nicotine Tob Res.* 2016;18(10):1973–80.
122. Grace RC, Kivell BM, Laugesen M. Estimating cross-price elasticity of e-cigarettes using a simulated demand procedure. *Nicotine Tob Res.* 2015;17(5):592–8. (https://www.researchgate.net/publication/270291421_Estimating_Cross-Price_Elasticity_of_E-Cigarettes_Using_a_Simulated_Demand_Procedure, accessed 28 January 2021).
123. Huang J, Tauras J, Chaloupka FJ. The impact of price and tobacco control policies on the demand for electronic nicotine delivery systems. *Tob Control.* 2014;23:iii41–iii47 (https://tobaccocontrol.bmj.com/content/tobaccocontrol/23/suppl_3/iii41.full.pdf, accessed 17 February 2021).
124. Cheng KW, Chaloupka FJ, Shang C, Ngo A, Fong GF, Borland R, et al. Prices, use restrictions and electronic cigarette use—evidence from wave 1 (2016) US data of the ITC Four Country Smoking and Vaping Survey. *Addiction.* 2019;114(suppl 1):115–22 (<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6661221/>, accessed 28 January 2021).

125. Liber AC, Drope JM, Stoklosa M. Combustible cigarettes cost less to use than e-cigarettes: global evidence and tax policy implications. *Tob Control*. 2016;0:1–6 (https://www.researchgate.net/publication/299473181_Combustible_cigarettes_cost_less_to_use_than_e-cigarettes_Global_evidence_and_tax_policy_implications, accessed 28 January 2021).
126. Chaloupka FJ, Sweanor D, Warner KE. Differential taxes for differential risks — toward reduced harm from nicotine yielding products. *N Engl Journal Med*. 2016;373(7):594–7.
127. Goniewicz ML, Knysak J, Gawron M, Kosmider L, Sobczak A, Kurek J, et al. Levels of selected carcinogens and toxicants in vapour from electronic cigarettes. *Tob Control*. 2014;23:133–9.
128. Sweet L, Brasky TM, Cooper S, Doogan N, Hinton A, Klein EG, et al. Quitting behaviors among dual cigarette and e-cigarette users and cigarette smokers enrolled in the tobacco user adult cohort. *Nicotine Tob Res*. 2019;21(3):278–84 (<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6379027/>, accessed 28 September 2020).
129. Wills TA, Knight R, Williams RJ, Pagano I, Sargent JD. Risk factors for exclusive e-cigarette use and dual e-cigarette use and tobacco use in adolescents. *Pediatrics*. 2014;135(1):e43–e51 (<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4279062/>, accessed 28 January 2021).
130. نُظِمَ إيصال النيكوتين إلكترونيًا: تقرير منظمة الصحة العالمية، جنيف: منظمة الصحة العالمية؛ 2014. :FCTC/ COP/6/10 Rev.1). 2014. تم الاطلاع في 28 كانون الثاني/يناير (2021) https://apps.who.int/gb/ctc/PDF/cop6/FCTC_COP6_10Rev1-ar.pdf
131. WHO report on the global tobacco epidemic 2017: monitoring tobacco use and prevention policies. Geneva: World Health Organization; 2017 (https://www.who.int/tobacco/global_report/2017/en/, accessed 28 January 2021).
132. Regulation of the Minister of Finance of the Republic of Indonesia, number 146, PMK.010/2017 on excise tax rates of tobacco products. Jakarta: Ministry of Finance Indonesia; 2017.
133. Gourdet CK, Chriqui JF, Chaloupka FJ. A baseline understanding of state laws governing e-cigarettes. *Tob Control*. 2014;23:iii37–iii40 (<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4078672/>, accessed 28 January 2021).
134. An act to ensure that nicotine products are taxed equally. 127th Maine Legislature: first regular session-2015. H.P. 670, Legislative Document No. 973. 2015 (<https://www.mainelegislature.org/legis/bills/getPDF.asp?paper=HP0670&item=1&snum=127&PID=>, accessed 28 January 2021).
135. Evaluation of the Council Directive 2011/64/EU of 21 June 2011 on the structure and rates of excise duty applied to manufactured tobacco. Commission Staff Working Document. Brussels: European Commission; 2020 (SWD(2020) 32 final; https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/10-02-2020-tobacco-taxation-report.pdf, accessed 28 September 2020).
136. أجهزة تعاطي النيكوتين الإلكتروني/أجهزة تعاطي المركبات غير النيكوتينية الإلكترونية (ENNDS/ENDS): تقرير من منظمة الصحة العالمية. جنيف: منظمة الصحة العالمية؛ 2016. :FCTC/COP/7/11). 2016. تم الاطلاع في 28 أيلول/سبتمبر 2020. <https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/371658/ftc-cop7-11-ar.pdf>
137. E-cigarette use among youth and young adults: a report of the Surgeon General. Atlanta: US Department of Health and Human Services, Centers for Disease Control and Prevention, National Center for Chronic Disease Prevention and Health Promotion, Office on Smoking and Health; 2016 (https://e-cigarettes.surgeongeneral.gov/documents/2016_SGR_Full_Report_non-508.pdf, accessed 28 September 2020).
138. Wagener TL, Floyd EL, Stepanov I, Driskill LM, Frank SG, Meier E, et al. Have combustible cigarettes met their match? The nicotine delivery profiles and harmful constituent exposures of second-generation and third-generation electronic cigarette user. *Tob Control* 2017;26:e23–e28 (<https://tobaccocontrol.bmj.com/content/tobaccocontrol/26/e1/e23.full.pdf>, accessed 28 September 2020).
139. Vapour products data. In: Euromonitor International [website]. London: Euromonitor International; 2019 (restricted access).
140. Global market data: segment insights. In: GlobalData [website]. London: John Carpenter House; 2020 (restricted access).

الملحق 1-2

الجدول 1-2 البلدان التي تطبق أنواعًا مختلفة من هياكل الضريبة الانتقائية على السجائر، 2018

الضريبة الانتقائية المحددة (65 بلدًا)	الضريبة الانتقائية القيمة (42 بلدًا)	الضريبة الانتقائية المختلطة (63 بلدًا)	لا توجد ضريبة انتقائية (15 بلدًا)
ألبانيا، أندورا، أستراليا، أذربيجان، بربادوس، بيلاروس، بليز، بوليفيا (الدولة المتعددة القوميات)، بوروندي، كندا، جزر كوك، دومينيكا، إكوادور، إيسواتيني، فيجي، غامبيا، هندوراس، آيسلندا، الهند، إندونيسيا، جامايكا، اليابان، الأردن، كازاخستان، كينيا، كيريباس، قيرغيزستان، ليسوتو، ماليزيا، موريشيوس، منغوليا، موزامبيق، ميانمار، ناميبيا، نيبال، نيوزيلندا، نيكاراغوا، النرويج، باكستان، بالاو، بابوا غينيا الجديدة، بيرو، الفلبين، جمهورية كوريا، سانت لوسيا، سانت فنسنت وجزر غرينادين، ساموا، سيشيل، سنغافورة، جزر سليمان، جنوب أفريقيا، سري لانكا، سورينام، طاجيكستان، تيمور- ليشتي، تونغتا، ترينيداد وتوباغو، أوغندا، جمهورية تنزانيا المتحدة، الولايات المتحدة الأمريكية، أوروغواي، أوزبكستان، فانواتو، اليمن، زيمبابوي	الأرجنتين، أرمينيا، البحرين، بنغلاديش، بنن، بوركينا فاسو، كابو فيردي، كمبوديا، الكاميرون، تشاد، جزر القمر، كوت ديفوار، كوبا، جمهورية الكونغو الديمقراطية، غينيا الاستوائية، إريتريا، إثيوبيا، غابون، غانا، غرينادا، غواتيمالا، غينيا-بيساو، ليبيريا، مدغشقر، مالي، موريتانيا، النيجر، بنما، باراغواي، سانت كيتس ونيفس، المملكة العربية السعودية، السنغال، سيراليون، السودان، الجمهورية العربية السورية، توغو، تركمانستان، توفالو، الإمارات العربية المتحدة، فنزويلا (الجمهورية البوليفارية)، فييت نام، زامبيا	الجزائر، النمسا، بلجيكا، البوسنة والهرسك، بوتسوانا، البرازيل، بلغاريا، جمهورية أفريقيا الوسطى، شيلي، الصين، كولومبيا، كونغو، كوستاريكا، كرواتيا، قبرص، التشيك، الدانمرك، دومينيكا، مصر، السلفادور، إستونيا، فنلندا، فرنسا، جورجيا، ألمانيا، اليونان، هنغاريا، إيران (الجمهورية الإسلامية)، أيرلندا، إسرائيل، إيطاليا، جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية، لاتفيا، لبنان، ليتوانيا، لكسمبرغ، مالطة، المكسيك، الجبل الأسود، المغرب، هولندا، نيجيريا، النيجر، شمال مقدونيا، بولندا، البرتغال، جمهورية مولدوفا، رومانيا، الاتحاد الروسي، رواندا، سان تومي وبرينسيبي، صربيا، سلوفاكيا، سلوفينيا، إسبانيا، السويد، سويسرا، تايلند، تونس، تركيا، أوكرانيا، المملكة المتحدة، الضفة الغربية وقطاع غزة	أفغانستان، أنغولا، أنتيغوا وبربودا، جمهورية كوريا الشعبية الديمقراطية، العراق، الكويت، ليبيا، ملديف، جزر مارشال، ميكرونيزيا (الولايات المتحدة)، ناورو، نيوي، عُمان، قطر، الصومال

أ يبين هذا الجدول حالة هياكل الضريبة الانتقائية المعنية بالسجائر اعتبارًا من تموز/يوليو 2018، ولا يأخذ في الاعتبار التغيرات التي حدثت بعد ذلك التاريخ،
لا سيما في جاتي قطر وعُمان اللتين فرضتا الضريبة الانتقائية على التبغ في كانون الثاني/يناير 2019 وحزيران/يونيو 2019، على التوالي.
المصدر: تقرير منظمة الصحة العالمية حول ولاء التبغ العالمي.

الملحق 2-2 التحليلات الخاصة بمرونة الأساس الضريبي

لنفترض أن الإيرادات الضريبة هي $R = tsQ$ أو $R = tvPQ$ ، حيث Q هي الكمية المستهلكة، و ts هي الضريبة المحددة، و tv هي الضريبة القيمة، و P هي سعر المستهلك. يمكن أن تساعد المعادلات التالية على توضيح العناصر المختلفة لمرونة الأساس الضريبي.

في نظام الضريبة الانتقائية المحددة، يعتمد التغير في الإيرادات بصورة أساسية على التغير في الاستهلاك:

$$\frac{\partial R}{\partial t_s} = Q(1 + \eta_s)$$

حيث تكون R هي إيرادات ضريبة التبغ، والضريبة الانتقائية المحددة، ومرونة الأساس الضريبي للتبغ.

$$\eta_s = \varepsilon \frac{\partial P}{\partial t_s} \frac{t_s}{P}$$

وتتألف مرونة الأساس الضريبي من:

$$\frac{\Delta Q}{\Delta P} \frac{P}{Q} = \varepsilon$$

حيث ε هي المرونة السعرية

$$\frac{\partial P}{\partial t_s}$$

هي درجة نقل العبء الضريبي للزيادة في معدل الضريبة الانتقائية المحددة إلى سعر المستهلك

$$\frac{t_s}{P}$$

هي نسبة الضرائب إلى الأسعار

وفي نظام الضريبة الانتقائية القيمة، يعتمد التغير في الإيرادات بصورة أساسية على التغير في الإنفاق على التبغ:

$$\frac{\partial R}{\partial t_{av}} = P Q (1 + \eta_{av})$$

حيث تكون R هي إيرادات ضريبة التبغ، و t_{av} هي الضريبة الانتقائية المحددة، و η_{av} هي مرونة الأساس الضريبي للتبغ.

وتتألف مرونة الأساس الضريبي هنا من:

$$\eta_{av} = \frac{\partial P}{\partial t_{av}} \frac{t_{av}}{P} (1 + \varepsilon)$$

$$\frac{\partial P}{\partial t_{av}}$$

حيث تمثل درجة نقل العبء الضريبي للزيادة في معدل الضريبة الانتقائية القيمة إلى سعر المستهلك،

$$\frac{t_{av}}{P}$$

هي نسبة الضرائب إلى الأسعار.

$$\frac{\Delta Q}{\Delta P} \frac{P}{Q} = \varepsilon$$

حيث ε هي المرونة السعرية

الملحق 2-3 عناصر الأجهزة المكونة لمنتجات النُظُم الإلكترونية لإيصال النيكوتين/النُظُم الإلكترونية لإيصال مواد غير النيكوتين

تشمل المكونات الرئيسية لأي من النُظُم الإلكترونية لإيصال النيكوتين/النُظُم الإلكترونية لإيصال مواد غير النيكوتين بالأساس ما يلي:

- شاحن USB (ليس شاحن سيارة)
- بطارية داخلية

بالإضافة إلى ذلك،

للأنظمة المفتوحة:

- خزانات (حاويات قابلة لإعادة الملء) مزودة بمِزْذاذ قابل للإزالة (تُباع في كثير من الأحيان مع المِزْذاذ)
- مرذاذاً شفافاً/كبسولات قابلة لإعادة الملء (لا يوجد مِزْذاذ قابل للإزالة)
- سائلاً إلكترونياً

للأنظمة المغلقة:

- السجائر الإلكترونية الوحيدة للاستعمال: غير قابلة للشحن، يتم التخلص منها بعد انتهاء السائل الإلكتروني
- السجائر الإلكترونية القابلة للاستعمال المتعدد:
- خرطوش مِزْذاذ معبأ مسبقاً (خرطيش مصممة لتتماشى مع مجموعة أدوات السجائر المتشابهة (cigalike kit))
- خزانات/كبسولات معبأة مسبقاً وقابلة لإعادة الملء (كبسولات أو خرطيش مصممة لتناسب مع مجموعة خزانات/كبسولات معبأة مسبقاً)

بعض التعريفات:

- المِزْذاذ (Atomizer): يُستخدم عنصر التسخين لتبخير السائل الإلكتروني
- خرطوش مِزْذاذ (Cartomizer): يجمع بين الخرطوش/الخزان والمِزْذاذ
- المِزْذاذ الشفاف (Clearomizer): مماثل للخرطوش المِزْذاذ، ويستخدم تكنولوجيا مختلفة
- خرطوش/خزان/كبسولة (Cartridge/tank/pod): حاوية تحتوي على السائل الإلكتروني

باختصار، تشمل أجهزة منتجات النُظُم الإلكترونية لإيصال النيكوتين/النُظُم الإلكترونية لإيصال مواد غير النيكوتين ما يلي:

- شاحن USB (ليس شاحن سيارة)
- بطارية داخلية
- السجائر الإلكترونية الوحيدة للاستعمال
- المِزْذاذ

- خرطوش مِرْذَاذ/المِرْذَاذ الشفاف
- خرطوشًا/ خزانًا/كبسولة مع مِرْذَاذ أو بدونه
- خرطوشًا/ خزانًا/كبسولة معبأة مسبقًا (للأنظمة المغلقة، تحتوي على السائل الإلكتروني)
- السائل الإلكتروني (يُضاف إلى الخرطوش/الخزان/الكبسولة في الأنظمة المفتوحة)

المصدر: ECigIntelligence، 2020. تم الحصول على المعلومات أيضًا من المواقع الإلكترونية حول تدخين السجائر الإلكترونية، ومنها:

<https://www.misthub.com/blogs/vape-tutorials/76788357-tutorial-atomizer-vs-cartomizer-vs-clearomizer>

<http://www.bestclearomizer.com/clearomizer-vs-cartomizer-vs-atomizer/>

<https://wayofleaf.com/accessories/vapes/atomizer-vs-clearomizer-vs-cartomizer>, accessed 15 July 2020.

الفصل - 3

إدارة ضريبة التبغ

1-3 مقدمة

إن فرض ضرائب انتقائية على منتجات التبغ يخدم عادة أكثر من غرض واحد. وغالبًا ما تجد الحكومات نفسها تعمل على موازنة المصالح بين الأهداف المالية وأهداف الصحة العامة. ويمكن تحقيق كليهما على أفضل وجه من خلال سلطة مختصة تتسم بالكفاءة والفعالية، وتتمتع بقدرة تقنية قوية لإنفاذ الضرائب وتحصيلها. والسلطة المختصة هي الوكالة أو المنظمة أو الإدارة المكلفة قانونيًا بإكمال نشاط معين؛ وفي حالة إدارة ضرائب التبغ، غالبًا ما تكون السلطة المختصة هي إدارة الضرائب أو هيئة الإيرادات أو إدارة الجمارك أو وزارة المالية.

وتوفر المادة 6 من اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ (1)، ومبادئ التوجيهية (2)، أساسًا راسخًا للإدارة المناسبة للضرائب. وكما هو مذكور في القسم 1-5 من المبادئ التوجيهية، ينبغي أن تتسم نُظُم ضرائب التبغ بالكفاءة والفعالية. وينبغي تنظيمها للحد من تكاليف الامتثال والإدارة، مع ضمان رفع المستوى المطلوب للإيرادات الضريبية وتحقيق الأهداف الصحية. وتعزز إدارة نُظُم ضرائب التبغ، التي تتسم بالكفاءة والفعالية، الامتثال الضريبي وتحصيل الإيرادات الضريبية مع الحد من التهرب الضريبي ومخاطر الاتجار غير المشروع.

وتشير الكفاءة في إدارة الضرائب إلى تقليل التكاليف لكل وحدة من الإيرادات الضريبية المُحصَّلة. ويتم قياسها عن طريق مقارنة الموارد المستخدمة بالإيرادات الناتجة. وتشير الفعالية في إدارة الضرائب إلى مستوى عالٍ من الامتثال، يُوصف أيضًا باستيفاء دافعي الضرائب لالتزاماتهم. وبناءً على ذلك، تحضّل السلطة المختصة، التي تتسم بالكفاءة والفعالية، الضريبة بأقل تكلفة ممكنة مع ضمان الامتثال للقوانين.

إن فرض الضرائب على التبغ هو التدبير الوحيد الأكثر فعالية لمكافحة التبغ من أجل الحد من تعاطيه، وأفضل طريقة لتنفيذه هي أن يكون فرض الضرائب جزءًا من خطة شاملة لمكافحة التبغ (3). ويؤدي الاتجار غير المشروع -بما في ذلك التهريب والتصنيع غير المشروع- والتجنب الضريبي إلى تقويض فعالية السياسات الضريبية وأهدافها (4). وكثيرًا ما يشير معارضو الزيادات الضريبية إلى تأثير هذه الزيادات على الاتجار غير المشروع، ويجادلون بأن زيادة الضرائب تزيد من الاتجار غير المشروع. ويدّعون أن الاتجار غير المشروع يمكن أن يؤدي إلى خفض إيرادات الحكومات وخفض الأسعار. وتواجه السلطات المختصة تحديًا متمثلًا في ضمان الإعلان عن الضرائب المستحقة وتحصيلها على جميع منتجات التبغ التي يتم تصنيعها و/أو استيرادها داخل ولايتها القضائية. وفي الوقت نفسه الكشف عن منتجات التبغ التي يتم تصنيعها و/أو استيرادها بصورة غير قانونية داخل ولايتها القضائية، ووقف هذا النشاط وملاحقة الأطراف المسؤولة.

ويصف هذا الفصل الخصائص المشتركة للإدارة الضريبية الجيدة، بما في ذلك أفضل الممارسات القائمة على خبرات البلدان. ويشير هذا الفصل بصورة متكررة إلى اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ، بالنظر إلى الصلات الوثيقة بين إدارة الضرائب والجهود الرامية إلى مكافحة التهرب الضريبي الناجم عن الاتجار غير المشروع، ويقتبس باستفاضة من بروتوكول القضاء على الاتجار غير المشروع بمنتجات

التبغ (5). وأي ممارسة أو سلوك محظور بموجب القانون ويتعلق بإنتاج منتجات التبغ أو شحنها أو استلامها أو حيازتها أو توزيعها أو بيعها أو شرائها، بما في ذلك أي ممارسة أو سلوك يهدف إلى تسهيل مثل هذه الأنشطة، يعد تجارًا غير مشروع (المادة 1). والهدف من البروتوكول هو القضاء على جميع أشكال الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ ومنعها. وفي الوقت نفسه، يتضمن البروتوكول تدابير لإدارة ضرائب التبغ بناءً على أفضل الممارسات الدولية، مما يجعله مهمًا لجميع البلدان، حتى البلدان غير الأطراف فيه.

وقد اعتمد البروتوكول في الدورة الخامسة لمؤتمر الأطراف حول اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ في عام 2012، ودخل حيز التنفيذ في 25 أيلول/سبتمبر 2018. وكما هو مبين في التمهيد، فقد تم إعداد استجابة لتزايد الاتجار الدولي غير المشروع بمنتجات التبغ (5). ويغطي البروتوكول ثلاثة مجالات رئيسية: (1) تدابير لمراقبة سلسلة التوريد (الجزء الثالث)؛ (2) تدابير تتناول الجرائم، بما في ذلك الجزاءات (الجزء الرابع)، (3) التعاون الدولي (الجزء الخامس). ويناقش هذا الفصل مختلف أحكام البروتوكول بالتفصيل، ويُخصّص القسم 3-4 تحديدًا للرقابة والإنفاذ.

2-3 الترتيبات المؤسسية

تتسم السلطات المختصة، التي تُحصل الضرائب بفعالية وكفاءة، بعدد من الصفات. وتحتوي الهياكل التنظيمية لهذه السلطات على أدوار ومسؤوليات وقواعد محددة بوضوح للتنسيق بين الهيئات المعنية. وعلاوة على ذلك، تضطلع السلطات المختصة بجمع البيانات بانتظام وإدارة المعلومات اللازمة لتقييم المخاطر. ويتمثل مفتاح النجاح في إدارة المخاطر في مشاركة هذه المعلومات بين السلطات المعنية سواء داخل البلد أو بين البلدان. كما تقيّم السلطات المختصة، التي تتسم بالكفاءة والفعالية، مستوى الأداء والمساءلة الخاص بها بصورة منتظمة وفقًا لمؤشرات الأداء الرئيسية لتحديد مجالات التحسين. وتُناقش هذه الخصائص بمزيد من التفصيل في الأقسام التالية.

1-2-3 الأدوار والمسؤوليات المحددة بوضوح للسلطات المختصة

إن تعيين سلطات مختصة لتنفيذ القوانين الضريبية وإنفاذها -بما في ذلك التعاريف الواضحة لحدود السلطة بين العديد من الوكالات داخل أحد البلدان- أمرٌ ضروريٌ لتحصيل الضرائب بكفاءة. ويجب أيضًا تحديد المجالات التي تحتاج فيها الوكالات المختلفة إلى التعاون وتبادل البيانات. ويؤدي تداخل الأنشطة بين مختلف السلطات إلى عدم كفاءة استخدام الموارد، حيث توفر الثغرات فرصًا للاحتيال، مما يؤدي إلى قوانين ضريبية غير فعّالة. وتطبق أهمية الأدوار والمسؤوليات المحددة بوضوح ليس فقط على السلطات الضريبية والجمارك، ولكن أيضًا على وكالات إنفاذ القانون، بما في ذلك قوات الشرطة ومراقبة الحدود. ويتم تنظيم تنفيذ الضرائب وإنفاذها على وجه مختلف في مختلف البلدان. ويفصل الهيكل الأكثر شيوعًا بين إدارة الجمارك والضرائب. ومع ذلك، كان الاتجاه منذ تسعينيات القرن العشرين هو الجمع بين هذه الوظائف في وكالة واحدة، مثل هيئة صاحبة الجلالة للإيرادات والجمارك في المملكة المتحدة، وهيئة الرقابة الوطنية لإدارة الضرائب في بيرو¹، والإدارة الاتحادية للإيرادات العامة في الأرجنتين². وقد زاد العديد من البلدان التنسيق بين الضرائب والجمارك من خلال إنشاء أمانة للإيرادات، وتنفيذ نُظم لمشاركة السجلات الضريبية في حساب واحد لدافعي الضرائب. كما ازداد التنسيق بين السياسة الضريبية وسلطات إدارة الضرائب.

1 مرسوم القانون الأعلى PCM-061-2002، تم الدمج بين هيئة الرقابة الوطنية لإدارة الضرائب وهيئة الرقابة على الجمارك [المرسوم السامي لعام 2002 بشأن الدمج بين إدارة الضرائب والجمارك]. لима: صحيفة إل بيروانو، 12 تموز/يوليو 2002 (باللغة الإسبانية) <http://www.sunat.gob.pe/>، <http://legislacion/sunat/ds061-2002-PCM.pdf>، تم الاطلاع في 13 تشرين الثاني/نوفمبر 2020.

2 الإدارة الاتحادية للإيرادات العامة، المرسوم 1997/618 (باللغة الإسبانية) (<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/40000-44999/44432/>)، تم الاطلاع في 13 تشرين الثاني/نوفمبر 2020.

ويمكن النظر في الجمع بين الضرائب والجمارك في إدارة واحدة داخل وزارة المالية أو ضمان استشارة سلطات إدارة الضرائب أثناء عملية إعداد السياسة الضريبية. ويمكن أن تتولى بعض المهام، مثل الترخيص، وزارات أخرى مثل وزارات الصحة أو الزراعة أو التجارة. فعلى سبيل المثال، تتولى وزارة الصحة في برونائي وهيئة العلوم الصحية في سنغافورة مسؤولية الترخيص لمستوردي منتجات التبغ (6). وفي بعض البلدان الاتحادية، بما فيها كولومبيا والولايات المتحدة الأمريكية، يتم تحصيل الضريبة الانتقائية، بما في ذلك الضرائب المفروضة على التبغ، وفرضها بواسطة إدارات الضرائب المحلية أو إدارات الضرائب في الولايات. ونظمت بلدان أخرى إدارة الضرائب الوطنية بإنشاء هيئة موحدة مستقلة للإيرادات. وفي الاقتصادات الأكبر حجمًا على وجه الخصوص، تكون هذه الهيئة غالبًا مسؤولة عن كل من الضرائب المباشرة وغير المباشرة، بما في ذلك الضريبة الانتقائية، وترفع التقارير إلى وزارة المالية. ويتم إنشاء جميع الوظائف اللازمة لإدارة الضرائب بفعالية وكفاءة داخل هذه الهيئات (7). ومهما كانت الترتيبات المؤسسية، فمن الأهمية بمكان أن تتعاون الوكالات وتتبادل المعلومات وأن تستند اختصاصاتها إلى أسس قانونية. ويرد المزيد من المعلومات عن هذا الموضوع في القسم 2-2-3.

غير أن العديد من البلدان لديه هيئات مستقلة لتحصيل الضرائب والرسوم الجمركية. ووجدت دراسة استقصائية، أجريت في عام 2015 وشملت 135 إدارة ضريبية في جميع أنحاء العالم، أن 36% فقط من هذه الإدارات مسؤولة عن كل من إدارة الضرائب والجمارك (8). وفي معظم البلدان، من المرجح أن تحصل السلطات الجمركية الرسوم الانتقائية على الواردات؛ وفي العديد من البلدان، يتم تحصيل ضريبة القيمة المضافة أو ضريبة المبيعات بصورة مشتركة مع ضريبة التبغ، وبالأخص على المنتجات المستوردة. وهذا يُبسّط الضوابط ويعزز التأزر من خلال توحيد العمليات والإجراءات المشتركة، مما يؤدي إلى توفير التكاليف لإدارات الضرائب ودافعي الضرائب. ويتطلب إشراك هيئات متعددة في تحصيل الضرائب التعاون الجيد وتبادل المعلومات بصورة خاصة، لضمان تحصيل الضرائب والرسوم بكفاءة وفعالية.

الخلاصة الرئيسية 1

تسهل الترتيبات المؤسسية ذات الأدوار والمسؤوليات المحددة بوضوح، والمصممة لمنع التداخل والفجوات، في إدارة الضرائب بفعالية وكفاءة.

2-2-3 التنسيق الفعّال بين الهيئات المعنية

التنسيق على المستوى الوطني

يُعَدُّ التنسيق بين الهيئات المعنية أمرًا أساسيًا للإدارة الفعّالة لضرائب التبغ. وهذا لا يعني فقط الأدوار والمسؤوليات المحددة بوضوح، كما هو موضح في القسم السابق، ولكن أيضًا التنسيق بين السلطة المختصة والجمارك والمسؤولين عن صياغة السياسة الضريبية وتحليلها وتنفيذها. وبغض النظر عن الترتيبات المؤسسية، سواء أكانت الأطراف المسؤولة جميعها داخل وزارة المالية أو في وكالات حكومية منفصلة، يجب على جميع الأطراف التعاون وتبادل المعلومات من أجل تحسين تحصيل الضرائب وإنفاذ السياسة الضريبية. ومن الناحية العملية، يعني ذلك ضرورة تبادل المعلومات مثلاً بين دوائر الجمارك ووحدات الحكومات المحلية التي تصدر التراخيص والسلطات الصحية، لا سيّما تلك التي تنظم بيع منتجات التبغ.

وفيما يتعلق بالسلطات الضريبية، فإن المعلومات الأكثر صلة بالضريبة الانتقائية تشمل هوية دافعي الضرائب والمشاركين في تجارة التبغ (بيانات الاستيراد والتصدير، والتراخيص، والسجلات الجنائية، والعائدات الضريبية، والبيانات المصرفية، وما إلى ذلك)؛ وفئة السلع المصنّعة وكميتها وقيمتها وموقعها؛

وحركة هذه السلع إلى أن يتم دفع جميع الضرائب. وينبغي مراعاة العوائق القانونية التي تحول دون الحصول على هذه المعلومات، مثل السرية المصرفية أو لوائح الخصوصية، وينبغي، عند الاقتضاء، إدراج استثناءات للإجراءات المالية في القانون. وتمثل بيانات المصادرة أيضًا مصدرًا قيمًا للمعلومات؛ وترد تفاصيل أكثر عن ذلك في القسم 4-3.

ويجب على سلطات الضرائب التنسيق بصورة منتظمة مع وكالات إنفاذ القانون، مثل الشرطة وقوات مراقبة الحدود، حسب قوانين البلد، لرصد الأنشطة المتعلقة بالتبغ وإنفاذ قوانين الضرائب بصورة صحيحة. وفي كثير من الأحيان، تعمل السلطة الضريبية المختصة والسلطات الجمركية بتعاون وثيق مع فرق مكافحة الاحتيال.³ ويمكن اشتراط التنسيق وتبادل المعلومات في التشريعات أو اللوائح لضمان عملية مبسطة وتجنب الالتباس. ويمكن القيام بذلك على أساس محدد الغرض وحسب الحاجة أو من خلال التبادل الرسمي المخطط له للمعلومات وعقد اجتماعات منتظمة. ويوصى بإنشاء أساس قانوني على الأقل لتبادل المعلومات أو الوصول إليها بين الهيئات الحكومية، لمنع الادعاءات بالحصول على البيانات بصورة غير قانونية أثناء الإجراءات القانونية.

ولا تكتفي بعض البلدان بمجرد تبادل المعلومات والتعاون. على سبيل المثال، في هولندا، لا تقوم السلطات الجمركية بأعمال لوزارة المالية فحسب، بل تقوم أيضًا بمهام غير مالية لسبع وزارات أخرى، بما فيها وزارة الزراعة والطبيعة وجودة الغذاء، ووزارة العدل والأمن، ووزارة الخارجية (9). وغالبًا ما تستند هذه الأنشطة إلى اتفاقيات ثنائية بين وزارة المالية والوزارات الأخرى. وفي بلدان أخرى، مثل الولايات المتحدة وكندا، لا تُشكل حماية الجمارك والحدود جزءًا من عمل وزارة المالية؛ بل هي جزء من عمل وزارة الأمن الداخلي في الولايات المتحدة، ووزارة السلامة العامة والتأهب للطوارئ في كندا. وتضطلع هذه الوكالات أيضًا بالعديد من المهام غير المالية. وإلى جانب تنفيذ قوانين جديدة للضرائب ومكافحة التبغ، أنشأ العديد من البلدان لجانًا رفيعة المستوى لضمان تنسيق القوانين وتنفيذها جيدًا. وتعمل اللجان بقيادة وزارتي الصحة والمالية على ضمان التنسيق والتحسين لتحقيق النتائج المرجوة. وبدأت بوتسوانا وشيلي وكولومبيا وإندونيسيا والسنغال، من بين بلدان أخرى، بنجاح في تنسيق تنفيذ قوانين التبغ والتخطيط لها ورصدها من خلال اجتماعات اللجان الدورية. وعادة ما تضم اللجان ممثلين عن وزارات الصحة، والمالية، والضرائب والجمارك، والشرطة، والنقل، وفي بعض الحالات التعليم.

التنسيق عبر الحدود

تتطلب النهج الفعالة لمكافحة تهريب منتجات التبغ تدخلات على حدود الولايات القضائية، ومن ثَمَّ يجب أن تشمل هذه النهج الوكالات المعنية بالحدود. ومع ذلك، في ظل عولمة التجارة، هناك حاجة إلى التنسيق الوثيق ليس فقط بين سلطات الضرائب ومراقبة الحدود، ولكن أيضًا بين الولايات القضائية المختلفة. وقد أظهرت الحالات الأخيرة أن غياب أطر التعاون الرسمية قد يعرض أي سوق للجرائم المالية، بما في ذلك غسل الأموال وتمويل الإرهاب (10).

إن الانضمام إلى اتفاقيات التعاون الدولي، مثل البروتوكول، والاتفاقية المتعددة الأطراف لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بشأن المساعدة الإدارية المتبادلة في المسائل الضريبية، وغيرها من الترتيبات الإقليمية، سيسهم إلى حد كبير في التبادل الفعال للمعلومات والتعاون بين وكالات الإنفاذ. والتبادل الفعال لبيانات السوق والمعلومات الواردة من الولايات القضائية المشاركة يمكن أن يمنع الجرائم المحتملة العابرة للحدود وخسارة الإيرادات المحلية. ويعزز التعاون الدولي التدابير المحلية

3 انظر، على سبيل المثال، التركيز على الاحتيال الضريبي، إدارة الجمارك في هولندا، إدارة الضرائب والجمارك. 2017؛ <https://customsni-insight.nl/> article/309563676، تم الاطلاع في 3 تشرين الأول/أكتوبر 2020.

الرامية إلى وقف الاتجار غير المشروع وزيادة الإيرادات المطلوبة بشدة. وتلتزم الأطراف في البروتوكول بالتعاون فيما بينها وتبادل المعلومات للوفاء بالتزاماتها بموجب البروتوكول (المادة 20). والبروتوكول نفسه هو الصك القانوني الذي يسمح للأطراف بالتعاون وتبادل المعلومات عبر الحدود. ويمكن لسلطات الحكومات غير الأطراف في البروتوكول أو في أي اتفاق آخر للتعاون يمثل صكاً قانونياً لتبادل المعلومات، أن تبرم اتفاقاً للمساعدة المتبادلة أو لتبادل المعلومات بهدف توجيه الإجراءات التي يمكن بموجبها تبادل المعلومات تبادلاً فَعَّالاً. وتُوصي اتفاقية كيوتو المنقحة لعام 2010 الصادرة عن منظمة الجمارك العالمية بأن تطلب الولايات القضائية التي تُبرم اتفاقات ثنائية من الولاية القضائية الأخرى تقديم معلومات عن السلع القادمة قبل وصولها إلى منطقتها الجمركية، ووجد مسح شمل 87 دولة عضواً في منظمة الجمارك العالمية في عام 2013 أن الغالبية العظمى من الإدارات الجمركية لديها السلطة القانونية لتبادل المعلومات المتعلقة بسلسلة توريد منتجات التبغ مع الإدارات الأخرى (11).

كما وضعت بعض الكتل الاقتصادية تشريعات منسقة تنطبق على جميع الدول الأعضاء فيها لتوفير التعاون الإداري الفَعَّال في المسائل الضريبية (12).

ويمكن أن يشمل التنسيق إنشاء وكالة خاصة لضمان سلامة الحدود الخارجية وسير عملها على نحو سليم، مثل وكالة الحدود الأوروبية وخفر السواحل، المعروفة أيضاً باسم «فرونتكس» (مستقاة من المصطلح الفرنسي frontières extérieures أي الحدود الخارجية). وفي بعض العمليات التي تقودها وكالة فرونتكس، تتعاون دول الاتحاد الأوروبي والدول غير الأعضاء فيه مع المنظمات الدولية لاستهداف الجريمة العابرة للحدود، بما في ذلك تهريب السجائر والتبغ الخام (13).

والمجرمون المنخرطون في الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ عادة ما ينخرطون أيضاً في أنشطة إجرامية ذات صلة بهذا الأمر، مثل الرشوة وغسل الأموال والفساد وإعاقة العدالة وحتى تمويل المنظمات الإرهابية (14). ويوفر عدد من المعاهدات الدولية الإطار القانوني لمعالجة هذا السلوك من خلال آليات تصدي للاتجار غير المشروع من منظور العدالة الجنائية، مثل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، والاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب. ويلخص الجدول 3-1 أنواع الهياكل المتاحة لهذا التنسيق.

الجدول 3-1 هياكل آليات التنسيق

نوع التنسيق	الأساس	الجهات الفاعلة المعنية
التنسيق الوطني	الاتفاقات المبرمة بين الوكالات الوطنية على أساس قانوني	سلطات الجمارك ووزارات المالية والمسؤولون عن صياغة السياسات الضريبية وتحليلها وتنفيذها؛ ووكالات إنفاذ القانون، مثل قوات الشرطة ومراقبة الحدود، وأفرقة مكافحة الاحتيال
	الاتفاق بين الوزارات أو الأساس القانوني أو اللوائح المتعلقة بإنشاء لجنة رفيعة المستوى	وزارات الصحة والشؤون المالية والإيرادات والعدل والنقل، وأحياناً وزارة التعليم وسلطات الإنفاذ مثل الجمارك والشرطة
التنسيق الثنائي	اتفاقات التعاون الثنائي	الحكومات الوطنية

نوع التنسيق	الأساس	الجهات الفاعلة المعنية
التنسيق الإقليمي	الترتيبات الإقليمية مثل: • التشريعات المنسقة التي تنطبق على جميع الدول الأعضاء في كتلة اقتصادية، لتوفير التعاون الإداري في مجال فرض الضرائب بهدف التعاون الفعّال في المسائل الضريبية • اللوائح اللازمة لإنشاء وكالة خاصة بصورة مشتركة لضمان سلامة الحدود الخارجية وسير عملها	الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، والوكالة الأوروبية لحرس الحدود والسواحل (فرونتكس)، والجمارك، ووكالات إنفاذ القانون والحدود
التنسيق الدولي	المعاهدات أو الاتفاقيات الدولية مثل: • البروتوكول • الاتفاقية المتعددة الأطراف لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بشأن المساعدة الإدارية المتبادلة في المسائل الضريبية • اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية • اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد • الاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب	الأطراف في المعاهدات والاتفاقيات الدولية ووكالات إنفاذ القانون والحدود

الخلاصة الرئيسية 2

بغض النظر عن الترتيبات المؤسسية المتباينة، فإن التنسيق والتعاون داخل البلد وعلى مستوى الولايات القضائية أمران ضروريان لتحقيق المستوى الأمثل من تحصيل الضرائب وإنفاذ السياسة الضريبية.

3-2-3 تقييم الأداء والمساءلة

تعد المؤشرات الاستراتيجية الرئيسية مفيدة لتقييم أداء السلطة المختصة، ويمكن أن تشمل مؤشرات الأداء مقاييس مثل صافي الإيرادات المُحصّلة، وإجمالي النفقات مقارنة بالمبالغ المدرجة في الميزانية، ونسبة التكاليف إلى التحصيل، ومقاييس الامتثال لتقديم الطلب والدفع ومدى رضا دافعي الضرائب (15). وطوّر العديد من المنظمات الدولية، بما في ذلك صندوق النقد الدولي والبنك الدولي ومصرف التنمية للبلدان الأمريكية ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، أدوات لتقييم الضرائب والجمارك باستخدام مؤشرات الأداء الرئيسية. ويقدم هذا القسم معلومات عن بعض المؤشرات التي تفيد بصورة خاصة في قياس الأداء المتعلق بالضرائب المفروضة على التبغ، بما في ذلك نسبة تكلفة التحصيل، وتحليل الفجوة الضريبية، وغايات الإيرادات الضريبية.

نسبة تكلفة التحصيل

تختلف تكاليف التحصيل بين البلدان. ونسبة تكلفة التحصيل هي إجمالي النفقات بالنسبة المئوية من إجمالي صافي الضرائب المُحصّلة. وكثيراً ما تُستخدم هذه النسبة كمقياس لكفاءة السلطات المختصة وفعاليتها. وفي الجدول 2-3، تُحسب نسبة تكلفة التحصيل لمجموعات من البلدان حسب مستوى الدخل، استناداً إلى المسح السنوي لصندوق النقد الدولي. وتشير الأرقام الواردة في الجدول إلى الموارد المستخدمة

وإيرادات الضرائب المحصلة بوجه عام. واسُتخدم التعريف نفسه لتكلفة التحصيل مع جميع البلدان. وتستثني الإيرادات الضريبية ضريبة القيمة المضافة والضرائب الانتقائية على المنتجات المستوردة، وبالتالي فإنها تعكس الضرائب الداخلية فقط: أي، ضرائب الدخل الشخصية وضرائب دخل الشركات، وضريبة القيمة المضافة والضريبة الانتقائية على الإنتاج المحلي. ولم تُدرج الرسوم الجمركية أيضًا. وتُظهر النتائج الاختلافات بين البلدان على مستويات الدخل المختلفة، وتشمل العوامل الأخرى المساهمة في ذلك الاختلافات بين النظم الضريبية، والأوضاع الاقتصادية، ومستويات الامتثال.

الجدول 2-3 نسبة تكلفة التحصيل في عام 2015 لكل 100 وحدة (نسبة متوسط الميزانية المتكررة إلى الإيرادات المحصلة^أ)

الفئة (حجم العينة)	2015
البلدان المنخفضة الدخل (6)	1.3
بلدان الشريحة الدنيا من الدخل المتوسط (15)	1.6
بلدان الشريحة العليا من الدخل المتوسط (18)	0.9
البلدان المرتفعة الدخل (36)	0.9
الكل (76)	1.1

أ لا تشمل ضريبة القيمة المضافة أو الضريبة الانتقائية على الواردات
المصدر: (المرجع 8، ملحق الجدول 12).

وكما هو متوقع، نظرًا لانخفاض مستويي الأتمتة والموارد، فإن النسبة أعلى في البلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط المنخفض، وهي أكبر من 1.0 (أكثر من 1.0 وحدة عملة مطلوبة لتحصيل 100 وحدة عملة). وتقل النسب في البلدان ذات الدخل المتوسط الأعلى والبلدان ذات الدخل المرتفع عن 1.0، مما يشير إلى وجود نظم تحصيل أكثر كفاءة و/أو فعالية.

وتفوق الفوائد التي يتم تحقيقها عند تطبيق الضرائب لأهداف أخرى إلى جانب الأهداف المالية، مثل التأثير في تغيير السلوك، أهمية تكلفة التحصيل. ولا تكشف تكلفة تحصيل الضرائب عن الصورة الكاملة، لا سيما في حالة الضرائب الانتقائية المطبقة على منتجات التبغ. وإذا تمت زيادة معدلات الضريبة الانتقائية بصورة كبيرة، أو على الأقل زيادتها فوق معدل التضخم ونمو الدخل، فسينخفض الاستهلاك. ونتيجة لذلك، سوف تنخفض تكاليف الرعاية الصحية بسبب انخفاض الوفيات والأمراض المرتبطة بالتبغ وزيادة الإنتاجية. ولم تؤخذ هذه المدخرات في نسبة تكلفة التحصيل في الاعتبار عند حساب الإيرادات، ولكن الحكومات تستفيد بالفعل من هذه النفقات المنخفضة بوجه عام. ومع ذلك، يمكن استخدام تكلفة التحصيل كمؤشر على كفاءة السلطة المختصة.

تحليل الفجوة الضريبية

يُعدُّ تحليل الفجوة الضريبية طريقة أخرى لتحديد مدى فعالية تحصيل الضرائب على منتجات التبغ. والفجوة الضريبية هي الفرق بين الضريبة المستحقة والضريبة المحصلة. على سبيل المثال، تكون الضريبة النظرية المستحقة بموجب الضريبة القيمة على أساس سعر التجزئة للسجائر، هي متوسط سعر علبة سجائر مضروبًا في عدد العلب المباعة (المُقدَّر من الدراسات الاستقصائية لنفقات الأسر المعيشية، على سبيل المثال) مضروبًا في معدل الضريبة. ويمكن بعد ذلك مقارنة هذه النتيجة بالإيرادات الفعلية المحصلة (16).

ويمكن أيضاً تحديد فعالية تحصيل الضرائب باستخدام مصفوفة المدخلات-المخرجات الاقتصادية الكلية، لقياس القيمة المضافة للقطاع الاقتصادي، وهو قطاع التبغ في هذه الحالة، وضريبة القيمة المضافة النظرية المستحقة؛ ومن ثَمَّ مقارنة النتيجة مع التحصيل الفعلي لضريبة القيمة المضافة. وهذه المنهجية صالحة لقياس التهرب الضريبي المحلي (يوجد مزيد من المعلومات عن استخدام هذه الطريقة لتقدير الاتجار غير المشروع في القسم 4-1 من الفصل 4).

غاية الإيرادات الضريبية

يمكن أيضاً تقييم أداء السلطة المختصة عن طريق تحديد ما إذا كان قد تم الوفاء بغاية الإيرادات الضريبية، إذا صدر تكليف بذلك، لفترة ضريبية معينة. ورغم أن تنبؤات الإيرادات غالباً ما تُستخدم كأهداف، يُصبح بتوخي الحذر. ويمكن أن تشمل الإيرادات المتوقعة افتراضات مثل النمو الاقتصادي والتضخم والمبلغ المُحصَّل. ومع ذلك، يعد التنبؤ ممارسة جيدة، وينبغي للسلطات المختصة أن تقدم مدخلات للحكومة للتنبؤ بالإيرادات من أجل تحسين جودة التقديرات. وينبغي للسلطات المختصة رصد التحصيلات الفعلية ومقارنتها بالإيرادات المتوقعة، ولكن الأساس النظري قد لا يمكن تحقيقه لأسباب متنوعة. بالإضافة إلى ذلك، يمكن أن توفر غاية الإيرادات حافزاً لبعض سلطات الجمارك والسلطات المختصة لتستهدف ببساطة تحقيق المبلغ المستهدف، بدلاً من بذل الجهود لتحصيل أقصى مبلغ ممكن بالموارد المتاحة.

3-3 دورة الامتثال الضريبي

بالنسبة لأي ضريبة، هناك عمليات امتثال ورقابة وإنفاذ مرتبطة بها. وتشمل دورة الامتثال عادةً التسجيل والترخيص، والإقرارات الضريبية، وحفظ السجلات، والتخزين في المستودعات، وتعليق الرسوم، وتحصيل الضرائب، واسترداد الضرائب. ويوضح الشكل 3-1 المراحل النموذجية لدورة الامتثال الضريبي.

الشكل 3-1: دورة الامتثال الضريبي



1-3-3 التسجيل والترخيص

إلى جانب التنظيم وضمان سلامة الأشخاص الذين يتعاملون مع المواد أو السلع الخاضعة للرقابة، يتمثل الهدف الرئيسي للتسجيل والترخيص في تنظيم سلسلة التوريد. ويعد منح التراخيص أداة قوية للحصول على مزيد من المعلومات وتأمين سلسلة التوريد لمنتجات التبغ.

وتلتزم الأطراف في البروتوكول بتسجيل تصنيع منتجات التبغ ومعدات تصنيعها، واستيرادها وتصديرها (المادة 6). وبالإضافة إلى ذلك، تلتزم الأطراف بالسعي إلى منح رخصة -حسب الاقتضاء- للأشخاص المشاركين في زراعة التبغ وتجارة التجزئة، والنقل، والبيع بالجملة، والسمسرة، والتخزين، وتوزيع منتجات التبغ أو معدات التصنيع (المادة 6). ولضمان نظام ترخيص فعال، يجب على الأطراف رصد أي رسوم ترخيص قد يتم فرضها، حيثما تنطبق، وتحصيلها والنظر في استخدامها في الإدارة والإنفاذ الفعّالين لنظام الترخيص، من أجل أنشطة الصحة العامة أو أي نشاط آخر ذي صلة بهذا الموضوع وفقاً للقانون الوطني. وإذا أمكن، يتعين على كل طرف أن يشترط على تجار التجزئة ومزارعي التبغ -باستثناء المزارعين التقليديين الذين يعملون على أساس غير تجاري- الاحتفاظ بسجلات كاملة ودقيقة لجميع المعاملات ذات الصلة التي يخرطون فيها، وفقاً للقانون الوطني (المادة 4-9).

وتنص المادة 3-6 (ب) من البروتوكول على قائمة المعلومات المطلوبة من طالب الترخيص، بما فيها:

- المعلومات ذات الصلة بهوية مقدم الطلب
- موقع عمل وحدة التصنيع أو المستودع وسعة الإنتاج
- قائمة تفصيلية بمنتجات التبغ والمعدات المستخدمة
- وصف لمكان تركيب معدات التصنيع واستخدامها
- مستندات أو إقرارات خاصة بأي سجلات جنائية
- معلومات عن الحسابات المصرفية لاستخدامها في المعاملات والمدفوعات
- وصف الاستخدام المقصود والسوق المقصودة لبيع منتجات التبغ

ولتيسير قيام السلطات بجمع جميع المعلومات التي تحتاج إليها، يمكن الإعفاء من قواعد السرية في عملية الترخيص.

ويمكن أن تكون التراخيص عامة -بحيث تغطي جميع الأنشطة التي تتطلب الحصول على ترخيص- أو يمكن إصدارها لكل نشاط على حدة، مثل التراخيص المختلفة للتصنيع والاستيراد والبيع بالتجزئة. ويُشكّل الترخيص العام عبئاً أقل على سلطة الترخيص، بينما توفر التراخيص التي تصدر لكل نوع من أنواع النشاط رقابة أكبر، ولكن يتطلب ذلك المزيد من الإدارة (17). وينبغي أن تكون تكلفة تنفيذ نظام الترخيص متناسبة مع التأثير المحتمل للنظام. ولا ينبغي مراعاة نوع التراخيص فحسب، بل ينبغي أيضاً النظر بعناية في العملية والمعلومات اللازمة للحصول على ترخيص لضمان التناسب. وكلما كانت العملية أكثر صرامة -من حيث المعلومات المطلوبة والالتزامات التي يفرضها النظام على المرخص لهم- كان النظام يُشكّل عبئاً أكثر على كل من الشركات والسلطات التي يتعين عليها إدارته وإنفاذه. وكلما جمع المزيد من المعلومات، زاد عبء الامتثال والعبء الإداري. ويُوصى بأن تكون القيمة المضافة للمعلومات متوازنة مع العبء الإضافي للامتثال أو الإدارة أو الإنفاذ أو جميعها.

وينبغي تحديد مستوى الصرامة مع مراعاة عوامل مثل مستوى مخاطر النشاط وتوافر القدرة على الإنفاذ. وقد يكون وجود نظام أكثر صرامة مبرراً للأنشطة التي تُشكّل خطراً أكبر على الحكومة من حيث الخسائر المحتملة في الإيرادات الضريبية، مثل الاستيراد والإنتاج ومناولة المنتجات الخاضعة للضريبة

الانتقائية التي لم يتم بعد دفع الضرائب الانتقائية المفروضة عليها. ويمكن للسلطات أن تنظر في تحديد رسوم الترخيص بمستوى عالٍ بما يكفي لتغطية تكاليف إدارة النظام وإنفاذه. وللإطلاع على مثال للنظام الذي يعتمد أساساً على الترخيص والأذن، انظر دراسة الحالة في أستراليا في الإطار 3-1. كما يمكن أن يُطلب من تجار الجملة والموزعين وتجار البيع بالتجزئة لمنتجات التبغ الحصول على ترخيص قبل الانخراط في الاتجار بهذه المنتجات. وهذا من شأنه أن يُمكّن السلطة المختصة من طلب تقارير عن المعاملات المتعلقة بشراء منتجات التبغ وبيعها مثلاً. كما سيتيح ذلك للسلطات إكمال مسار المراجعة لسلسلة التوريد بأكملها والحصول على بيانات تساعد راسمي السياسات الضريبية والصحية على الرصد السليم والفعل لمنتجات التبغ.

ويمكن للحكومات أيضاً أن تشترط على الكيانات التي تتعامل مع المواد الخام أو زراعة التبغ، ومنها المزارعون، الحصول على ترخيص. وإذا اعتُبر ترخيص مزارعي التبغ مناسباً ومطلوباً في وقت لاحق في أحد البلدان، فيجب على المزارعين تحديد المناطق والأماكن الزراعية الخاصة بهم وتسجيلها للحصول على ترخيص. وتتمثل فائدة اشتراط الحصول على تراخيص للمزارعين في توسيع نطاق الرقابة على سلسلة التوريد المشروعة لتشمل تحديد مصدر المواد الخام المستخدمة في منتجات التبغ. كما يزيد هذه العملية من صعوبة تحويل التبغ الخام من سلسلة التوريد المشروعة إلى سلسلة التوريد غير المشروعة. وتُصدّر وكالات مختلفة التراخيص في جميع أنحاء العالم. ففي البرازيل، على سبيل المثال، تتولى وكالة الترخيص الصحي مسؤولية منح التراخيص. ويحتاج المشغلون إلى الحصول على الموافقة على تصميم مرافق التصنيع والتخزين قبل أن يتمكنوا من العمل. وبالإضافة إلى ذلك، يجب عليهم إثبات امتثالهم للقوانين واللوائح الأخرى، على سبيل المثال، من خلال عرض تصميم تغليف المنتجات، بما فيها العبوات الكرتون والصناديق الرئيسية. ويجب تحديد موقع المصنع قبل حصول المصنّعين على ترخيص. وأخيراً، يلزم الحصول على ترخيص لاستيراد الآلات الخاصة بإنتاج منتجات التبغ (18).

ويمكن أن تكون التراخيص مصدرًا للمعلومات المفيدة إذا حددت السلطات المعلومات التي يجب على مقدمي الطلبات تقديمها من أجل الحصول على الترخيص. ويمكن أن تشمل هذه المعلومات كمية محصول التبغ وسعره وطريقة التصرف فيه، وكذلك هوية المشتريين. ويوصى بأن يجمع نظام الترخيص الفعّال معلومات لتحديد هوية مقدمي الطلبات وخصائصهم على حدٍ سواء، من خلال اشتراط توفير السجلات الجنائية عن الجُنح ذات الصلة بهذا الموضوع، مثل عدم الامتثال لتراخيص التبغ أو الاحتيال سابقاً.

ولتجنب الثغرات في رصد التبغ الخام، يمكن أيضاً منح ترخيص لمستوردي أوراق التبغ أو على الأقل الاشتراط عليهم تسجيل المعلومات المتعلقة بالكميات والمصادر والمبيعات، والإبلاغ عنها. وفي بعض البلدان، تقوم بالفعل وكالة حكومية بخلاف السلطات الضريبية، مثل وزارة الزراعة، بجمع هذه المعلومات. وينبغي تجنب ازدواجية المتطلبات والإبلاغ من خلال التشريعات والتنسيق بين الوكالات. وإذا كان من الصعب منح تراخيص للمزارعين (على نطاق صغير)، فيمكن منح ترخيص للمشتريين اللاحقين (المعالجين الأوائل) في سلسلة التوريد وتنظيمهم بدلاً من ذلك. وغالباً ما يكون منح الترخيص للمعالجين الأوائل أقل عبئاً على السلطات المختصة لأن عددهم أقل بكثير عموماً من عدد المزارعين. على سبيل المثال، في الاتحاد الأوروبي، تم تحديد ما بين 50 و100 معالج أول، مقارنة بعدد 55000 مزارع (19).

ويمكن للبلدان أن تنظر في اشتراط تسجيل الأشخاص أو الكيانات المشاركة في تصنيع المواد المستخدمة في تصنيع منتجات التبغ واستيرادها أو بيعها، مثل أوراق السجائر، وأوراق التبغ، والمواد المضافة، والمواد اللاصقة، والأسيتات أو أي نوع آخر من الفلاتر المستخدمة في السجائر، أو ورقة الطّرف والسيولوفان أو الأغلفة البلاستيكية، فضلاً عن المواد المستخدمة لتغليف السجائر في عبوات ورزم وصناديق رئيسية. وبالإضافة إلى

ذلك، قد يُطلب من مصنعي التبغ الحصول على ترخيص قبل أن يتمكنوا من شراء هذه المواد. وينبغي للأطراف في البروتوكول اتخاذ قرار بشأن التدابير المناسبة، اعتمادًا على البحوث المتعلقة بما إذا كانت هناك مدخلات أساسية ضرورية لتصنيع منتجات التبغ، ويمكن تحديدها وإخضاعها لضوابط فعّالة.

الخلاصة الرئيسية 3

الهدف من الترخيص هو تنظيم سلسلة التوريد وتأمينها. وهو أداة قوية للحصول على المعلومات من أجل عمليات التحقق والاستقصاء والمراجعة. ومن الناحية المثالية، يجب منح ترخيص لجميع الأشخاص المشاركين في زراعة التبغ وتجارة التجزئة، والنقل، والبيع بالجملة، والسمرة، وتخزين منتجات التبغ أو معدات التصنيع وتوزيعها.

شروط الترخيص

- بناءً على دراسات الحالة وأفضل الممارسات، بما في ذلك الخبرات المكتسبة من إدارة المستودعات الجمركية، حيث تكون قيمة البضائع أو الرسوم أو الضرائب المعلقة مرتفعة، يمكن طلب الحصول على المعلومات التالية، لا سيما من جهات إنتاج منتجات التبغ وتخزينها وتوزيعها، لمنح الترخيص:
- شهادة سلامة المنشآت، وضمان أمن المنطقة المحيطة لمرافق الإنتاج والتخزين (قد يشمل ذلك صلاحية وصول إدارة الضرائب للدوائر التلفزيونية المغلقة⁴)
- شهادة الملاءة المالية
- قائمة جرد تفصيلية عبر الإنترنت وفي الوقت الحقيقي لمنتجات التبغ والمواد الخام الرئيسية، يمكن لإدارة الضرائب الوصول إليها
- نُظُم المحاسبة الإلكترونية
- قوائم تفصيلية بأسماء الملاك والمديرين
- السجلات المصرفية وغيرها من السجلات المالية
- التقارير الإلكترونية الدورية للمعاملات الخاصة بمنتجات التبغ
- حق إدارة الضرائب في دخول المخازن في أي وقت
- القرارات الضريبية والمدفوعات الإلكترونية الإلزامية
- القرارات الجمركية الإلزامية لمنتجات التبغ قبل وصولها
- إقرارات الامتثال لنظام الدمغات الضريبية (إن وُجد)
- للمشاركين في الاستيراد أو التصدير، شهادة المشغل الاقتصادي المعتمد (AEO)
- إثبات الامتثال لنظام السندات أو الضمانات
- الاتفاق على تمويل التكاليف المعقولة لعمليات التفتيش واقتفاء الأثر وتحديد المنشأ

4 يُستخدم مصطلح «الدوائر التلفزيونية المغلقة» بشكل عام لوصف أنظمة كاميرات المراقبة.

الإطار 3-1 دراسة حالة عن الترخيص في أستراليا

تتبع أستراليا نهجًا للرقابة على ضرائب التبغ يختلف عن النهج المتبع في بلدان أخرى. فهي لم تستخدم العلامات المالية أو اقتفاء الأثر وتحديد المنشأ⁵ وبدلاً من ذلك، فإنها تدير ضرائب التبغ من خلال النظم القائمة على التراخيص والأذون التي تهدف إلى تسهيل العمليات التي تقوم بها الكيانات المقتزنة بالمخاطر المنخفضة، وفي الوقت نفسه منع التجارة التي تنطوي على كيانات مقتزنة بمخاطر أعلى أو السيطرة عليها بشدة. وتتولى وكالة الضرائب المحلية، وهي مكتب الضرائب الأسترالي، المسؤولية عن معظم الضوابط، وتشمل هذه الضوابط التبغ الذي يتم زراعته أو تصنيعه واستيراده كسلع تامة الصنع أو أوراقاً للتصنيع في أستراليا. والواقع أن سوق التبغ القانونية في أستراليا لا يتألف إلا من منتجات التبغ الجاهزة المستوردة. وفي عام 2006، ألغى مكتب الضرائب الأسترالي جميع تراخيص زراعة التبغ لأن المصنعين تحولوا إلى استخدام أوراق أرخص من موردين خارجيين. وأغلقت آخر الشركات المحلية لتصنيع السجائر في عامي 2015 و2016، ولم يعد هناك أي زراعة أو تصنيع محلي للتبغ بصورة قانونية منذ ذلك الحين. ويدير مكتب الضرائب الأسترالي جميع الوظائف الأخرى المتعلقة باستيراد التبغ ومنتجاته، بما في ذلك ترخيص المستودعات الجمركية المستخدمة في تخزين المنتجات المستوردة وإصدار أذون لنقل منتجات التبغ المودعة في الجمارك بين المستودعات الجمركية المرخصة أو إلى أماكن التصدير.

ويجب على المستوردين طلب ترخيص مستودع جمركي من أجل تخزين التبغ المستورد. ويجب على مقدم الطلب استيفاء المعايير العامة، مثل الأهلية وحفظ السجلات والأمن⁶. وقد تم تصميم هذه المعايير لضمان أن تكون الكيانات المقتزنة بمخاطر منخفضة هي فقط القادرة على دخول نظام الضريبة الانتقائية. كما يتم الحفاظ على مستويات المخاطر عند مستوى مقبول من خلال أحكام تسمح بتعليق التراخيص أو إلغاؤها، وهي قابلة للاستئناف. وتكون التراخيص صالحة لمدة ثلاث سنوات مع تجديد تلقائي للمرخص لهم الذين يثبت امتثالهم. ويعتمد نظام الأذون على مراجعة السجلات التجارية التالية لإجراء المعاملات، وتشمل المعايير المستخدمة في تقييم المخاطر حجم الالتزام بدفع الرسوم، وسجل الامتثال لكلا الطرفين، وإمكانية التحويل إلى السوق. وعندما يكون هناك خطر متصور لخسارة الإيرادات، يمكن رفض الطلب أو طلب تأمين نقدي.

كما تخضع صادرات منتجات التبغ لعملية الإقرار بالتصدير بالتعاون مع قوات الحدود الأسترالية. ويلزم توفير إقرار معتمد بالتصدير حتى تتمكن المنتجات من مغادرة البلد.

وبناءً على التوصيات الصادرة عن فرقة عمل حكومية في عام 2017، تم القضاء على حالة التبغ المعلق ضريبياً والمستودع في الجمارك اعتباراً من 1 تموز/يوليو 2019. بالإضافة إلى ذلك، تم تطبيق نظام ترخيص الاستيراد، كما تم حظر واردات التبغ التجارية غير المرخصة. ويطلب من المستوردين تحديد الالتزام بدفع الرسوم عند الاستيراد والسداد فوراً؛ ولا توجد شروط ائتمانية متاحة. ويلزم دفع الرسوم والضرائب بالكامل إلى قوات الحدود الأسترالية قبل الإفراج عن منتجات التبغ لدخول البلد.

(المصادر: (20-21).

كما ذكر أعلاه، يمكن طلب شهادة المشغل الاقتصادي المعتمد في إطار عملية الترخيص. ومعظم سلطات الجمارك على دراية بمفهوم المشغل الاقتصادي المعتمد. وتم وضع مبادئ المشغل الاقتصادي المعتمد بواسطة منظمة الجمارك العالمية، وكانت تركز في البداية على المخاوف الأمنية (22). ويوصى

5 انظر القسمين 4-3 و4-4 و5-4 للاطلاع على مناقشات تفصيلية بشأن العلامات المالية واقتفاء الأثر وتحديد المنشأ.

6 يجب ألا يكون الكيان قد أُلهم بارتكاب جريمة (خسعة)، بموجب قانون الضريبة الانتقائية أو أي قانون للكونمونت أو الولاية أو الإقليم، يعاقب عليها بعقوبة تتجاوز 10500 دولار أمريكي في الثاني عشر شهراً السابقة (أو أدين في السنوات العشر السابقة)، ويجب أن يُظهر الكيان تاريخاً من الامتثال لقانون الضرائب في السنوات الأربع السابقة، وألا يكون قد تم إلغاء ترخيصه من قبل، وأن يكون لديه موارد مالية كافية، ولا يخضع للحراسة القضائية.

بإنشاء نظام ترخيص خاص للمشغلين في سلسلة توريد التبغ، نظرًا للطبيعة الخاصة للمنتج. وبالنسبة للبلدان التي ليس لديها نظام معمول به، يمكن أن تكون شهادة المشغل الاقتصادي المعتمد نقطة انطلاق لإنشاء مثل هذا النظام. ويُعرّف المشغل الاقتصادي المعتمد، بموجب إطار معايير منظمة الجمارك العالمية لتأمين التجارة العالمية وتسييرها (22) بأنه طرف مشارك في الحركة الدولية للبضائع -أيًا كانت وظيفته- وافقت عليه إدارة الجمارك الوطنية أو بالنيابة عنها، على أنه يمثل لمعايير منظمة الجمارك العالمية بشأن أمن سلسلة التوريد أو ما يعادلها. ويشمل المشغل الاقتصادي المعتمد جهات التصنيع والمستوردين والمصدرين والسماصرة وشركات النقل وتجار الجملة والوسطاء والموانئ والمطارات ومشغلي المحطات الطرفية وجهات التشغيل المتكامل والقائمين بأعمال المخازن والموزعين. ولسنوات عديدة -في بعض الحالات منذ سبعينيات القرن العشرين- كانت الإدارات الجمركية تشارك مشاركة متزايدة في أمن سلسلة التوريد بالتجارة الدولية. وفي الآونة الأخيرة، وضعت الإدارات الجمركية برامج أمنية في سياق شامل. ويعد المشغل الاقتصادي المعتمد جزءًا من هذه البرامج، وفي عام 2005 اعتمدت منظمة الجمارك العالمية إطار معايير تأمين التجارة العالمية وتسييرها. ومنذ ذلك الحين، اشترط على عدد من التجار ضخ استثمارات كبيرة من أجل الحصول على حالة المشغل الاقتصادي المعتمد، ويجب عليهم مواصلة الاستثمار للحفاظ على هذه الحالة.

كما يقر اتفاق تيسير التجارة ببرنامج المشغل الاقتصادي المعتمد، وهو اتفاق متعدد الأطراف وقعه 174 بلدًا (23).

وحددت بعض الكتل الإقليمية معايير إضافية للمشغل الاقتصادي المعتمد، ووفرت معلومات واضحة وجيدة التنظيم على مواقعها الإلكترونية لتوجيه المشغلين وتشجيعهم على التقدم بطلب للحصول على حالة المشغل الاقتصادي المعتمد. ومن الأمثلة الجيدة على هذه الممارسة الموقع الإلكتروني لمفوضي الإيرادات في جمهورية أيرلندا، الذي يحتوي على المعلومات الواردة في الإطار 2-3.

الإطار 2-3 المشغل الاقتصادي المعتمد: الضرائب والجمارك في جمهورية أيرلندا

ما المشغل الاقتصادي المعتمد؟

حالة المشغل الاقتصادي المعتمد هي تصريح موحد معتمد صادر عن إدارات الجمارك في الاتحاد الأوروبي. وتشهد الحالة على استيفاء المشغل الاقتصادي لمعايير معينة تتعلق بما يلي:

- السلامة والأمن
- أنظمة لإدارة السجلات التجارية
- الامتثال للقوانين الجمركية
- الملاءة المالية
- المعايير العملية للكفاءة أو المؤهلات المهنية

وهذا في المقام الأول تدبير لتيسير التجارة يعترف بالمشغلين الموثوق بهم ويشجع أفضل الممارسات في سلسلة التوريد الدولية. ويمكن للمشغل، الحاصل على شهادة المشغل الاقتصادي المعتمد، الاستفادة مما يلي:

- الاعتراف به في جميع أنحاء العالم بوصفه شريكًا تجاريًا آمنًا ومأمونًا وملتمزًا في التجارة الدولية؛
- انخفاض درجات المخاطر في نُظْم تحليل المخاطر عند وضع مرتسم؛
- المعالجة ذات الأولوية إذا أُجريت عمليات رقابة مادية؛

- الاعتراف المتبادل ببرامج المشغل الاقتصادي المعتمد في إطار اتفاقات التعاون الجمركي المشتركة، التي يمكن أن تؤدي إلى سرعة حركة البضائع عبر حدود بلدان ثالثة؛
- تقليل مجموعات البيانات الخاصة بالإقرارات الموجزة للدخول والخروج (وينطبق ذلك فقط على سلامة وأمن المشغل الاقتصادي المعتمد)؛
- تيسير الوصول إلى الإجراءات المبسطة؛
- تخفيض الضمانات الشاملة أو التنازل عنها.

وتنطبق شروط حالة المشغل الاقتصادي المعتمد على جميع الشركات، بغض النظر عن حجمها. ويمكن لجميع المصنعين والمصدرين، ووكلاء الشحن، وأمناء المستودعات، ووكلاء التخليص الجمركي، والناقلين، والمستوردين التقدم بطلب للحصول على حالة المشغل الاقتصادي المعتمد.

(المصدر: (24).

2-3-3 جمع البيانات والإقرارات والمحاسبة

تعتمد فعالية تحليل المخاطر على جودة البيانات المتاحة وموثوقيتها. وينطبق ذلك أيضًا على تحليل المخاطر فيما يتعلق بالضرائب على التبغ. وقد يُشكّل الحصول على بيانات موثوق بها تحديًا في العديد من البلدان، ولكن استخدام النظم الإلكترونية لجمع البيانات وإدارتها أخذ في الازدياد في معظم السلطات المختصة. وأدى تطبيق ضريبة القيمة المضافة في العديد من البلدان في جميع أنحاء العالم إلى تحسن كبير في توافر البيانات التي يمكن استخدامها لتحليل ضريبة التبغ، لأن الإبلاغ يتم عبر سلسلة التوريد- على قيمة السلع وكميتها وتاريخ المعاملات مثلاً. ومعظم البلدان التي تطبق الرسوم الانتقائية لديها أيضًا نظام ضريبة القيمة المضافة. وبالإضافة إلى ذلك، ينضم المزيد من البلدان إلى البروتوكول لتصبح طرفًا فيه. ومع تنفيذ البروتوكول، سيتوفر المزيد من البيانات لأن البلدان ستكون ملزمة بتنفيذ نظم الترخيص التي تتضمن متطلبات الإبلاغ ونظم اقتفاء الأثر وتحديد المنشأ، من بين تدابير أخرى. ويرد المزيد من المعلومات عن نظم اقتفاء الأثر وتحديد المنشأ في القسم 4-3. وستساعد الالتزامات الواردة في البروتوكول أيضًا على رصد المخزون من منتجات التبغ.

ومن الناحية المثالية، يجب أن تحصل جميع الكيانات المشاركة في سلاسل توريد منتجات التبغ وتوزيعها على ترخيص، ويجب أن تسجل كل معاملة تحدث. وبما أن ذلك قد يكون عبئًا على كل من السلطات الضريبية ودافعي الضرائب، فيُنصح باستخدام النظم الآلية والإلكترونية من أجل تقليل تكاليف الامتثال. ويمكن أن تكون هناك حاجة إلى نظام دقيق لجرد جميع المواد الخام والآلات والسلع قيد التجهيز والمنتجات النهائية. بل إن الأهم من ذلك هو وجود سجل جيد لحفظ البيانات المطلوبة. ومع زيادة حجم البيانات المُبلّغ عنها، ستكون هناك حاجة إلى نظام جيد لتقنية المعلومات. ويُعد استخدام تقنية المعلومات في الإقرارات الضريبية الدورية، والمحاسبة، والجرد، والبيانات المالية أمرًا بالغ الأهمية للحصول على معلومات دقيقة وخفض تكاليف نظام الإبلاغ بأكملها.

ويتمتع معظم البلدان الآن بمستوى ما من الأتمتة التي يمكن أن تسهل تحليل البيانات. ويتمثل أحد الاتجاهات الناشئة في استخدام الفواتير الإلكترونية الصادرة عن التجار، في إطار وصول إدارة الضرائب للمعلومات عبر الإنترنت في الوقت الحقيقي. وتبدأ البلدان عمومًا باستخدام الفواتير الإلكترونية في شركات المرافق العامة ثم تتوسع لاحقًا في استخدامها لتشمل الشركات الكبيرة. وتقلل الفواتير الإلكترونية من استخدام الورق، وتساهم في حفظ السجلات بصورة آلية، وتقدم معلومات دقيقة

وفي الوقت المناسب عن المعاملات لإدارة الضرائب. وبدأ العديد من البلدان في استخدام الفواتير الإلكترونية للشركات على أساس طوعي، ثم جعلت استخدامها إلزامياً، خاصةً للشركات الكبيرة التي لديها عدد كبير من المعاملات -بما في ذلك دوائر صناعة التبغ. وتم تنفيذ الفواتير الإلكترونية بنجاح في بلدان الاتحاد الأوروبي وجميع بلدان أمريكا اللاتينية تقريباً، وكذلك العديد من البلدان الآسيوية.⁷ وللتحقق من دقة المعلومات، يمكن للسلطات المختصة التحقق بصورة منهجية من المعلومات المعلنة مقابل المعلومات التي يقدمها طرف ثالث (على سبيل المثال البنوك والمؤسسات المالية وأصحاب العمل) أو مطابقة البيانات مع المعلومات الموجودة في سجلات الوكالات الحكومية الأخرى. ويمكن أيضاً أن يتم التدقيق ومطابقة البيانات آلياً لتقليل العبء الإداري (25).

الخلاصة الرئيسية 4

البيانات الموثوق بها ضرورية لتحليل المخاطر بفعالية. وعلى الرغم من صعوبة الحصول على هذه البيانات، إلا أن النظم الإلكترونية يمكن أن تساعد في تقليل العبء عن طريق أتمتة إجراءات جمع البيانات وتدقيق المعلومات من مصادر مختلفة.

3-3-3 حفظ السجلات

تلتزم الأطراف في البروتوكول باشتراط، حسب الاقتضاء، أن يحتفظ جميع الأشخاص أو الكيانات المنخرطة في سلسلة التوريد الخاصة بالتبغ ومنتجاته ومعدات تصنيعه، بسجلات كاملة ودقيقة وتفصيلية لجميع المعاملات ذات الصلة بهذا الأمر وتفاصيل المواد المستخدمة في إنتاج منتجات التبغ (المادة 9). وتتضمن المعلومات ذات الصلة بالموضوع أحجام السوق، والاتجاهات، والتنبؤات بمنتجات التبغ وكمياتها ومعدات تصنيعها المحفوظة في مخازن الضرائب والجمارك أثناء المرور العابر، أو الشحن العابر، أو الخاضعة لتعليق الرسوم الجمركية. ويجب طلب هذه المعلومات من الأشخاص والكيانات المشاركة في سلسلة التوريد؛ على أن تُقدم هذه المعلومات إلى السلطة المختصة بصورة منتظمة، كما هو منصوص عليه في القانون. ويمكن للسلطة المختصة استخدام المعلومات المقدمة في رصد الامتثال للوائح التبغ وسداد الضرائب. ولا يمكن واقعياً الاحتفاظ بسجل بهذا المستوى من التفصيل إلا في شكل إلكتروني.

ويجب أن توفر السجلات بياً كاملاً عن المواد المستخدمة في إنتاج منتجات التبغ. والقصد هو أن السلطات الضريبية والمصنعين يجب أن يكونوا قادرين على المطابقة بين كميات الإنتاج والمدخلات المستخدمة في الإنتاج، ومن ثمّ تعزيز الثقة في عدم حدوث إنتاج غير مسجل أو غير مشروع. كما ينبغي فرض التزامات على موردي المدخلات الرئيسية لإظهار أن العرض يتناسب مع الطلب (17).

الخلاصة الرئيسية 5

لرصد الامتثال وسداد الضرائب، يجب على جميع الأشخاص أو الكيانات المشاركة في سلسلة توريد التبغ ومنتجاته ومعدات تصنيعه أن يحتفظوا بسجلات كاملة وتفصيلية ودقيقة لجميع المعاملات ذات الصلة بالأمر، وكذلك تفاصيل المواد المستخدمة في إنتاج منتجات التبغ.

7 الفوترة الإلكترونية في أمريكا اللاتينية: ملخص باللغة الإنجليزية للوثيقة الإسبانية؛ مصرف التنمية للبلدان الأمريكية، مركز البلدان الأمريكية للإدارات الضريبية، 2018 (https://publications.iadb.org/publications/english/document/Electronic-Invoicing-in-Latin-America.pdf).

4-3-3 الحفظ في المستودعات والتخزين والتوزيع

وفقاً للمادة 6-2 من البروتوكول، يجب على جميع الأطراف السعي لمنح التراخيص للأشخاص المشاركين في أي عمليات بيع بالجملة للتبغ ومنتجاته أو معدات تصنيعه أو السمسة فيها أو تخزينها أو توزيعها. وينبغي الحفاظ على نظام تصريح يسمح للسلطات بالرقابة على مرافق الإنتاج والتخزين بهدف ضمان سداد الضرائب (2). ويمكن أن تتضمن عملية الموافقة للحصول على تصريح تقييمًا لمخطط المصنع أو المستودع، والآلات التي سيتم استخدامها وتدفق الإنتاج والتخزين والشحن، بما في ذلك نقاط دخول وخروج المواد الخام والمنتجات النهائية. وتمثل الطريقة الأساسية لرصد الإنتاج وضمان أن المنتجات المطروحة في السوق هي المدفوعة الضرائب فقط، في تحديد مرافق الإنتاج ومراقبة نقاط الدخول والخروج.

وينبغي أن تقوم السلطة المختصة من وقت لآخر بإجراء جرد مادي للبضائع الموجودة بالداخل، للتحقق مما إذا كانت جميع الوثائق قد تم إعدادها والموافقة عليها حسب الأصول المتبعة ولتحديد دقة السجلات المحفوظة واكتمالها. وإذا كانت الولاية القضائية تتطلب وضع دمغات ضريبية على منتجات التبغ، فلا يمكن استرجاع إلا المنتجات ذات الدمغات المناسبة المثبتة.

وعموماً، لا ينبغي السماح بإدخال منتجات التبغ التي لم يتم سداد الضرائب المطلوبة عليها وكذلك المنتجات التي لا تحمل علامات مالية، إذا لزم الأمر، إلى المستودعات. ولأسباب عملية، يسمح العديد من البلدان بتعليق الرسوم الانتقائية، وهذا يعني أن الأشخاص الحاصلين على تصريح مسبق يمكنهم إنتاج منتجات التبغ التي لم يتم سداد رسومها الانتقائية بعد، وإرسالها واستقبالها وتخزينها. ويمكن للسلطات المعنية أيضاً أن تشترط عدم تخزين المنتجات التي تم تسديد ضريبتها في المناطق نفسها حيث يتم تخزين المنتجات ذات الرسوم المعلقة. ومن الواضح أن المنتجات ذات الرسوم الانتقائية المعلقة معرضة لخطر كبير، مما قد يبرر متطلبات أكثر صرامة للإنتاج والتجارة والتخزين والمناولة.

وقد انتقلت أستراليا، التي لديها نظام صارم لمنح التراخيص ومتطلبات الإذن بنقل منتجات التبغ، إلى نظام جديد يلغي المستودعات الجمركية من سلسلة التوريد ابتداءً من 1 تموز/يوليو 2019. ويتعين على المستوردين الحصول على ترخيص استيراد وسداد الضريبة الانتقائية المفروضة على السجائر فور استيرادها (انظر الإطار 3-1 في القسم 3-1).

5-3-3 تعليق الرسوم

يشترط العديد من البلدان الحصول على تصريح من الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين (بصفتهم أمناء المستودعات المعتمدين) لإنتاج المنتجات الخاضعة للرسوم الانتقائية أثناء عملهم، ومعالجتها والاحتفاظ بها واستلامها وإرسالها. وغالباً ما يتم إنتاج السلع الخاضعة للضريبة الانتقائية ومعالجتها والاحتفاظ بها واستلامها وإرسالها، في ظل تعليق الرسوم الانتقائية. ويمكن طلب ضمانات من أشخاص معتمدين لتأمين سداد الضرائب. وقد تتضمن خصائص مثل هذا النظام معايير صارمة لمنح التصريح، وزيارات المستودعات قبل منح التصريح، واتخاذ تدابير كافية لمراقبة المخزون، والتحقق من منشأ المنتجات الخاضعة للضريبة الانتقائية وعملية الإنتاج بأكملها، وترميز المنتجات ووسمها. ويمكن أن يكون استخدام نظام محوسب لرصد حركة السلع الخاضعة للضريبة الانتقائية في ظل تعليق الرسوم الانتقائية من الضوابط أيضاً.

كما يمكن النظر في منح تراخيص مختلفة للمنتجات في ظل تعليق الرسوم. ومن شأن ذلك أن يجعل الإنفاذ أسهل وأقل عبئاً على السلطات والمشغلين على السواء. وعموماً، يُوصى بعدم السماح بمناولة السلع الخاضعة للضريبة الانتقائية، في ظل تعليق الرسوم، إلا في حالة الوفاء بالمعايير الصارمة.

وقد تشمل مثل هذه المعايير: زيارات قبل منح التصريح، واتخاذ تدابير كافية لمراقبة المخزون، والتحقق من منشأ المنتجات الخاضعة للضريبة الانتقائية وعملية الإنتاج بأكملها، وترميز المنتجات ووسمها. وينبغي، من حيث المبدأ، أن تكون عمليات نقل منتجات التبغ مشمولة أيضاً بنظام اقتفاء الأثر وتحديد المنشأ. وبالنظر إلى المخاطر المرتفعة المرتبطة بهذه المنتجات، يمكن اعتبار الرصد الإضافي ملائماً، مثل استخدام نظام محوسب لرصد حركة السلع الخاضعة للضريبة الانتقائية، في ظل تعليق الرسوم الانتقائية. وعند تصميم مثل هذا النظام، يُوصى بإيلاء اهتمام وثيق للإجراءات الجمركية المتعلقة بالاستيراد والتصدير من أجل ضمان المواءمة وتجنب وجود فجوة في الرصد.

أحد الأمثلة على النظام المحوسب هو نظام الاتحاد الأوروبي لحركة المنتجات الخاضعة للضريبة الانتقائية والرقابة عليها، والذي يتتبع حركة جميع المنتجات الخاضعة للضريبة الانتقائية، بما فيها منتجات التبغ المصنعة، التي لم يتم سداد الضريبة الانتقائية الخاصة بها. ويُسجل النظام حركة المنتجات في الوقت الحقيقي ومن ثمّ فهو أداة مهمة لمكافحة الاحتيال. وبالإضافة إلى ذلك، لا غنى عن هذا النظام لتبادل المعلومات والتعاون بين السلطات المعنية في الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي (26). وأخيراً، يلزم الحصول على تصريح قبل إنتاج منتجات التبغ أو استيرادها أو تخزينها في ظل تعليق الرسوم الانتقائية (27).

6 الخلاصة الرئيسية

تعد المنتجات الخاضعة لتعليق رسوم الضرائب الانتقائية أكثر عرضة لخطر التهريب الضريبي، وهو ما يمكن أن يبرر الحاجة إلى اتخاذ تدابير صارمة مثل طلب ضمانات لتأمين دفع الضرائب، ومتطلبات الترخيص الإضافية، والامتنال للأنظمة المحوسبة لرصد حركة السلع الخاضعة للرسوم الانتقائية في ظل التعليق والتصريح والمراجعة في الموقع.

6-3-3 تحصيل الضرائب

للحد من تعقيد نُظم تحصيل الضرائب، يُوصى بفرض ضرائب انتقائية في نقطة التصنيع أو الاستيراد أو الإفراج من المخازن أو مستودعات الإنتاج للاستهلاك. وهذه ممارسة شائعة في غالبية البلدان التي تفرض ضرائب انتقائية. وتحصيل الضرائب على هذا المستوى من سلسلة التوريد يحد بصورة كبيرة من عدد دافعي الضرائب، ومن ثمّ الموارد اللازمة للرقابة عليهم. إن تشجيع دافعي الضرائب على استخدام طرق السداد الإلكتروني قد يزيد أيضاً من فرص تحصيل جميع الضرائب.

وينطبق الشيء نفسه على اشتراط ضمانات لأنشطة معينة تنطوي على مخاطر مرتفعة، مثل مناوله السلع قيد تعليق الرسوم. ويقرر العديد من البلدان، على أساس كل حالة، مستوى الضمان، حسب وضع مقدم الطلب ومستوى المخاطر (الكمية أو القيمة، والضريبة الانتقائية المستحقة المحتملة) التي تمثلها أنشطة الأعمال العادية في إطار زمني معين. ويسمح بعض البلدان بتخفيض الضمانات للمشغلين الذين لديهم سجل حافل بالامتثال الجيد. وتجدر الإشارة إلى أن الضمان لا يحد من المسؤولية؛ فلا يزال من الممكن مطالبة دافعي الضرائب والزامهم بدفع مبلغ يفوق بكثير مستوى الضمان.

ويجب أن يشترط القانون تحويل مدفوعات الضرائب على فترات محددة بعد المبيعات، أو في تاريخ محدد كل شهر (2). ويوجد لدى العديد من البلدان وحدة إنفاذ متخصصة في تحصيل الضرائب تعمل بدوام كامل على تحصيل الضرائب. ومن المهم مراقبة دافعي الضرائب المتوقفين عن السداد أو تقديم القرارات، للتصرف على الفور في حالة حدوث عدم امتثال، عن طريق إرسال رسالة لدافع الضرائب أو الاتصال به للمطالبة بالإقرار أو السداد المتأخر. ويزيد ذلك من احتمالية الحفاظ على امتثال دافعي

الضرائب. وإذا استمر عدم تقدم الإقرار أو عدم السداد، فيمكن تنفيذ السند أو الضمان. وثمة سبب آخر لجمع الضريبة الانتقائية في وقت الإنتاج أو الاستيراد، وهو إمكانية رصد الكميات بمزيد من الفعالية في هاتين المرحلتين. وهناك خيارات مختلفة لرصد سلسلة توريد منتجات التبغ. ويعتمد القرار بشأن نوع نظام الرصد الذي ينبغي استخدامه على الموارد المالية والتقنية والبشرية في البلد. وأضعف شكل للرصد هو الإقرار الذاتي بواسطة صناعة التبغ. ويمكن أن تشمل الأنشطة الرامية إلى التحقق من الامتثال وضمان تحصيل مبلغ الضرائب المستحقة بالكامل، على سبيل المثال، عمليات الفحص المادي، والمراجعة، والتحقق من المعلومات المعلنة مقابل البيانات الواردة من الأطراف الثالثة، والتفتيش على الإدارة وحفظ السجلات.

وعموماً، في البلدان ذات النظم الإدارية الضعيفة، يتم تنفيذ الامتثال قسرياً عن طريق فرض رقابة مادية على عملية الإنتاج أو التصنيع. وتزداد تكلفة الرقابة المادية عندما يكون هناك احتمال تورط موظفي الضريبة الانتقائية في عملية الاحتيال. ومع ذلك، يمكن تقليل الاحتيال بصورة كبيرة عندما يتناوب موظفو الضريبة الانتقائية على نحو متكرر بين مواقع مختلفة ويقوم المشرفون بزيارات مفاجئة. ومن الناحية التاريخية، عيّن بعض البلدان (مثل الهند) موظفين لإدارة الضرائب في مرافق الإنتاج لرصد الإنتاج وعمليات الإزالة. وفي الهند، يتم وضع موظف من السلطة المختصة في مرافق تصنيع السجائر وسجائر البيدي الكبيرة طوال اليوم. ويسجل كل موظف الإنتاج اليومي وكمية السجائر/سجائر البيدي التي تغادر المصنع، ويبلغ بها الموظف التالي.⁸

والخيار الأفضل هو رصد الإنتاج عن بُعد. ويمكن للسلطة المختصة أن تطلب تركيب كاميرات الدوائر التلفزيونية المغلقة في أماكن استراتيجية في جميع أنحاء مرافق التصنيع والتخزين. وبهذه الطريقة، يمكن للسلطة أن تنشئ موقعاً للقيادة المركزية، يمكن من خلاله رصد المرافق والأنشطة وتوثيقها باستمرار. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن للسلطة المختصة أن تقوم بعمليات رقابة مادية للمخزون من وقت لآخر، وأن تقوم -في حالة تطبيق الفواتير الإلكترونية- بالتحقق والمقارنة بين الفواتير والمخزون المعلن عنه. وهذه أيضاً طريقة فعالة لمنع التواطؤ بين موظفي السلطة المختصة والمصنعين أو المستوردين. على سبيل المثال، في عام 2015، طلب مكتب الإيرادات الداخلية في الفلبين من جميع شركات التبغ تركيب كاميرات الدوائر التلفزيونية المغلقة في خطوط الإنتاج والمستودعات الخاصة بها. وقد اتخذ هذا القرار استجابةً لمضبوطات كبيرة من السجائر غير الخاضعة للضرائب، بهدف رصد الإنتاج وضمان سداد جميع الضرائب.

كما يجب أن تكون عملية التحصيل مدعومة بنظم تكنولوجيا المعلومات. ويجب أن توفر هذه النظم الشفافية والدقة لضمان عملية آمنة لتدفق المدفوعات من دافعي الضرائب إلى الخزنة الضريبية. وطبق معظم البلدان نظاماً إلكترونيّاً آلياً للمدفوعات الضريبية المرتبطة بكل إقرار، لكل من المنتجات المحلية والمستوردة. ومن الضروري أن يكون لدى إدارات الضرائب اتفاق شامل مع النظام المصرفي من أجل الحصول على تكاليف معاملات أقل، إذا انطبق ذلك. وقد نفذ بعض البلدان بوابة إلكترونية حكومية للدفع، والتي تسمح للمواطنين بدفع ضرائبهم والرسوم الأخرى مثل الرسوم الحكومية ورسوم تصاريح وتراخيص السيارات والرسوم الزراعية والصحية والبيئية عبر الإنترنت.

الخلاصة الرئيسية 7

يجب فرض ضرائب انتقائية في مرحلة التصنيع أو الاستيراد أو الإفراج من المخازن أو مستودعات الإنتاج للاستهلاك، بهدف ضمان رصد الكميات بفعالية. وهذا يقلل أيضاً من تعقيد نظم تحصيل الضرائب عن طريق الحد من عدد دافعي الضرائب، ومن ثمّ الموارد اللازمة للرقابة عليهم.

7-3-3 المبالغ المستردة من الضرائب

تعد المبالغ المستردة لضريبة القيمة المضافة والضرائب الانتقائية والرسوم الجمركية عملية شائعة في معظم البلدان، بموجب مبدأ عدم تصدير ضرائب الاستهلاك. وتختلف وتيرة استرداد الأموال وطرقه من بلد لآخر. ومن الشائع أن يكون هناك استرداد شهري للأموال (إذا كانت هناك صادرات خلال هذه الفترة)، ويمكن إرسال المبالغ المستردة مباشرة إلى المصدرين أو الاحتفاظ بها كإئتمان لسداد ضرائب أخرى. والبديل الذي تستخدمه بعض البلدان التي لديها حجم كبير من الصادرات هو ما يسمى بالمعدل صفر، أو التعليق، وهذا يعني أن الضرائب غير المباشرة (ضريبة القيمة المضافة، والضرائب الانتقائية، والرسوم الجمركية) يتم تعليقها لكامل السلسلة، بداية من استيراد المواد الخام ووصولاً إلى الإنتاج والتغليف حتى التصدير. ويتطلب هذا النظام عملية ترخيص خاصة. ونظرًا لأن صناعة التبغ تشمل على عنصر التصدير، فإن عملية استرداد الأموال لهذا القطاع تحتاج إلى عناية خاصة لإدارة الضرائب.

4-3 الرقابة والإنفاذ

تعد الرقابة والإنفاذ من المهام الرئيسية لإدارة الضرائب. وفي الواقع، تشمل معظم قوانين الضرائب هدف «الرقابة على الامتثال الضريبي وإنفاذه»، وبالنسبة للجمارك، «الرقابة على مدفوعات الضرائب والرسوم على الحدود وإنفاذها» أو عبارات ماثلة. ويقدم هذا البروتوكول إرشادات للرقابة على ضرائب التبغ وإنفاذها. وغالبًا ما يكون لدى السلطات المختصة التي تتسم بالكفاءة والفعالية خطة استراتيجية لضمان الامتثال، ونهج قائم على المخاطر لتحديد النقاط المثيرة للجدل في السلسلة والقدرة على توجيه الموارد وفقًا لذلك إلى المناطق المرتفعة المخاطر أو القيمة. وتشمل المهام، التي يمكن أن تؤدي دورًا في الرقابة والإنفاذ، مراقبة عملية التسجيل والترخيص، وإيلاء العناية الواجبة، والتحقق من الإقرارات، وتحصيل الضرائب. وتؤدي ضوابط الإنتاج والتوزيع، بما يشمل اقتفاء الأثر وتحديد المنشأ والعلامات المالية وعمليات المراجعة وضوابط الاستيراد والتصدير، دورًا في الرقابة والإنفاذ. ويصف هذا القسم الأنشطة الرئيسية لتحسين الرقابة والإنفاذ، مع التركيز على سلسلة توريد التبغ. كما تُناقش الإجراءات والعقوبات التي يمكن تشريعها بمجرد الكشف عن الاتجار غير المشروع بالتبغ.

1-4-3 التخطيط للرقابة والإنفاذ

الخطة الاستراتيجية

في إدارات الضرائب الحديثة، من الشائع أن يكون هناك خطة استراتيجية، مع اعتبار الرقابة والإنفاذ ركائز فيها. والرقابة المناسبة على دورة الامتثال هي مفتاح الحفاظ على امتثال دافعي الضرائب ومنع الاتجار غير المشروع والتجنب الضريبي. ولهذا السبب، تركز معظم إدارات الضرائب غالبية مواردها على السياسة الوقائية. ويمكن استعراض بعض الأمثلة على ذلك في الخطط الاستراتيجية للمملكة المتحدة ودائرة الإيرادات الداخلية بالولايات المتحدة الأمريكية (IRS).

وفي المملكة المتحدة، وضعت هيئة صاحبة الجلالة للإيرادات والجمارك منذ سنوات خطة استراتيجية مطورة جيدًا. وتركز إحدى الركائز الأساسية للخطة على الحفاظ على امتثال دافعي الضرائب. وهذا هو مفهوم الوقاية: التحكم في السلوك الأولي البسيط لعدم امتثال غالبية دافعي الضرائب، مع استخدام الإنفاذ القوي مع الأقلية غير الممتثلة (28).

وتتبع الخطة الاستراتيجية لدائرة الإيرادات الداخلية الأمريكية نهجًا مماثلًا، مع التركيز على الرقابة. وفي حالة اكتشاف عدم الامتثال، يتم استخدام تحليل البيانات والنظرات المتعمقة في السلوكيات لتحديد أفضل طريقة لمعالجة عدم الامتثال. ويعد التدخل المبكر أو التصحيح الذاتي أمثلة على طرق معالجة

عدم الامتثال الذي تم اكتشافه، وتسلب دائرة الإيرادات الداخلية الأمريكية أيضًا الضوء على أهمية حل مشكلة عدم الامتثال، لترسيخ ثقة دافعي الضرائب في النظام الضريبي وحماية سلامة النظام (29).

النهج القائم على المخاطر

بعد وضع خطة استراتيجية، يجب صياغة خطة للإنفاذ والرقابة. ويجب أن تتضمن هذه الخطة تعاريف للأنشطة التي سيتم إنفاذها، ودافعي الضرائب الذين سيتم تطبيق الأنشطة عليهم، والظروف التي بموجبها سيتم تطبيق تلك الأنشطة، بالإضافة إلى تخصيص الموارد اللازمة للتوظيف والمراجعة والبنية التحتية وتكنولوجيا المعلومات. ويجب أيضًا تحديد الغايات، بما في ذلك عدد التدخلات ومبلغ الإيرادات الإضافية المحصلة أو تخفيض التهرب الضريبي. ويضع العديد من إدارات الضرائب خططًا سنوية مع استعراضات دورية للأداء تهدف إلى تحسين النتائج، وتعديل المخصصات والغايات للأفضل حسب الحاجة. وينبغي تحديد هدف واضح للتدخلات من أجل تحقيق نتائج أفضل، واستخدام أكثر كفاءة للموارد، وخفض التكاليف بالنسبة لدافعي الضرائب، وتحصيل أكثر فعالية. وبعبارة أخرى، يتمثل الهدف في تركيز التدخلات على أولئك الذين لديهم احتمالية أكبر لعدم الامتثال. ويمكن أن يكون استخدام النهج القائم على المخاطر مفيدًا بصورة خاصة.

وتعد إدارة المخاطر الضريبية عنصرًا رئيسيًا في استراتيجية الرقابة في إدارة الضرائب الحديثة. والمخاطر هي تهديد محتمل بلوغ أهداف مثل تحصيل الضرائب بطريقة فعالة ومجدية للسلطات المختصة. وتقييم المخاطر هو عملية تحليل المخاطر وتحديد أفضل طريقة لإدارة المخاطر المحددة. ويمكن أن تتفاوت الاستجابات من التقبل والتخفيف إلى التجنب. ويتيح تقييم المخاطر السليم للسلطات المختصة استخدام مواردها المتاحة بأكثر قدر من الكفاءة وأن تصبح أكثر فعالية في التعامل مع المخاطر. ويمكن استخدامه لتحسين الامتثال من خلال تحديد دافعي الضرائب أو أنواع الأنشطة التي تنطوي على مخاطر مرتفعة لعدم الامتثال. وغالبًا ما تواجه فئات دافعي الضرائب التي تتمتع بالخصائص نفسها، مخاطر مماثلة. ويمكن عندئذ إخضاع الفئات المرتبطة بمخاطر مرتفعة لعدم الامتثال إلى استعراض أوسع نطاقًا.

وتشمل المجالات التي يحتمل أن يزيد فيها خطر عدم الامتثال في سلسلة توريد التبغ: عمليات الاستيراد والتصدير والنقل من المستودعات وإليها، لا سيّما عندما تتم في إطار تعليق الرسوم.

وبعد جمع المعلومات المتعلقة بالمخاطر من مصادر داخلية وخارجية من أفضل الممارسات في إدارة مخاطر الامتثال. ويمكن أن تشمل هذه المصادر معلومات الطرف الثالث (على سبيل المثال البنوك وشركات بطاقات الائتمان وشركات النقل)، والدراسات حول سلوك دافعي الضرائب، والبحوث حول قضايا الامتثال، وتحليل الفجوة الضريبية، والمراجعات والإقرارات الضريبية (30).

وتستخدم إدارة المخاطر هذه المصادر المختلفة للبيانات إلى جانب الخوارزميات لمعرفة أنماط عدم الامتثال المرتفع. ويمكن أن يشير تحليل المخاطر إلى انخفاض المخاطر أيضًا. ومن المرجح أن تحتاج المجالات المنخفضة المخاطر إلى حوكمة أقل لضمان الامتثال، مما يتيح توجيه الموارد إلى مجالات أخرى. ومن ثم، يمكن لتقييم المخاطر أن يساعد في تخصيص الاستراتيجي للموارد المحدودة في المجالات التي تنطوي على أكبر قدر من المخاطر، وفي الوقت نفسه تخفيف العبء على دافعي الضرائب منخفضي المخاطر.

وكانت السلطات المختصة تُجري دائمًا إدارة المخاطر، ولكن توافر البيانات والأساليب الإحصائية لتحديد الأنماط غُيِّرًا طريقة تقييم المخاطر. ورغم أن العديد من نُظُم تقييم المخاطر لا تزال تُجرى يدويًا أو تشتمل على عناصر يدوية، إلا أن استخدام تقنيات البيانات المكثفة يتيح إجراء تحليل منهجي أعمق وأكثر تركيزًا على الأهداف (31).

ويستخدم تقييم المخاطر الحديث البيانات الإلكترونية بشأن دافعي الضرائب والمدفوعات الضريبية والإقرارات الخاصة بالضرائب الأخرى، مثل ضريبة القيمة المضافة، ومعلومات الطرف الثالث. وباستخدام هذه البيانات، يمكن للسلطات الضريبية تحديد المؤشرات التي تشير إلى المجالات التي قد تتطلب المزيد من الأنشطة لضمان الامتثال. وعلى سبيل المثال، يمكن استخدام فواتير ضريبة القيمة المضافة لمضاهاة المشتريات المُبلَّغ عنها من مدخلات أوراق التبغ بفواتير مبيعات أوراق التبغ الخاصة بتجار بالجملة. وبالنسبة لدافعي الضرائب (أي المرخص لهم الذين يقدمون التقارير المطلوبة)، يمكن للسلطات المختصة إنشاء برنامج تحليلات الأعمال لتحديد ما إذا كانت البيانات المُبلَّغ عنها متسقة على كل جانب من جوانب المعاملات. وعلاوة على ذلك، في البلدان التي لديها نظام ضريبة القيمة المضافة، يمكن للسلطات المختصة مقارنة البيانات التي أبلغ عنها دافعو الضرائب بموجب نظام ضريبة القيمة المضافة بالبيانات المُبلَّغ عنها بموجب نظام الضريبة الانتقائية على التبغ للكشف عن أي عدم اتساق. ويمكن أيضاً استخدام فواتير ضريبة القيمة المضافة للتحقق من المدخلات وبيانات المبيعات. وإذا تم تحصيل ضريبة القيمة المضافة على جميع مستويات سلسلة التوريد، فمن الأسهل للحكومات رصد سلسلة التوريد لإنفاذ الالتزامات بالرسوم الانتقائية. ويمكن أيضاً أن توفر الدراسات الاستقصائية المنتظمة بشأن استهلاك التبغ، التي تستخدم المنهجية نفسها، مؤشرات عن مستوى الامتثال لسياسة الضريبة الانتقائية. ويمكن أن يكون الانخفاض المفاجئ في الإيرادات، الذي لا ينعكس في بيانات الاستهلاك، مؤشراً على التصنيع غير المشروع، أو الواردات غير المشروعة، أو التسوق عبر الحدود، أو تفادي الزيادة الضريبية. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن أن توفر بيانات المضبوطات معلومات قيمة عن المجالات والأنشطة المعرضة بشدة لخطر عدم الامتثال.

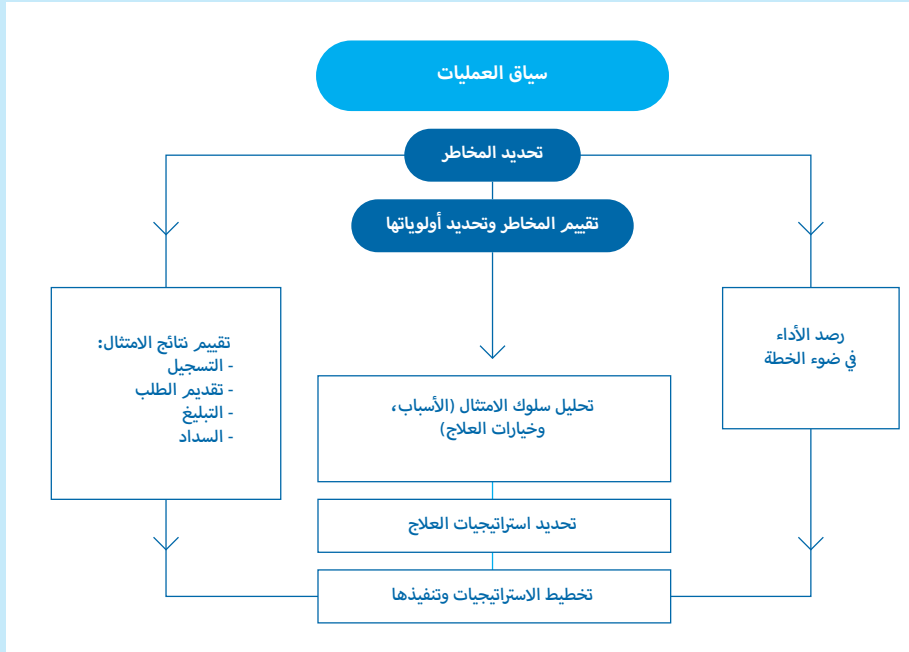
وينبغي أيضاً مراعاة هيكل سياسات ضرائب التبغ عند إجراء تحليلات المخاطر. وإذا زادت معدلات الضريبة الانتقائية، فقد يكون هناك خطر أكبر لحدوث تفادي الزيادة الضريبية أو التوزيع المسبق للتكاليف بنسب غير متساوية (انظر مناقشة حول مكافحة تفادي الزيادة الضريبية لاحقاً في هذا القسم). كما أن معدلات الضريبة الانتقائية المتباينة القائمة على خصائص المنتج أو التغليف، مثل التمييز بين العلب المرنة والمتينة أو السجائر المزودة بفلتر أو غير المزودة بها، معرضة للتلاعب من قبل المشغلين، وهو ما يمكن أن يؤثر في إيرادات الضرائب. ومن بين الخيارات المتاحة للتخفيف من هذه المخاطر تعديل سياسة الضريبة الانتقائية وتطبيق معدل ضريبي موحد.

وبالنسبة للمعاملات الجمركية، يعد استخدام إدارة المخاطر عنصراً أساسياً في استهداف إقرارات البضائع والدعم التي يجب فحصها. وقبل تسعينيات القرن العشرين، كانت معظم وكالات الجمارك تستخدم معايير عشوائية لاختيار أهداف التفتيش. ومنذ ذلك الحين، نفذ العديد من البلدان نهجاً قائمة على المخاطر لاختيار عمليات التفتيش. وتظهر البيانات التاريخية المتعلقة بالمستوردين والمجمعات التجارية، التي تكمّلها تقنية الذكاء الاصطناعي، أن أدوات إدارة المخاطر زادت بصورة كبيرة من فعالية عمليات التفتيش المادي. وقد طبق معظم وكالات الجمارك الحديثة مثل هذه التقنيات، مما يسمح بعمليات رقابة أكثر فعالية مع تسهيل عمليات أكثر سلاسة لتلك المعاملات التي تتصف بالامتثال. ويعرض الإطار 3-3 بعض التغييرات الأخيرة في عمليات إدارة المخاطر.

الإطار 3-3 التغييرات في إدارة المخاطر

وضعت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي الشكل 2-3 لعرض إطار العمل والخطوات الرئيسية لفهم مخاطر الامتثال في عام 2004 (32). ولا يزال النهج نفسه يُستخدم في تحديد المخاطر وتقييمها وتحديد أولوياتها. غير أن العديد من السلطات المختصة تستخدم الآن تكنولوجيات جديدة وتحليلات متقدمة للبيانات، إلى جانب المزيد من مصادر المعلومات، بما في ذلك بيانات خارجية من البنوك وأصحاب العمل وفواتير المبيعات لضريبة القيمة المضافة، على سبيل المثال.

الشكل 2-3: عملية إدارة مخاطر الامتثال



المصدر: (32).

كما تغيرت أساليب تحديد المخاطر وتحليل سلوك الامتثال أيضًا. ومن الناحية التقليدية، استخدمت السلطات المختصة عمليات المراجعة لتحديد الحالات المرتفعة المخاطر. وتتوافر بيانات أفضل وأكثر تنوعًا، يمكن للسلطات المختصة الآن أن تستخدم المزيد من النهج المُسندة بالبيانات لدراسة أنماط المخاطر. ويُقاس نجاح أنشطة الامتثال الآن غالبًا من حيث تأثيرها على بيئة الامتثال العامة، وليس فقط على زيادة الإيرادات.⁹

9 للاطلاع على مزيد من المعلومات حول الإدارة الفعالة للمخاطر مع العديد من المؤشرات وقائمة الأسئلة المرجعية، انظر أداة التقييم التشخيصي لإدارة الضرائب (68).

وفي إندونيسيا، أدى استخدام عملية إدارة مخاطر الامتثال إلى خفض حصة الاتجار غير المشروع في إجمالي استهلاك السجائر من 12% إلى 3%. ويمكن الاطلاع على المزيد من المعلومات عن ذلك في دراسة حالة إندونيسيا الواردة في الإطار 3-13 لاحقاً في هذا الفصل. ويتيح فهم المنتجات، وكذلك سلسلي التوريد والتوزيع، للسلطات المختصة تحديد المجالات على مستوى السلسلة التي تُشكل مخاطر أكبر وبالتالي تتطلب المزيد من الموارد. وترد في الملحق 3-1 معلومات تفصيلية عن تكوين منتجات تبغ مختارة.

الخلاصة الرئيسية 8

يساعد تحليل المخاطر على تحديد نقاط التدخل التي تطوي على احتمالات أعلى لعدم الامتثال. ويتيح النهج القائم على المخاطر مع التدخلات المستهدفة تحقيق نتائج أفضل واستخدام أكثر كفاءة للموارد لضمان فعالية تحصيل الضرائب.

2-4-3 ضوابط سلسلة توريد التبغ

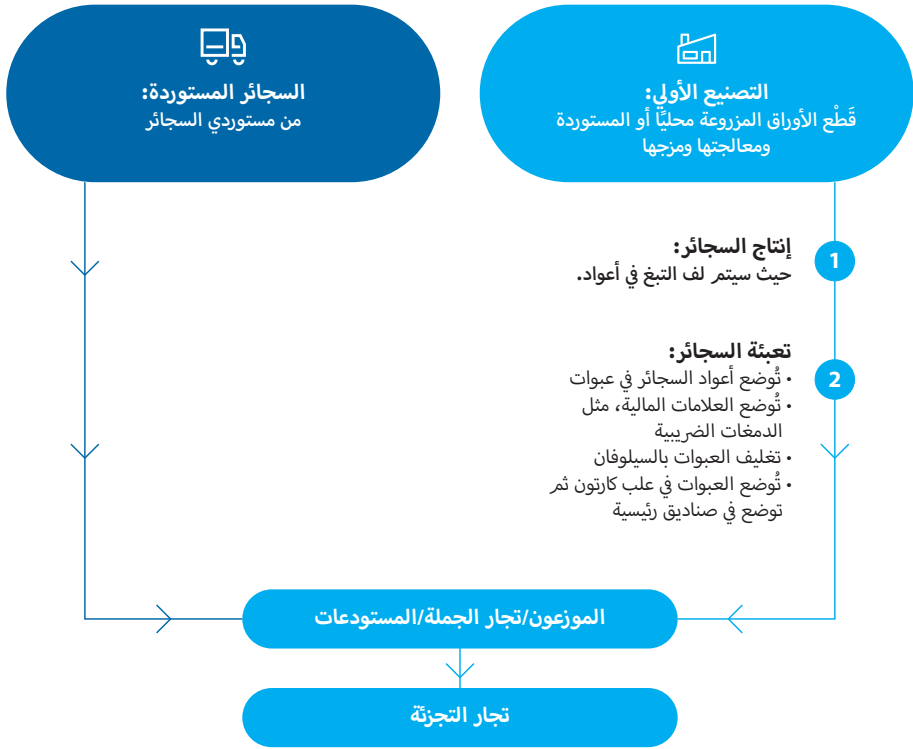
تغطي سلسلة التوريد، على النحو المحدد في المادة 1 من البروتوكول، تصنيع منتجات التبغ ومعدات تصنيعه -وكذلك استيرادها أو تصديرها- ويمكن توسيع نطاق سلسلة التوريد، حسب الاقتضاء، لتشمل نشاطاً أو أكثر من الأنشطة التالية عندما يقرر أحد الأطراف ذلك:

1. بيع منتجات التبغ بالتجزئة
2. زراعة التبغ، باستثناء صغار المزارعين والمزارعين والمنتجين التقليديين
3. نقل الكميات التجارية من منتجات التبغ أو معدات التصنيع
4. البيع بالجملة للتبغ أو منتجاته أو معدات تصنيعه، أو السمسة فيها أو تخزينها أو توزيعها

وتقتضي المادة 4-1 من البروتوكول من الأطراف «اعتماد وتنفيذ تدابير فعالة لمراقبة أو تنظيم سلسلة توريد منتجات التبغ من أجل منع الاتجار غير المشروع بهذه البضائع والردع عنه وكشفه والتحقيق فيه والمقاضاة عليه، والتعاون فيما بينها لبلوغ هذه الغاية». ويرد أدناه مزيد من المناقشة حول التدابير الملموسة لتنظيم سلسلة التوريد، وكذلك أفضل الممارسات في هذا الصدد.

ويوضح الشكل 3-3 الأماكن الرئيسية للإبلاغ والرصد على مستوى سلسلة التوريد: الاستيراد وسعر تسليم المصنع وعمليات الإزالة من المستودعات. وقد يُطلب من المصنعين الإبلاغ عن المدخلات المستوردة عند الحدود، كما يفعل مستوردو المنتجات النهائية. وإذا كانت المكونات خاضعة للتخصيص، فيمكن طلب المعلومات في إطار عملية التخصيص. وتُمثل الأسهم في الشكل 3-3 عملية النقل، التي هي أيضاً جزء من سلسلة التوريد.

شكل 3-3: سلسلة توريد السجائر من جهة التصنيع أو الاستيراد إلى البيع بالتجزئة



3-4-3 الترخيص¹⁰ والعناية الواجبة

لا يكون نظام الترخيص فعالاً إلا إذا تمت مراقبته مراقبة سليمة. وتتمتع معظم إدارات الضرائب بخبرة في عمليات الترخيص لفرض الضريبة الانتقائية على منتجات مثل المشروبات الكحولية ومنتجات الطاقة، ويوصى بشدة بتطبيق الدروس المستفادة من عملية ترخيص مثل هذه المنتجات عند تنفيذ التراخيص المتعلقة بالتبغ وإنفاذها.

ويوفر الترخيص بيانات دقيقة وفي الوقت المناسب يمكن أن تكون أساساً للمراجعات لأنه يحدد المشغلين المرخص لهم ويراقبهم. وبالنسبة للمشغلين الجدد، قد تتضمن عملية الحصول على ترخيص القيام بزيارات والتحقق من مصانع الإنتاج ومرافق التخزين وأماكن التوزيع. ويمكن للبلدان التي لا يوجد لديها نظام ترخيص وترغب في بدء تطبيق التراخيص أن تسمح بفترة انتقالية للمشغلين الحاليين للامتثال لمتطلبات الترخيص الجديدة. ويجب تنفيذ عملية مراقبة التراخيص وتحديثها دورياً، لا سيما عن طريق مراقبة صحة السندات أو الضمانات، والأداء الوظيفي السليم للنظم المطلوبة (مثل الدوائر التلفزيونية المغلقة) وحفظ السجلات.

وعندما تكون التراخيص مطلوبة، يجب أن يتضمن القانون حكماً ينص على عدم السماح بالشراء من الموردين غير المرخص لهم، أو البيع للمشتريين غير المرخص لهم. وهذا يعني أن كلاً من الموردين والمشتريين

10 يُناقش الترخيص هنا في سياق العناية الواجبة والإنفاذ. وترد تفاصيل حول كيفية إنشاء الترخيص وما المعلومات التي يمكن طلبها في القسم 3-3-1.

سيحتاجون للتحقق من الأشخاص الذين يتعاملون معهم. ويوفر هذا الشرط لسلطات الإنفاذ نقطة دخول لإنفاذ نظام الترخيص على كلا الجانبين. كما أن شرط ترخيص معدات التصنيع يساعد السلطات في تحديد التصنيع غير القانوني لمنتجات التبغ وملاحقته، مما يقلل من عبء الإثبات بصورة كبيرة. وفي العديد من البلدان، لا يمثل وجود معدات التصنيع دليلاً كافياً على حدوث التصنيع غير القانوني؛ حيث يجب أن تكون الآلات قيد التشغيل وإنتاج منتجات التبغ غير القانونية عندما تفتش السلطات الموقع. بيد أنه مع اشتراط الترخيص، يكفي وجود آلات دون ترخيص لكي تتخذ السلطات الإجراءات اللازمة.

ويجب أن تكون صلاحية التراخيص محدودة زمنياً، وتتطلب التجديد أو إعادة تقديم الطلب، للحفاظ على مستوى عالٍ من الرقابة. وينبغي للسلطات مراقبة الالتزام بالشرط المطلوبة للحصول على الترخيص، كما ينبغي أن تكون العقوبات في حالة عدم الامتثال صارمة بما يكفي لتكون رادعة، كأن يتم مثلاً تعليق الترخيص أو سحبه (33). وينبغي أن تنص لوائح الترخيص على تفتيش منتجات المُرخَّص له ومبناه، مع فرض عقوبات على عدم الامتثال، التي يمكن أن تشمل الملاحقة الجنائية والمدنية إذا كانت الجرائم خطيرة أو متكررة.

وكما ذكر في المادة 3-6 (أ) من البروتوكول، يتعين على الأطراف أن تنشئ أو تعين سلطة واحدة أو سلطات متعددة لإصدار التراخيص وتجديدها وتعليقها وإبطالها وإلغائها. ووفقاً للمادة 7 من البروتوكول، يجب على الأشخاص المشاركين في سلسلة التوريد بموجب القانون بذل العناية الواجبة قبل الشروع في العلاقات التجارية وأثناءها ويجب عليهم أيضاً إبلاغ السلطات المختصة بأي دليل يثبت تورط العميل في أنشطة تعارض مع التزاماته الناشئة عن البروتوكول. ويشمل هذا الشرط تحديد هوية العميل، ورصد المبيعات لضمان تناسب الكميات مع الطلب على هذه المنتجات داخل السوق المقصودة واتخاذ التدابير اللازمة لضمان الامتثال. ولا غنى عن معرفة طلب السوق لتحديد ما إذا كانت هناك حالة إفراط في التوريد. وإذا كان توريد منتجات التبغ إلى سوق أجنبية ذات ضرائب أقل يتجاوز الطلب، فذلك يمثل مخاطر أعلى بتهريب هذه المنتجات إلى بلد ذات ضرائب أعلى، مما يقوض أهداف وفعالية الولاية القضائية ذات الضرائب الأعلى. وفي الماضي، قررت بعض الحكومات فرض غرامة على شركات التبغ إذا كانت الكميات الموردة أعلى بكثير من الطلب، وكان خطر تهريبها إلى ولايتها القضائية مرتفعاً (34، 35).¹¹

الخلاصة الرئيسية 9

يساعد الترخيص على تحديد المشغلين المُرخَّص لهم ومراقبتهم. ويمكن استخدام البيانات التي تم الحصول عليها من الترخيص كأساس لعمليات المراجعة. ويجب مراقبة التراخيص بانتظام وتحديثها دورياً لضمان صلاحيتها.

4-4-3 العلامات المالية (مثل: الدمغات الضريبية)

تعد العلامات المالية أداة أخرى مهمة للتحكم في إنتاج منتجات التبغ، واستيرادها، ورصدها. ويعد استخدامها بوجه عام ملائماً لزيادة الامتثال للقوانين الضريبية. ويمكن للعلامات المالية أيضاً أن تساعد في التمييز بين منتجات التبغ الأصلية وغير المشروعة. وتُيسر الدمغات الضريبية أو غيرها من العلامات المالية المثبتة على علب السجائر أو منتجات التبغ تحصيل الضرائب الانتقائية، بالإضافة إلى إجراءات المراجعة والإنفاذ. وتتيح العلامات المالية لكل من السلطة المختصة والجمهور رصد ما إذا كانت الضرائب المفروضة على منتجات التبغ قد سُددت على النحو الصحيح. وهي بذلك تساعد السلطة المختصة في استقصاء الاتجار غير المشروع وملاحقة الانتهاكات.

11 يمكن الاطلاع على معدلات الرسوم الانتقائية المطبقة في جميع بلدان الاتحاد الأوروبي على صفحة الويب الخاصة بالمفوضية الأوروبية: https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/excise-duties-alcohol-tobacco-energy/excise-duties-tobacco_en.

وتشمل العلامات المالية الدمغات الضريبية، والدمغات الضريبية المعززة (الطوابع الجمركية)، والدمغات الضريبية الرقمية. ومن الأمثلة على العلامات المالية: دمغات التبغ، والدمغات الضريبية، ودمغات الضريبة الانتقائية، والملصقات الضريبية، والطوابع الجمركية. ويعرض الإطار 3-4 تفاصيل حول الأنواع والخصائص المختلفة للدمغات الضريبية.

و غالبًا ما يلزم وضع علامة على صادرات منتجات التبغ لتوضيح أنها للتصدير. ويوفر الإطار 3-5 معلومات مفيدة بشأن معيار المنظمة الدولية لتوحيد المقاييس (الأيزو) لدمغات الضريبة الانتقائية. ومصطلح «العلامة المالية» لا يشير إلى خصائص العلامة. وتوضع العلامات المالية على كل عبوة من منتجات التبغ. ويمكن أن يؤدي اشتراط حجم قياسي للعبوة إلى تسهيل تطبيق العلامات (2). ويمكن ردع المحتالين عن محاولة إعادة استخدام العلامات المالية (لا سيما الدمغات) من خلال تثبيت العلامات على كل عبوة من علب السجائر (أو منتجات التبغ الأخرى) قبل تغليف العبوة بالسيلوفان (36). وفي معظم الحالات، يشتري المُنتِج أو المستورد الدمغات الضريبية ويضعها على كل منتج يباع كدليل على سداد الضريبة الانتقائية (33). ونبغي عدم إصدار العلامات المالية لجهة تصنيع منتجات التبغ أو استيرادها إلا عندما يتم دفع الضريبة الانتقائية على المنتجات بالكامل أو عند إثبات وجود ضمان.

الإطار 3-4 أنواع الدمغات الضريبية وخصائصها

أصبحت الدمغات والعلامات الضريبية أكثر تطورًا بمرور الوقت. وفي الماضي، كانت الدمغات الضريبية ورقية على الأغلب ويسهل تزييفها. وتستخدم الدمغات الضريبية الجديدة مزايا أمنية إضافية لزيادة صعوبة تزييفها. ويمكن لحلول المصادقة ضد التزوير استخدام مزايا أمنية مختلفة، منها:

- الخصائص الظاهرة - الخصائص التي يمكن التحقق منها بالعين المجردة؛
- الخصائص السرية - الخصائص التي لا يمكن إثبات صحتها إلا باستخدام قارئات إلكترونية متخصصة ومخصصة؛
- الخصائص شبه السرية - الخصائص التي تتطلب أداة بسيطة لا تطوي على تدريب مكثف؛
- خصائص الطب الشرعي - الخصائص التي يمكن تحديدها من خلال التحليل المختبري.

ويمكن أن تكون العلامات الضريبية مادية أو رقمية:

- العلامات المادية - المعلومات المتضمنة في المستند أو الجهاز المرفق بالعبوة.
- العلامات الرقمية - يتم الحصول على المعلومات من خلال رابط مع قاعدة بيانات وبفك التشفير باستخدام الأدوات والمفاتيح المستخدمة لإنشاء البيانات. ويؤدي مصطلح «الدمغة الضريبية الرقمية» في بعض الأحيان إلى الالتباس، حيث توصف بعض الدمغات الورقية ذات المكونات الرقمية بأنها دمغات ضريبية رقمية. والعلامات الضريبية الرقمية بالكامل لا تحتوي على معلومات في المستند أو الجهاز المرفق بالعبوة.
- وربما يكون من المبالغة أن نقول إن الدمغات الضريبية الرقمية أكثر أمانًا من الدمغات الضريبية الورقية. فلكل من النوعين مزايا ونقاط ضعف. على سبيل المثال، قد تكون الدمغات الضريبية المادية والرقمية ضعيفة أو قوية من حيث الخصائص الأمنية. ومن ناحية أخرى، تتطلب إدارة الدمغات الضريبية المادية وإنتاجها وبيعها ونقلها ورصدها اهتمامًا متزايدًا. فالدمغات الضريبية لها قيمة ماثلة للأوراق النقدية، ويُحتمل تعرضها للسرقة والفقْدان والاحتتيال.

في بلجيكا، على سبيل المثال، انتقدت محكمة المراجعة بشدة عدم وجود رقابة على إنتاج الدمغات الضريبية وإدارة مخزونها في عام 2015. وخلصت المحكمة إلى أن إصدار الدمغات الضريبية ينبغي أن يتم في ظل ممارسات وإجراءات أمنية معترف بها متعلقة بالمخاطر الأمنية المرتبطة بمختلف عمليات الإنتاج والتوزيع والإصدار.

بالإضافة إلى ذلك، لُوِظَ أن تكنولوجيا الطباعة الجديدة للدمغات الضريبية الرقمية على العلب قد تُسهِّل إدارة المخزون وتؤدي إلى قدر أقل من الاحتيال. وفي آذار/مارس 2016، غيرت بلجيكا الدمغات الخاصة بها. وأصبحت الطباعة عملية داخلية تضطلع بها إدارة الحكومة الاتحادية المالية. ولا تزال تُطبع الدمغات الجديدة بعلامة مائية، لكنها تحتوي أيضًا على عنصر رقمي. ونتج عن هذا التغيير تخفيض التكاليف من خلال توحيد الأحجام وتحسين عملية الإنتاج.

وتشمل بعض تقنيات العلامات المالية الأكثر تقدمًا الخيوط والعلامات المائية المدمجة؛ والأخبار والطلاءات الخاصة، مثل ما يسمى بالأخبار غير المرئية، والصور المجسمة والرقائق؛ والمحتوى المحسوب أو القابل للتغيير. ويمكن أن تكون هذه الدمغات أكثر تكلفة من الدمغات التقليدية بسبب ما تتمتع به من خصائص أمنية معززة. ففي ولاية كاليفورنيا بالولايات المتحدة الأمريكية، تكلف الدمغات التقليدية 0.42 دولار أمريكي لكل 1000 دمغة. وكانت تكلفة الجيل الأول من الدمغات ذات التكنولوجيا المتقدمة أعلى 10 مرات، حيث بلغت 4.77 دولارات أمريكية لكل 1000 دمغة. وتضاعف هذا السعر تقريبًا بالنسبة للدمغات المشفرة من الجيل الثاني ليصل إلى 8.20 دولارات أمريكية لكل 1000 دمغة. ومع ذلك، جمعت كاليفورنيا نحو 450 مليون دولار أمريكي من الإيرادات الضريبية الإضافية في العقد الأول بعد تنفيذ الدمغات الضريبية المشفرة. وكانت هذه الإيرادات الإضافية أكبر بكثير من تكاليف التنفيذ والإنفاذ.

كما نقحت ولايات قضائية أخرى الدمغات الضريبية الخاصة بها لإدراج تقنيات جديدة. فعلى سبيل المثال، استعاضت ولاية ميشيغان عن الدمغات الضريبية للسجائر المثبتة حراريًا بالدمغات الرقمية المثبتة بالضغط في عام 2015. واعتمدت ولاية ميشيغان دمغة ضريبية تحمل العديد من الخصائص الأمنية الظاهرة والسرية ورمز الاستجابة السريعة الفريد والرقم التسلسلي. ورموز الاستجابة السريعة (رموز مقروءة آليًا تتألف من مجموعة من المربعات السوداء والبياض، التي تستخدم عادةً لتخزين محدد الموارد الموحد أو معلومات أخرى) يمكن أن يكون لها أغراض أبعد من اقتفاء الأثر وتحديد المنشأ. ويمكن للمستهلكين قراءة رمز الاستجابة السريعة باستخدام تطبيق على الهاتف الذكي أو الكمبيوتر اللوحي للوصول إلى معلومات عن برامج الإقلاع عن التدخين والإبلاغ عن الانتهاكات لسياسات وصول الشباب لمنتجات التبغ في الولاية، والاتصال بخط هاتفي للإبلاغ عن عبوات غير ممثلة، ومعرفة الأضرار الناجمة عن عمليات البيع والشراء غير المشروعة للتبغ. ويمكن لسلطات الإنفاذ التحقق من صحة الدمغات باستخدام النظام الإلكتروني للإبلاغ الضريبي والمراجعة (eTRACS) القائم على الهاتف الذكي. وفي إطار تطبيق النظام، شكَّلت إدارة شرطة ولاية ميشيغان فرقًا من ضباط الإنفاذ في كل منطقة من المناطق السبع للولاية، وأنشأت وزارة الخزانة بالولاية فريق إنفاذ خاصًا بها.

المصادر: (37-42).

الإطار 3-5 معيار الآيزو الخاص بدمغات الضريبة الانتقائية

نشرت المنظمة الدولية لتوحيد المقاييس معيار الدمغة الخاصة بالضريبة الانتقائية (ISO/TC 292/SC) في تشرين الأول/أكتوبر 2018. ويتمثل الغرض من معيار الآيزو (ISO) في مساعدة السلطات الضريبية والمالية على تعزيز الامتثال للوائح الضريبة الانتقائية.

وتُعرَّف الدمغة الضريبية بأنها طابع أو ملصق أو علامة ضريبية واضحة تُوضع على أنواع معينة من السلع الاستهلاكية لإظهار أن الضريبة الانتقائية المطبقة قد تم دفعها. وينطبق معيار الآيزو على الدمغات الضريبية ذات الطبيعة المادية، وليس على العلامات الرقمية التي تُطبع مباشرة على عبوات بدون مكون مادي. وتشير «المصادقة» في هذا المعيار إلى توثيق الدمغة الضريبية، وليس المنتج الذي تُوضع عليه الدمغة الضريبية. وبعبارة

أخرى، فإن المصادقة على الدفعة الضريبية الموجودة على علبه السجائر تعني أن الدفعة الضريبية أصلية، ولكنها لا تضمن أن تكون العلبية أصلية. وبالإضافة إلى ذلك، يلزم اتخاذ تدابير رقابية وقت تطبيق الدفعة للتحقق من مطابقة الدفعة الضريبية للمنتج المقابل.

ويقدم المعيار إرشادات بشأن محتوى الدمغات الضريبية المادية وأمنها وإصدارها وفحصها، والمستخدم للإشارة إلى أن الضرائب المطلوبة قد تم دفعها وأن الدفعة الضريبية أصلية. ولم يرد وصف لاستخدام الدمغات في تيسير اقفاء الأثر وتحديد المنشأ في سلسلة التوريد.

وعلى وجه التحديد، يتناول معيار الآيزو المسائل التالية:

- تحديد وظائف الدفعة الضريبية
- تحديد أصحاب المصلحة والتشاور معهم
- التخطيط لعملية الشراء واختيار الموردين
- تصميم الدفعة الضريبية وتنفيذها
- خصائص أمنية ظاهرة وسرية توفر حماية للدفعة الضريبية
- عمليات استكمال الدفعة الضريبية وتطبيقها
- أمن الدفعة الضريبية في سلسلة التوريد
- التسلسل الرقمي ورموز المعرف الفريدة للدمغات الضريبية
- فحص الدمغات الضريبية
- رصد أداء الدفعة الضريبية وتقييمها

ويمكن للدفعة أن تؤدي وظائف عديدة، ولكن العمل الأساسي للدفعة الضريبية هو ضمان تحصيل الإيرادات وتيسيره. ويجب أن تستخدم الدفعة الضريبية مجموعة من الخصائص الأمنية. وينبغي أن تضمن سلطة الضرائب أن الدفعة الضريبية يمكن التحقق من صحتها، وأنه يمكن الكشف عن الدمغات الضريبية المزورة أو المعدلة أو المزيفة أو المغشوشة.

ويوفر المعيار معلومات تفصيلية عن المكونات المختلفة للدفعة الضريبية، مثل طبقة الأساس أو الأحبار أو المواد اللاصقة أو الرقائق أو المصادقة أو الخصائص الأمنية والمعرف الفريد الذي يتيح التحقق من مدفوعات الضريبة المطلوبة.

وتجري مناقشة عملية الشراء بالتفصيل في المعيار. وينبغي لسلطة الضرائب ضمان أن تكون عملية الشراء منفتحة وشفافة وتفي بأهداف الاستدامة. وينبغي أن تحدد سلطة الضرائب الأهداف والمتطلبات لإعطاء منظمات المناقصة مساحة أكبر لاقتراح حلول مثالية قد تكون مختلفة عن تلك التي تحددها السلطة.

والمعيار ليس توجيهياً؛ بل يوفر قائمة بالخيارات. على سبيل المثال، لا يُوصي المعيار بخصائص أمنية محددة، ولكنه يصف الأنواع المختلفة من الخصائص اللازمة لتأمين الدفعة الضريبية. ولا يزال موظفو الضرائب بحاجة إلى اتخاذ القرارات وتحديد الخيار الذي يناسبهم على أفضل نحو، ولكن يُوصى أيضاً الأشخاص الذين يرغبون في إدخال برامج الدفعة الضريبية في ولايتهم القضائية بقراءة هذا المعيار.

ومعايير الآيزو غير متاحة مجاناً، ويمكن شراؤها من متجر الآيزو (www.ISO.org) أو من هيئة وطنية عضو بالآيزو.

وفقاً للمادة 8 من البروتوكول، يشترط كل طرف، لإتاحة الفعالية في اقتفاء الأثر وتحديد المنشأ، أن تضاف علامات تعريف مميزة ومؤمنة وغير قابلة للإزالة، مثل الرموز أو الدمغات، إلى كل علبة وعبوة من علب وعبوات السجائر وأي أغلفة خارجية لها، أو أن تشكل هذه العلامات جزءاً من هذه العلب والعبوات والأغلفة، وذلك في غضون خمس سنوات، وأن تضاف هذه العلامات إلى منتجات التبغ الأخرى أو تشكل جزءاً منها في غضون عشر سنوات، من بدء نفاذ هذا البروتوكول بالنسبة إلى ذلك الطرف.

ويحدد البروتوكول أن المعلومات التالية يجب أن تُشكّل على الأقل جزءاً من العلامة الفريدة:

- تاريخ ومكان الصنع؛
- مرفق الصنع؛
- وصف المنتج؛

• السوق المستهدفة للبيع بالتجزئة، إن وجدت.

وفي العديد من البلدان، تُستخدم رموز الاستجابة السريعة (QR) كعلامات مالية للرقابة على ضرائب التبغ والكحول. وتحتوي كل دمغة على رمز تعريف فريد ورمز الاستجابة السريعة. وتوفر البيانات المخزنة في رمز الاستجابة السريعة معلومات المنتج التالية:

- جهة التصنيع
- موقع الإنتاج
- تاريخ طلب الدمغة
- الوضع الضريبي والفئة
- العلامة التجارية
- السوق المقصودة
- المُعرّف الفريد (الرقم التسلسلي)

الخلاصة الرئيسية 10

يعد استخدام العلامات المالية عموماً أداة مناسبة لزيادة الامتثال للقوانين الضريبية. ويمكن للعلامات المالية أيضاً أن تساعد في التمييز بين منتجات التبغ الحقيقية وغير المشروعة.

3-4-5 اقتفاء الأثر وتحديد المنشأ

يساعد نظام اقتفاء الأثر وتحديد المنشأ السلطات في تحديد منشأ منتجات التبغ ونقطة انحرافها، إن أمكن، ورصد حركة منتجات التبغ ووضعها القانوني ومكافحتها. والهدف من نظام اقتفاء أثر منتجات التبغ وتحديد منشئها هو تمكين السلطات من الحصول على معلومات عن جميع المعاملات التي تتم على مستوى سلسلة توريد منتجات التبغ بالكامل إلى أن يتم دفع الرسوم أو الوفاء بالالتزامات الأخرى. ولا تُستخدم إمكانية تحديد المنشأ مع منتجات التبغ فقط. حيث تُستخدم أيضاً لتحسين وظيفة سلسلة التوريد، كما في حالة خدمات الطرود، وكذلك لأسباب سلامة المنتجات، لإدارة عمليات سحب المنتجات المحتملة ولأسباب تنظيمية.

واقْتفاء الأثر هو العملية التي ترصد مكان المنتج في جميع الأوقات مع إنشاء سجل لتوقيت جميع الحركات وأماكنها. وتحديد المنشأ هو القدرة على تحديد المواقع السابقة للمنتج، بحيث يمكن اتباع مسار المنتج لتحديد منشئه (44).

وبعبارة أخرى، إمكانية تحديد المنشأ هي «القدرة على تتبع تاريخ أحد الأشياء أو استخدامه أو موقعه» (45).

ويجب أن يكون نظام اقتفاء الأثر وتحديد المنشأ قادرًا على تحديد فرادى المنتجات على نحو فريد. ومن خلال وسم منتج برمز أو رقم تعريف فريد، من الممكن تسجيل حركات المنتج بصورة قاطعة. وتشمل الخصائص الضرورية الأخرى القدرة على مشاركة معلومات الحركة المسجلة والتحقق من صحة المنتجات. ويتيح ذلك تسجيل حالة المنتج من خلال سلسلة التوريد وتحديد تاريخه والتحقق منه بأثر رجعي. ووفقًا للمادة 4-8 من البروتوكول، ينبغي للأطراف أن تشترط إتاحة المعلومات التالية:

- تاريخ التصنيع ومكانه
 - مرفق التصنيع
 - الآلة المستخدمة
 - نوبة الإنتاج أو توقيت الصنع
 - اسم الزبون الأول غير المنتسب للصانع وفاتورته ورقم طلبيته وسجل مدفوعاته
 - وصف المنتج والسوق المعتمدة للبيع بالتجزئة
 - أي تخزين وشحن
 - هوية أي مشتري لاحق معروف
 - مسار الشحن المعتمد، وتاريخ الشحن، ووجهة الشحن، ونقطة المغادرة، والمرسل إليه
- ويتيح نظام اقتفاء الأثر وتحديد المنشأ الجيد للحكومة رصد سلسلة التوريد بصورة صحيحة، ويُحسّن قدرتها على ضمان تحصيل الرسوم والضرائب المناسبة، ويزودها بالقدرة على التحقق مما إذا كانت علامات التعريف حقيقية ومطابقة للمنتج، ويُحسّن قدرتها على إنفاذ القانون وتقديم البينات الكافية لإثبات عدم الامتثال من قبل أحد المخالفين.
- والعناصر التالية مطلوبة لنظام فعال لاقتفاء الأثر وتحديد المنشأ (46):

- علامة تعريف فريدة متسلسلة لكل عبوة من المنتج. وهذه المعرفات هي توليفة مميزة من الأرقام أو الحروف أو كليهما. ولا يمكن التنبؤ بها أو استخدامها أكثر من مرة. ويكون تمثيل المعرف على العبوة على نحو يمكن للإنسان قراءته (أحرف أو أرقام) أو يكون قابلاً للقراءة آلياً (باركود). وينبغي استبعاد توليد الرموز والتشفير التي تعد جزءاً من براءة اختراع صناعة التبغ.
- ناقل بيانات مزود بمعرف فريد متسلسل ومعلومات أخرى مثل تاريخ ومكان الصنع، ومرفق التصنيع، ووصف المنتج، والسوق المستهدفة للبيع بالتجزئة، إن وجدت. وينبغي أن تكون هذه المعلومات قابلة للقراءة بواسطة الوكالات المعتمدة التابعة لأي طرف في البروتوكول. وينبغي أن يمثل ناقل البيانات لمعايير الجودة وأن يكون مناسباً لخطوط الإنتاج العالية السرعة. على سبيل المثال، يستوفي الباركود الثنائي الأبعاد هذه المعايير ويمكن قراءته باستخدام معدات غير مكلفة.
- وجود رابط وعلاقة بين الأصل والفرع (تُسمى التجميع) فيما بين وحدات التغليف المختلفة التي توفر خيار تتبع المنصة النقالة، دون الحاجة إلى مسح جميع العبوات والصناديق الرئيسية للتحقق من تلك المنصة النقالة.

- تسجيل جميع عمليات الشحن والاستلام على مستوى سلسلة التوريد. ويشمل ذلك، على سبيل المثال، مكان المغادرة ومكان الوصول، وكذلك المشغلين المعنيين. ويوصى باستخدام المعايير الدولية الصادرة عن المنظمة الدولية لتوحيد المقاييس لتسجيل البيانات والأحداث وتبادلها.
- استخدام المعايير الدولية للمعلومات الأساسية المُرمّزة في ناقل البيانات (5)، أحد الأمثلة على المعرّف الفريد والمعرّف به دوليًا للمنتجات هو رقم بند التجارة العالمي.

وتُستمد التفاصيل التالية عن تخزين المعلومات وتبادلها من مختلف أقسام البروتوكول. ويجب تخزين البيانات والأحداث على مستوى سلسلة التوريد في قاعدة بيانات مستقلة تسيطر عليها السلطات الحكومية المختصة. وعلى الصعيد العالمي، يمكن ربط قواعد البيانات الوطنية و/أو الإقليمية لتيسير الاستفسارات الدولية من قبل السلطات المختصة. ويتفق الأطراف في البروتوكول على إنشاء جهة تنسيق عالمية معنية بتبادل المعلومات، يكون مقرها أمانة اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ، وتكون متاحة لجميع الأطراف، وتُمكنهم من تقديم استفسارات وتلقي المعلومات ذات الصلة بالأمر. ويحرص كل طرف على أن تكون المعلومات المسجلة بموجب الفقرة 5 من المادة 8 من البروتوكول متاحة لجهة التنسيق العالمية المعنية بتبادل المعلومات عند الطلب، وفقاً للفقرة 9، من خلال واجهة إلكترونية موحدة آمنة مع النقطة المركزية الوطنية و/أو الإقليمية. وتضع جهة التنسيق العالمية المعنية بتبادل المعلومات قائمة بالسلطات المختصة التابعة للأطراف وتتيحها لجميع الأطراف.

وتمثل تكلفة نُظُم اقتفاء الأثر وتحديد المنشأ مصدر قلق للعديد من البلدان، ولكن كما هو مبين في الفقرة 14 من المادة 8 من البروتوكول، قد تطلب الولايات القضائية من دوائر صناعة التبغ تحمل أي تكاليف مرتبطة بتطبيق نظام اقتفاء الأثر وتحديد المنشأ في أحد البلدان (46). وفي البرازيل، بلغت التكلفة بالنسبة لجهات تصنيع السجائر 0.0185 دولار أمريكي لكل عبوة (42)، وفي كينيا، بلغت التكلفة بالنسبة لجهات التصنيع 0.024 دولار أمريكي لكل علبة (42).

وإلى جانب النظر في خصائص نظام اقتفاء الأثر وتحديد المنشأ عند اختيار نظام معين، من المهم تجنب تضارب المصالح، وضمان التعامل النزيه والشفاف مع الموردين، وتنفيذ سياسة عدم التسامح مطلقاً مع الفساد أو السلوك المناهض للمنافسة وضمان الامتثال.

وينبغي لأي نظام لاقتفاء الأثر وتحديد المنشأ أن يكون متوافقاً مع المادة 3-5 من الاتفاقية الإطارية، التي تتناول تدخل دوائر صناعة التبغ، والمادة 8 من البروتوكول، إذ تنص المادة 8-13 على أن «يضمن كل طرف أن سلطاته المختصة التي تشارك في نظام اقتفاء الأثر وتحديد المنشأ، لا تتعامل مع دوائر صناعة التبغ ومن يمثلون مصالح دوائر صناعة التبغ إلا بالقدر الضروري في أضيق الحدود الذي يتيح تنفيذ هذه المادة». ويقدم الإطار 3-8 مثالاً تبيهيّاً على نظام اقتفاء الأثر وتحديد المنشأ غير المتوافق مع المادة 3-5 من الاتفاقية الإطارية لمنظمة الصحة العالمية بشأن مكافحة التبغ. وفي حين يتضمن البروتوكول قدراً كبيراً من المعلومات عن المتطلبات التي ينبغي أن يستوفيها نظام اقتفاء الأثر وتحديد المنشأ، فإن هناك أسئلة تتعلق بتنفيذ هذه النُظُم. ولتحقيق أهداف البروتوكول، فإن اجتماع الأطراف في البروتوكول، باعتباره الهيئة الإدارية للمعاهدة، يتمتع بصلاحيات إنشاء هيئات فرعية، مثل أفرقة الخبراء وأفرقة العمل. وفي القرار 6 (FCTC/MOP1)، أنشأ اجتماع الأطراف فرقة عمل لإعداد نُظُم اقتفاء الأثر وتحديد المنشأ وتنفيذها وفقاً للمادة 8 من البروتوكول، بما في ذلك جهة التنسيق العالمية المعنية بتبادل المعلومات (المادة 8-1) وعلامات التعريف الفريدة لعب السجائر وعبواتها (المادة 3-8)، بهدف توفير مزيد من التفاصيل حول الخطوات التالية. وستقوم فرقة العمل بإعداد تقرير شامل يجمع الممارسات والخبرات الجيدة بشأن تنفيذ نُظُم اقتفاء الأثر وتحديد المنشأ، بالإضافة إلى علامات التعريف الفريدة لعب السجائر وعبواتها على المستوى الوطني أو الإقليمي.

كما أُسند إلى فرقة العمل التكليف بإعداد تحليل مفاهيمي للكيفية التي يمكن بها إنشاء جهة تنسيق عالمية لتبادل المعلومات.

ويستغرق تنفيذ نظام كامل لاقتهاء الأثر وتحديد المنشأ مع العلامات المالية وقتًا. وفي معظم البلدان التي نفذت بالفعل نظام اقتصاء الأثر وتحديد المنشأ، استغرق الأمر عدة سنوات بداية من الإطار القانوني ووصولاً إلى التنفيذ النهائي. وينبغي التغلب على عدة عقبات:

- عادة ما يتأخر اعتماد الإطار القانوني بسبب دوائر صناعة التبغ.
- تعاني إدارات الضرائب من ندرة المعرفة باقتفاء الأثر وتحديد المنشأ وما يرتبط بذلك من تكنولوجيات.
- تتسم عمليات تقديم العطاءات والمناقصات بالتعقيد.
- التنسيق بين السلطات الضريبية المحلية والجمارك ضعيف.

ورغم أن العملية قد تكون طويلة، إلا أن الاستثمار في نظام اقتصاء الأثر وتحديد المنشأ سيتم تسديده بمبلغ الضرائب المفروضة على التبغ التي لم تُفقد بسبب التهرب من دفع الضرائب.

وعند تنفيذ نظام جديد لاقتهاء الأثر وتحديد المنشأ، ينبغي لإدارة الضرائب أن تطلب التعاون والمساعدة التقنية من المنظمات الحكومية الدولية والبلدان التي نفذت هذه النظم بنجاح، من أجل تسريع العملية وضمان نجاحها. وترد أمثلة على تنفيذ نظم اقتصاء الأثر وتحديد المنشأ في شيلي وكينيا والاتحاد الأوروبي بالتفصيل في الأطر 3-8 و3-9 و3-10، وبالنسبة للبلدان التي لديها بالفعل علامات مالية، ينبغي مراعاة التفاعل المحتمل بين العلامات وتنفيذ نظام اقتصاء الأثر وتحديد المنشأ. ويرد مزيد من المعلومات عن هذا التفاعل في الإطار 3-6.

الإطار 3-6 اقتصاء الأثر وتحديد المنشأ والعلامات المالية

لقد أصبح شائعًا بصورة متزايدة أن تحتوي الدمغات على بعض خصائص اقتصاء الأثر وتحديد المنشأ، مثل علامات التعريف الفريدة والمعلومات الأساسية عن المنتج التي تصف الشركة أو الوضع الضريبي أو المنتج نفسه. والهدف هو وضع علامة تعريف فريدة على كل علبه بحيث يمكن رصدها من نقطة الإنتاج إلى بائع التجزئة، بما في ذلك كل خطوة بينهما، ومن ثم إيجاد تاريخ كامل للتوقيت والموقع.

ورغم أن الدمغة الضريبية يمكن أن تفي بمتطلبات المادة 8 من البروتوكول وأن تكون لها خصائص اقتصاء الأثر وتحديد المنشأ، بوجه عام، فإن تركيز نظم الدمغات الضريبية يختلف عن تركيز نظم اقتصاء الأثر وتحديد المنشأ. ويمثل اقتصاء الأثر وتحديد المنشأ ما هو أكثر من علامات التعريف الفريدة والأمانة وغير القابلة للإزالة الموجودة على عبوات منتجات التبغ. فهذا النظام يتضمن قراءة الرموز أو مسحها ضوئيًا؛ وربط الرموز بين اللعب والعبوات الكارتون والصناديق الرئيسية والمنصات النقالة؛ وتحميل المعلومات إلى قاعدة بيانات؛ وتسجيل أي أحداث للشحن والاستلام على مستوى سلسلة التوريد؛ والربط بين قواعد البيانات المختلفة.

وفي حين أن برامج الدمغات الضريبية الجديدة تحتوي على خصائص اقتصاء الأثر وتحديد المنشأ، فإنها تهدف في المقام الأول إلى تيسر تحصيل الضرائب في السوق المحلية، وليس إلى تتبع التجارة عبر الحدود المتعلقة بسبب الرسوم الجمركية أو تصدير المنتجات. وتركز نظم الدمغات الضريبية على الأمانة والدليل على دفع الضرائب. وينصب تركيز نظم اقتصاء الأثر وتحديد المنشأ على التعريف الفريد ومراقبة التحركات في سلسلة التوريد عن طريق رصد موقع المنتجات واستقصائها في الماضي والمستقبل. وتركز برامج الدمغات الضريبية على إدارة المخزون والتحقق (من أن الدمغات تتوافق مع المنتج) والمصادقة (أن الدمغات أصلية)، في حين أن تركيز نظم اقتصاء الأثر وتحديد المنشأ ينصب على بلد المنشأ والطريق المقصود والعميل الأول والوجهة النهائية. وينصب تركيز

الدمغات الضريبية في المقام الأول على العبوات الفردية المخصصة للسوق المحلية المدفوعة الرسوم، في حين ينصب تركيز نُظْمِ اقتفاء الأثر وتحديد المنشأ على جميع العبوات (العلب، والعبوات الكارتون، والصناديق الرئيسية، والمنصات النقالة) وبالتأكيد -وليس حصراً- لسوق التصدير المعلقة الرسوم.

و مع ذلك، يمكن أن يكون هناك تأزر في بعض الأحيان. على سبيل المثال، لدى بلدان الاتحاد الأوروبي التي تحتاج إلى دمغة ضريبية أو علامة تعريف وطنية للأغراض المالية، خيار استخدام تلك الدمغة أو العلامة كخاصية أمنية لغرضي اقتفاء الأثر وتحديد المنشأ، شريطة استيفاء المتطلبات.

وباختصار، يمكن تحويل الدمغات الضريبية إلى نظام اقتفاء الأثر وتحديد المنشأ أو أن تكون جزءاً منه، عندما يوفر نظام التحويل الجمع بين العلب والعبوات الكارتون والصناديق الرئيسية ويسجل جميع الحركات على مستوى سلسلة التوريد. وبالنسبة لسوق التصدير، ينبغي إضافة علامة تعريف فريدة.

المصادر: (39-42).

الإطار 3-7 ما لا يجب القيام به: استخدام حلول دوائر صناعة التبغ لاقتفاء الأثر وتحديد المنشأ

يعد Codentify نظاماً تسلسلياً يُستخدم في إنتاج علامات علب السجائر لغرض التحقق مما إذا كانت علب السجائر قانونية. وقد حصلت شركة PMI على براءة اختراعه، ولكن بعد ذلك تم ترخيصه دون أي تكلفة لمصنعي السجائر الرئيسيين الآخرين. وفي عام 2016، تم نقل Codentify إلى شركة Inxto، وهي تابعة للمجموعة الفرنسية Impala.

ما مشكلة Codentify/Inxto؟

تتمثل المشكلة الرئيسية في أن روابط نظام Codentify/Inxto بدوائر صناعة التبغ تجعله غير متوافق مع البروتوكول الذي دخل حيز النفاذ في أيلول/سبتمبر 2018. ويحدّد البروتوكول أن الالتزامات المنوطة بأحد الأطراف يجب ألا تؤدّيها دوائر صناعة التبغ أو يتم تكليفها بها.

بالإضافة إلى ذلك، يشير العديد من العناصر إلى أن هذا النظام وسيلة غير فعّالة للمصادقة. على سبيل المثال، يمكن بسهولة تكرار أو استنساخ الرموز الرقمية المكونة من 12 خانة بواسطة نظام Codentify، واستخدامها على أنها أصلية إما على علبة مزيفة أو أصلية، التي يمكنها بعد ذلك اجتياز اختبار التحقق الأساسي للنظام. كما يتم إنتاج الرموز بواسطة معدات غير مؤمنة نسبياً ومتاحة تجارياً، ولا تتضمن خصائص عالية الأمان قادرة على حماية سلامة أرقام المعرّفات. إن النُظْم الأكثر أماناً هي تلك التي تستخدم حلولاً أمنية متقدمة ومتعددة المستويات تُمكن الموزعين وتجار التجزئة والعملاء والسلطات من تحديد المنتجات غير الممثلة.

وهناك مشكلة أخرى تتمثل في أن نظام Codentify/Inxto لا يمكنه تتبع المنتجات بكفاءة ماثلة للنُظْم الأخرى المتاحة. ويحتاج النظام إلى قدرة إنفاذ أكبر بكثير لتحقيق معدلات الكشف المماثلة للنُظْم الأخرى غير المرتبطة بدوائر صناعة التبغ. ويتعين على السلطات تفتيش عدد أكبر بكثير من العلب التي تحمل علامة نظام Codentify مما هو ضروري مع بعض النُظْم الأخرى لتحقيق القدر نفسه من اليقين بعدم إغفال علبة مزورة. وبالإضافة إلى ذلك، لن يتمكن جميع أصحاب المصلحة من التحقق من أن العلبة التي تحمل علامة نظام Codentify أصلية، بينما توفر النُظْم الأخرى المتاحة هذه الإمكانية.

المصدر: (47).

الإطار 3-8 نظام ناجح لتحديد منشأ التبغ: نظام SITRAF، شيلي

حققت دائرة الإيرادات الداخلية في شيلي نجاحاً بتنسيق نظام لاقطفاء الأثر وتحديد المنشأ لمنتجات التبغ، وتنفيذه بالكامل.

تطبيق نموذج إدارة الامتثال

في إطار نموذج إدارة الامتثال، يستخدم نظام تحديد منشأ منتجات التبغ تدبيراً هيكلياً للحد من التهرب الضريبي. وتشير التقديرات إلى أن التهرب من الضرائب (ضريبة القيمة المضافة والضرائب الانتقائية) في سوق السجائر في شيلي يبلغ 16.6% من إجمالي السوق سنوياً، أي نحو 300 مليون دولار أمريكي.

ويتيح نظام تحديد المنشأ المطبق في شيلي (SITRAF (TAB2)) للسلطات معرفة كميات السجائر المنتجة أو المستوردة إلى البلد على نحو محدد وفي الوقت المناسب. كما يساعد السلطات على التمييز بين المنتجات الأصلية والمزيفة التي لم تلتزم بدفع الضريبة. وفي عام 2018، تم منح تنفيذ نظام تحديد المنشأ لشركة من خلال مناقصة عامة. وتتولى الشركة تنفيذ النظام وتشغيله لمدة خمس سنوات، وفقاً لعقد تم توقيعه مع دائرة الإيرادات الداخلية، ويجب أن تحتفظ الشركة بفريق من 20 شخصاً متاحاً للمشروع.

وتوضع العلامات المباشرة على الأصناف المنتجة في شيلي لأغراض الاستهلاك الوطني، وتستخدم الدمغات مع المنتجات المستوردة. وبالنسبة لكلا النوعين من المنتجات، تعتمد العلامة على رمز مصفوفة البيانات، الذي يتم طباعته باستخدام الحبر الأمني الذي يمكن تمييزه عن أي نوع آخر من الحبر باستخدام أجهزة محددة توفرها الشركة المسؤولة عن تنفيذ النظام. ورغم أن المنتجات الموجهة للتصدير لا تخضع للعلامة، إلا أنه يتم التحكم فيها وحسابها بواسطة نظام تحديد المنشأ.

وبالنسبة للإنتاج الوطني، يتم تركيب الأجهزة على كل خط إنتاج؛ وتتعرف هذه الأجهزة على نوع العلب التي يتم إنتاجها وتطبع رمزاً فريداً على كل علب ثم تقرأها (للتفعيل) لحفظ جميع المعلومات على الخوادم الموجودة في مصنع الإنتاج. وتُقل هذه المعلومات إلى الخوادم المركزية للنظام ثم إلى دائرة الإيرادات الداخلية. كما أنها متاحة للتفتيش في الموقع.

وفي حالة المنتجات المستوردة، يجب على كل مستورد الحصول على الدمغات في شيلي ثم إرسالها إلى المنتج في الخارج، وهو المسؤول عن الالتزام بوضعها على كل علب من السجائر قبل تغليف العلب بالسيولفان، باستخدام أجهزة التطبيق في خطوط الإنتاج. وبمجرد دخول السجائر إلى شيلي، تكتمل عملية تحديد الضرائب في دائرة الإيرادات الداخلية (دليل المرور الحر المؤقت) ويتم دفع الضرائب المقابلة للجمارك (إقرار الاستيراد)، ويجب على المستورد إدخال البيانات الموجودة على الدمغات التي يستخدمها إلى منصة نظام تحديد المنشأ. وبعد التحقق، يمكن تفعيل الدمغات في النظام، أي يتم الإقرار بأنها صالحة للتسويق.

وبالإضافة إلى الأجهزة التي تقدمها الشركة، طورت دائرة الإيرادات الداخلية تطبيق هاتف ذكي لتمكين المواطنين من التحقق. ورغم أن التطبيق لا يستطيع التحقق من صحة الحبر المستخدم، فإنه قادر على التحقق مما إذا كان الرمز تم إصداره بصورة صحيحة، بالإضافة إلى عرض معلومات الرمز الواردة في نظام تحديد المنشأ (العلامة التجارية، والتنوع، وكمية السجائر، والمنتجات/المستورد) بحيث يمكن لدافع الضرائب التحقق من اتساقها.

التقدم المُحرز في نموذج إدارة الامتثال

يتطلب تنفيذ نظام تحديد المنشأ جهداً منسقاً من كل من دائرة الإيرادات الداخلية -من أجل إصدار التعليمات والإجراءات والتطورات الحاسوبية- ومؤسسات أخرى مثل دائرة الجمارك الوطنية ووزارة الصحة. وهو مشروع غير مسبوق من حيث تنسيق تنفيذ النظام في خطوط الإنتاج بمختلف شركات التبغ في البلد والشركة مقدمة الخدمات.

وفيما يلي بعض المراحل الرئيسية للمشروع:

أيلول/سبتمبر 2014: يضع القانون رقم 20,780 بشأن الإصلاح الضريبي التزامًا بتنفيذ النظام في غضون فترة ستة أشهر، بعد نشر القرار الذي يحدد دافعي الضرائب الملزمين بتنفيذ النظام.

أيار/مايو 2015: يحدد القرار رقم 47 دافعي الضرائب الملزمين بتنفيذ النظام.

حزيران/يونيو 2015: يصف التعميم رقم 47 الالتزام بإدراج الدمغات أو العلامات المميزة كآلية لتحديد المنشأ.

شباط/فبراير 2016: يبسط القانون رقم 20,899 بشأن الإصلاح الضريبي تعريف النظام، مما يسمح بالاستعانة بمصادر خارجية أو توفير النظام من قبل دائرة الإيرادات الداخلية، بالإضافة إلى جعل نوع تحديد المنشأ أكثر مرونة.

آب/أغسطس 2016: صدر المرسوم الأعلى رقم 1,027 بشأن لوائح نظام تحديد المنشأ (نُشر بتاريخ 28 كانون الأول/ديسمبر 2016).

آذار/مارس 2017: يأذن قرار الإعفاء رقم 49 الصادر عن وزارة المالية لدائرة الإيرادات الداخلية بالاستعانة بمصادر خارجية لتنفيذ نظام تحديد المنشأ بالكامل أو جزء منه.

حزيران/يونيو 2017: نشر قواعد العطاءات في السوق العامة.

شباط/فبراير 2018: منح المناقصة لشركة مختارة.

حزيران/يونيو 2018: اتخاذ المراقب العام للجمهورية لقرار التعاقد.

آب/أغسطس 2018: حدد القرار رقم 61 دافعي الضرائب الملزمين بتطبيق نظام تحديد المنشأ.

آب/أغسطس 2018: عقد أولى حلقات العمل لوضع التعاريف التفصيلية للمشروع، بمشاركة الجمارك ووزارة الصحة ومقدم الخدمات ودائرة الإيرادات الداخلية.

أيلول/سبتمبر - تشرين الأول/أكتوبر 2018: زيارات المصانع للتنسيق مع المنتجين وتحديد التعديلات على خطوط الإنتاج لتنفيذ النظام.

كانون الثاني/يناير 2019: صدور القرارات رقم 6 و 7 و 8 استجابة لطلب توسيع نطاق المنتجين؛ وبدء تنفيذ النظام في جميع خطوط الإنتاج في البلد.

شباط/فبراير 2019: حدد القرار رقم 16 مصطلحًا لتسويق المخزون المتبقي الذي لا يحمل علامة.

2019: يشمل القرار رقم 24، مع طلب التمديد للمستورد، تدريب موظفي الجمارك.

آذار/مارس 2019: بدء العمل بنظام تحديد المنشأ.

حزيران/يونيو 2019: بدء عملية وضع الدمغات على جميع السجائر المستوردة.

وحاليًا، يتم تثبيت النظام وتشغيله في جميع خطوط الإنتاج في البلد، ووضع علامات تتبّع على 100% فعليًا من السجائر المنتجة والمستوردة. وخلال عام 2019، مكّن نظام تحديد المنشأ من الرقابة على نحو 1175 مليون علبة؛ 744 مليون منتج للاستهلاك الوطني، و 409 مليون منتج للتصدير، و 22 مليون منتج مستورد سنويًا.

المصدر: (48).

الإطار 3-9 دراسة حالة حول تنفيذ كينيا لنظام اقتفاء الأثر وتحديد المنشأ

سبق نظام اقتفاء الأثر وتحديد المنشأ الحالي في كينيا سلسلة من الإصلاحات في كل من الهيكل الضريبي وإدارة الضرائب الانتقائية. وشملت الإصلاحات رصد بضائع الصادرات إلكترونياً، مما سمح بالرصد والإبلاغ الآليين. ويبدو أن النظام شديد الفعالية لأنه يتطلب قدرة أقل، كما أنه أقل عرضة للتلاعب من النظم السابقة، وتبين تجربة كينيا أن البلدان ذات الدخل المتوسط الأدنى يمكن أن تنفذ بنجاح نظاماً متطوراً قادراً على الحد من الاتجار غير المشروع. كما تظهر التجربة أهمية التدابير الأخرى مثل تعزيز الإنفاذ، وزيادة التعاون والتواصل بين مختلف الوكالات، وزيادة العقوبات على عدم الامتثال. وتم تقدير الاتجار غير المشروع، وفقاً لهيئة الإيرادات الكينية (KRA)، بنحو 15% من إجمالي الاستهلاك في السوق خلال فترة الإصلاح الأولية. وبعد طرح النظام الجديد في عام 2015، انخفض إلى 5%.

الإطار الزمني للإصلاحات الرئيسية:

2003: في هذه الفترة، كان للدمغات الضريبية الورقية المستخدمة معرّف فريد وكانت مرمّزة بالألوان للإشارة إلى نوع المنتج. وتم تطبيق عمليات التحقق المنتظمة من الامتثال. وفي عام 2007، بلغت تكلفة الدمغة 2.124 شلن كيني أو 0.023 دولار أمريكي لكل عبوة. ومع ذلك، تبين أن الدمغات قابلة للتزوير بسهولة ولا يمكن ربطها بعلامات تجارية محددة.

2008: اقترحت هيئة الإيرادات الكينية نظاماً لاقتفاء الأثر وتحديد المنشأ وزيادة معدلات الضرائب. وتم إدخال النظام الجديد تدريجياً.

2010: أُضيفت إلى الدمغات الورقية خصائص أمنية معززة، بما في ذلك علامات فوق بنفسجية. ويجب أن تكون الدمغات مرئية بوضوح عند عرض العلب للبيع ووضعها بحيث يؤدي فتح العلبة إلى تمزيق الدمغة. وتم التحقق من الدمغات في أربع نقاط مختلفة على مستوى سلسلة التوريد. وكانت التكاليف أعلى بقليل من تكاليف الدمغات السابقة بواقع 0.024 دولار أمريكي لكل عبوة.

وبدأ ترخيص المصنعين المحليين، ويخضع للتجديد السنوي. وكان مطلوباً من المستوردين التسجيل لدى هيئة الإيرادات الكينية. وتتطلب التراخيص تقديم تفاصيل عن مديري الشركات والمخزونات والمعدات ونظم المحاسبة ونسب المدخلات إلى الإنتاج والعلامات التجارية المنتجة. وقد زادت العقوبات على عدم الامتثال وشملت السجن لمدة تصل إلى ثلاث سنوات.

وأطلق نظام إلكتروني لتتبع الشحنات. وتم تثبيت الأختام الإلكترونية على الحاويات أو الشاحنات، واستُخدمت تقنية GPS للتتبع. وتم فرض سند واجب الدفع على الصادرات لتغطية الضرائب الانتقائية وضريبة القيمة المضافة. ولم يتم الإفراج عن السند إلا عند وصول البضائع إلى الوجهة النهائية ودفع الضرائب.

ونُجّرى عملية التحقق، التي تشمل كلا البلدين في الصفقة التجارية، على الحدود. ويوفر النظام الإلكتروني معلومات عن مغادرة البضائع ووصولها ونزع الأختام. ويتم إخطار السلطات في البلد المستورد قبل مغادرة الشحنة لمرفق الإنتاج المحلي. ويقلل هذا النظام من عدد نقاط التفتيش والموظفين اللازمين وينتج تقارير وصول يمكن التحقق منها بطلبات استرداد ضريبة القيمة المضافة.

ونتيجة لهذه التغييرات، أغلقت ثلاثة مصانع وسبع من أصل 10 جهات استيراد بسبب عدم الامتثال. وتوقفت الصادرات إلى كوت ديفوار وإريتريا ومالي والسودان لأن الشركات لم تتمكن من تقديم بيانات على وصول السلع إلى الوجهة النهائية ودفع الضرائب. وتم استرداد أكثر من 11 مليون دولار أمريكي من خسائر الضريبة الانتقائية في عام 2011. وقدّرت هيئة الإيرادات الكينية أن الاتجار غير المشروع انخفض إلى 8%.

2013؛ تم التوقيع على عقد لتطبيق نظام اقتفاء الأثر وتحديد المنشأ على التبغ والكحول، وهو نظام إدارة السلع الخاضعة للضريبة الانتقائية، في نيسان/أبريل. وأضاف هذا النظام، إلى النظام القائم، عمليات إحصاء الإنتاج واقتفاء أثره وتحديد منشئه ومراقبة المخزون وتجهيزه وغير ذلك من عمليات جمع البيانات. وشملت متطلبات البنية التحتية إدخال شبكة الإنترنت ذات النطاق العريض العالي السرعة في مرافق الإنتاج والمستودعات وهيئة الإيرادات الكينية والموانئ، إلى جانب مولدات الطاقة أو المولدات الاحتياطية الموثوق بها في تلك المرافق. وتم التخطيط للتنفيذ على ثلاث مراحل:

- المرحلة 1: تم طرح دمغة رقمية إلكترونية جديدة مع معرّف فريد. واشتملت على رمز مصفوفة البيانات بالإضافة إلى علامات ظاهرة (الصور المجسمة، والألياف الفلورية، ورباط أمان للتحقق من الصحة بواسطة هيئة الإيرادات الكينية، ورموز مرئية ثنائية الأبعاد للتحقق والتفعيل)، وعلامات شبه سرية (خواص فوق بنفسجية، وطبعات فلورية يمكن الكشف عنها باستخدام الأجهزة المتخصصة، والطباعة النصية الصغيرة لتجار التجزئة والموزعين) والمواد الكاشفة الشرعية لاستخدامها في الملاحقة القضائية. وتتضمن الدمغة أيضًا رموزًا قابلة للقراءة بواسطة البشر للتحقق عن طريق خدمة الرسائل النصية القصيرة باستخدام بوابة هيئة الإيرادات الكينية عبر الإنترنت.
- المرحلة 2: تم تشغيل نظامي الرقابة والرصد بصورة آلية في شباط/فبراير 2014. واضطر المصنعون إلى تركيب قارئات حساسة للضوء في خطوط الإنتاج، مع إرسال البيانات تلقائيًا إلى هيئة الإيرادات الكينية في الوقت الحقيقي. ويتم تفعيل كل دمغة وربطها بالعلامة التجارية وحجم العبوة في خط الإنتاج. ويتم تحديث قاعدة بيانات هيئة الإيرادات الكينية تلقائيًا كل 15 دقيقة.
- المرحلة 3: بدأ ترصد السوق، مع إعطاء 83 ضابطًا صلاحيات لمصادرة السجائر غير المشروعة والاعتقالات. وتم تجهيز الضباط بأجهزة محمولة باليد تنقل البيانات إلى هيئة الإيرادات الكينية للتحقق منها. وأصبح الموزعون وتجار التجزئة مسؤولين قانونيًا عن بيع المنتجات دون دمغة الضريبة الانتقائية، وخضعوا لغرامات بالإضافة إلى عقوبات بالسجن لمدة تصل إلى ثلاث سنوات لعدم الامتثال. وفي عام 2016، أصبح تطبيق الهاتف الذكي يتيح للجمهور التحقق من علب السجائر. ويجب على المستوردين الآن شراء الدمغات الرقمية وإرسالها إلى مرافق التصدير في بلدان أخرى لتثبيتها. وتكون المسؤولية الضريبية مستحقة عند الإزالة من المصنع أو عند الاستيراد. ولا يزال نظام رصد البضائع الإلكتروني ساري المفعول.

2016: أوضح قانون الرسوم الانتقائية والإجراءات الضريبية التزامات وعقوبات جديدة.

2017: بدأ العمل بنظام جديد متكامل لإدارة الجمارك.

وتُقدّر هيئة الإيرادات الكينية أن مستويات الاتجار غير المشروع الآن يبلغ نحو 5%. ويعد النظام الرقمي الحالي الأكثر شمولاً أرخص من النظام السابق للدمغات الضريبية الورقية. ويدفع المصنعون تكلفة نظام رصد الإنتاج، ولكنها تعد من النفقات التجارية على عائدات ضريبة الشركات. وفي عام 2018، كان هناك مُصنعان و10 مستوردين مرخصين يعملون في كينيا.

وفي عام 2018، لم يكن يُنفذ بعد الجمع بين علامات العلب والعبوات الكارتون والصناديق الرئيسية، ولكن من المتوقع أن يتم ذلك قريبًا.

الإطار 10-3 دراسة حالة حول نظام الاتحاد الأوروبي الجديد لاقتفاء الأثر وتحديد المنشأ، أيار/مايو 2019

تشير التقديرات إلى أن تهريب السجائر وغيرها من أشكال الاتجار غير المشروع في الاتحاد الأوروبي يتسبب في خسارة قدرها 10 مليارات يورو من الإيرادات سنوياً. وفي عام 2018، صادرت الجمارك في الاتحاد الأوروبي 4.2 ملايين علبة (يحتوي كل منها على 20 سيجارة) من السجائر غير القانونية. وكان الإنتاج غير المشروع للتبغ في ازدياد أيضاً؛ إذ كان هناك مصنع غير قانوني في أيرلندا، تم تفتيحه في عام 2018، قادر على إنتاج 250000 سيجارة في الساعة.

ويرد وصف لسياسة الاتحاد الأوروبي المعنية بمكافحة التبغ في التوجيه المتعلق بمنتجات التبغ، كما تتأثر هذه السياسة بالبروتوكول. وتدعو المادة 15 من التوجيه إلى إمكانية تتبع السجائر ومنتجات التبغ من السجائر الملفوفة باليد بحلول أيار/مايو 2019 ومنتجات التبغ الأخرى بحلول أيار/مايو 2024. ويتسم نظام الاتحاد الأوروبي لاقتفاء الأثر وتحديد المنشأ بمرونة كافية ليتم تنفيذه على المستوى الإقليمي ومستوى فرادى البلدان. ويمكن للبلدان الاختيار من بين مقدمي الخدمات ما دام تم الوفاء بالمتطلبات الأساسية. وتوفر هذه السياسة مستوى عالياً من الحماية ضد أي محاولات للتلاعب بالبيانات. وتغطي التزامات الإبلاغ جميع المشغلين الاقتصاديين المشاركين في تصنيع منتجات التبغ وتوزيعها.

ويتطلب نظام الاتحاد الأوروبي وضع علامة على جميع عبوات وحدات منتجات التبغ، تحتوي على معلومات المعرف الفريد حول حركات تلك المنتجات، على أن يتم تخزينها بواسطة مقدمي خدمات تخزين البيانات التابعين لطرف ثالث. ويجب أن يكون موردو المعرفات الفريدة وتخزين البيانات مستقلين ماليًا وقانونيًا عن دوائر صناعة التبغ. ويجب أن تكون البيانات متاحة بالكامل لسلطات الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي لأغراض الإنفاذ. ويجب أن يتم توليد المعرفات الفريدة، وكذلك جميع الرموز الأخرى المطلوبة للتسجيل المسبق للمشغلين الاقتصاديين والمرافق والآلات، على مستوى الدولة العضو بواسطة جهات إصدار محددة للمعرفات، ويطلب من المصنعين والمستوردين تقديم معلومات تتعلق بخطوط الإنتاج والمنتج عند طلب معرفات فريدة من جهات الإصدار. ثم تقوم جهات الإصدار بتوليد معرفات فريدة وتوفير دفعات منها.

وفي خط الإنتاج، يستكمل مصنعو منتجات التبغ كل معرف فريد بعلامة تشير إلى التاريخ والتوقيت. وسيكون المعرف الفريد عبارة عن باركود بصري مقروء آلياً أحادي أو ثنائي الأبعاد. ويجب أن يكون قد سبق تركيب جهاز مضاد للتلاعب قادر على إنشاء سجل مستقل غير قابل للتغيير لعملية التحقق. وسيكون هذا السجل الإضافي متاحاً للسلطات العامة من أجل الاستقصاء والتفتيش المحتملين.

ويمكن تحديد منشأ عبوات الوحدات، وكذلك العبوات المجمعة مثل العبوات الكارتون أو الصناديق الرئيسية أو المنصات النقالة، واقتفاء أثرها على مستوى سلسلة التمديد. ويُسمح أيضاً بالتتبع على مستوى التغليف الكلي ما دامت عبوات الوحدات قابلة للتتبع. وأثناء النقل، يجب تسجيل كل إرسال ووصول، حتى آخر إرسال إلى منفذ البيع بالتجزئة الأول، والإبلاغ عنه. ويجب تقديم جميع المعلومات المسجلة إلى مرفق تخزين البيانات المستقل التابع لطرف ثالث، بوجه عام في غضون ثلاث ساعات، و24 ساعة قبل الإرسال وإعادة الشحن.

ويتم تحويل التكاليف، بما فيها التكاليف التشغيلية، إلى دوائر صناعة التبغ، بما يتماشى مع المادة 8 من البروتوكول. وبدأ العمل بنظام الاتحاد الأوروبي لتتبع التبغ والخصائص الأمنية في 20 أيار/مايو 2019.

الخلاصة الرئيسية 11

يساعد نظام اقتفاء الأثر وتحديد المنشأ السلطات في تحديد منشأ منتجات التبغ ونقطة انحرافها، إن أمكن، ورصد حركة منتجات التبغ ووضعها القانوني، ومكافحتها.

6-4-3 مكافحة تفادي الزيادة الضريبية

«تفادي الزيادة الضريبية» هو مصطلح يصف الزيادات في إنتاج أو مخزون المنتجات تحسباً لزيادة الضرائب (2)، وتشمل المصطلحات الأخرى التي تشير إلى هذه الممارسة «تكديس المخزون» و«التوزيع المسبق للتكاليف بنسب غير متساوية». ويحدث تفادي الزيادة الضريبية عندما يقوم المصنعون أو المستوردون بزيادة مخزونهم المدفوع ضريبياً أو زيادة العرض في السوق عن طريق زيادة الإنتاج أو الواردات من أجل دفع المعدل الأدنى السابق، مما يقلل من فعالية التدابير الضريبية ويؤخرها. وسيتم تأخير تاريخ بدء سريان المعدل الضريبي الجديد، وستكون الإيرادات أقل، كما سيتم تأجيل التأثير المحتمل على الأسعار ومن ثم سلوك المستهلك أيضاً. ولتوضيح كيفية عمل تدابير مكافحة تفادي الزيادة الضريبية، يرد مثال على ذلك في الملحق 2-3.

ويجب أن يكون هناك أساس قانوني لتدابير مكافحة تفادي الزيادة الضريبية؛ وإلا فلن تتمكن الحكومة من منع دوائر صناعة التبغ من تفادي الزيادة الضريبية. وتشمل التدابير القانونية للتعامل مع تفادي الزيادة الضريبية (51-52) ما يلي:

1. الحد من كمية منتجات التبغ التي يمكن الإفراج عنها وفقاً للمعدل الضريبي القديم، وفرض الضريبة الجديدة على المنتجات التي تتجاوز هذا الحد.
2. فرض معدل الضريبة الجديد على جميع السلع التي لا تزال في المخزون ولم يتم توريدها بعد للمستهلك النهائي.
3. الحد من عدد الدمغات الضريبية الصادرة بالسعر الذي كان سارياً قبل الزيادة، أو الحد من الإطار الزمني الذي يمكن فيه بيع المنتجات ذات الدمغة الضريبية بالمعدل القديم.
4. مطالبة المنتجين والمستوردين بشراء دمغات ضريبية جديدة سنوياً أو بعد زيادة الضرائب.

بموجب التدابير الثلاثة الأولى، تضع السلطة المختصة حداً لفرض الضرائب على المعدل السابق (الأدنى). وقد تستند الكمية المسموح بها إلى فترة تخزين منتجات التبغ، نحو ستة أشهر للسجائر، أو مستويات المخزون العادية، مثل المتوسط على مدى السنوات الثلاث السابقة.

ويتطلب التدبير الأول، وهو الحد من كمية منتجات التبغ التي يمكن الإفراج عنها، موارد من السلطة المختصة لإنفاذه. ويجوز للسلطات أن تقرر تعيين مفتشين في كل مرفق إنتاج، ولكن حتى بدون تعيين مفتشين، تعد الإجراءات ضرورية لتحديد متى تم تجاوز الكمية المسموح بها وما الإجراءات اللاحقة التي يتعين اتخاذها.

أما التدبير الثاني، الذي يفرض الضريبة الجديدة على السلع الموجودة في المخزون والتي لم يتم توريدها بعد للمستهلك النهائي، فقد يكون من الصعب تنفيذه. فمطلوب من السلطة المختصة رصد عملية التصنيع وإجراء الجرد الفعلي للمخزون على أقل تقدير لدى جميع الأطراف في سلسلة التوريد، بما في ذلك مختلف المصنعين والمستوردين وتجار الجملة وتجار التجزئة، في وقت قصير للغاية. وإذا كان الرصد يغطي فقط مخزون المصنعين والمستوردين، فيمكن بسهولة التحايل على هذا التدبير بضمان بيع المخزون للآخرين في سلسلة التوريد أو بإنشاء شركات توزيع منفصلة لشراء

المخزون. والرقابة على المخزون على مستوى البيع بالتجزئة مرهقة وقد لا تكون ممكنة إداريًا بالنظر إلى العدد الكبير لتجار بيع السجائر بالتجزئة. ويصبح الأمر أكثر إرهاقًا إذا لم يكن هناك شروط ترخيص لتجار التجزئة لأنه يجب أولاً تحديد هويتهم. ويحقق التدبير الثالث الهدف نفسه الذي يحققه التدبير الأول إذا استخدم البلد دمغات ضريبية. ويتطلب التدبير الرابع أيضًا دمغات ضريبية، وهو أكثر بساطة بالنسبة للسلطة المختصة، ولكنه أكثر إرهاقًا إلى حد ما بالنسبة لشركات التبغ، حيث يجب شراء الدمغات كل عام. ويقدم الإطار 3-11 أمثلة على تدابير مكافحة تفادي الزيادة الضريبية في بلدان الاتحاد الأوروبي.

الإطار 3-11 أمثلة على تدابير مكافحة تفادي الزيادة الضريبية في بلدان الاتحاد الأوروبي

اتخذت عدة دول أعضاء في الاتحاد الأوروبي تدابير للحد من تفادي الزيادة الضريبية. ويبدو أن الأمر يتطلب نهجًا حذرًا لتصميم مثل هذه التدابير لضمان امتثالها لتشريعات الاتحاد الأوروبي والمبادئ العامة لقانون الاتحاد الأوروبي - خاصة مبدأ التناسب. ولم تحدث أي منازعات بشأن حق الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي في المبادرة إلى تنفيذ التدابير الخاصة بمكافحة تفادي الزيادة الضريبية. ومع ذلك، كان على العديد من الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي الدفاع عن تدابيرها أمام محكمة العدل التابعة للاتحاد الأوروبي، وهي المؤسسة التي تضمن اتساق جميع التشريعات الوطنية مع قانون الاتحاد الأوروبي والتطبيق المتسق لذلك القانون (53). وأقرت المحكمة بأن تدابير مكافحة تفادي الزيادة الضريبية متناسبة مع مكافحة تجنب الضرائب والهروب منها. وبالإضافة إلى ذلك، أكدت المحكمة أن التشريعات المالية تعد صكًا مهمًا وفعلًا لإثراء المدخنين عن استهلاك منتجات التبغ، ومن ثم حماية الصحة العامة (54-55). غير أن التدابير المتخذة ينبغي أن تكون متناسبة مع الأهداف. ويعني مبدأ التناسب أنه ينبغي اتخاذ الإجراء اللازم فقط لتحقيق الهدف، وألا يتجاوز ما هو ضروري. وينظم هذا المبدأ التدابير المتخذة داخل الاتحاد الأوروبي وهو مدرج في معاهدة الاتحاد الأوروبي.

وطالبت المحكمة البرتغال بتعديل تشريعاتها لضمان الامتثال لمبدأ التناسب. كما تم حث بلجيكا وإستونيا وهنغاريا على تغيير تدابيرها لمكافحة تفادي الزيادة الضريبية، لجعلها تتماشى مع تشريعات الاتحاد الأوروبي (56-57). توجد لدى غالبية الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي تدابير لمكافحة تفادي الزيادة الضريبية، ولكن لا يوجد تنسيق بين هذه التدابير. فيما يلي بعض الأمثلة:¹²

- تحدد البرتغال كمية السجائر التي يمكن الإفراج عنها في الأشهر الأربعة الأخيرة من السنة بمتوسط الكمية في 12 شهرًا السابقة بالإضافة إلى 10%. بالإضافة إلى ذلك، يجب على المصنعين والمستوردين بيع عبوات السجائر مع وضع علامة ضريبية للسنة التقويمية السابقة في غضون ثلاثة أشهر. وبالنسبة لمنتجات التبغ الأخرى، تنطبق قيود أطول.
- تحد الدنمارك من عدد الدمغات الضريبية الصادرة قبل زيادة الضرائب بالمعدل القديم بنسبة تتجاوز 20% من العدد الذي يتم شراؤه عادة في الشهرين السابقين لنهاية العام.
- في بولندا، تكون الدمغات الضريبية صالحة فقط للسنة التقويمية الحالية، ويمكن بيع السجائر ذات الدمغة القديمة فقط حتى شهر شباط/فبراير من العام التالي.
- في رومانيا، يجب على الشركات تقديم طلب للحصول على موافقة على الإفراج عن المنتجات للاستهلاك من مكتب الجمارك.

(المصدر: (58).

الخلاصة الرئيسية 12

يقلل تقاضي الزيادة الضريبية من فعالية التدابير الضريبية ويؤخرها. ويمكن لتنفيذ تدابير مكافحة تقاضي الزيادة الضريبية، الحد من تأخير زيادة الضرائب وتأثيرها المقصود على الإيرادات وسلوك المستهلكين.

7-4-3 عمليات المراجعة والرقابة الوطنية الإضافية

بالإضافة إلى التدابير الموضحة سابقاً، يمكن تنفيذ العديد من عمليات المراجعة الدورية والرقابة لزيادة الامتثال لقوانين الضرائب. وفيما يلي أكثر عمليات المراجعة والرقابة شيوعاً:

- مراجعة التكاليف - يُتيح أسلوب مراجعة التكاليف تحصيل ضريبة القيمة المضافة وضريبة التبغ المتوقعتين من خلال محاكاة التكلفة المتوسطة والنهائية للسجائر. ويبدأ أسلوب مراجعة التكاليف بمخزونات المواد الخام وتقدير القيم المضافة والتكلفة النهائية، ثم يطابق النتائج مع التحصيل الفعلي من سلسلة توريد التبغ. ويقدم المرفق 3-1 المزيد من المعلومات حول المكونات التي تشكل بعض المنتجات المختارة (التبغ).
- مراجعة التسعير التحويلي - لضمان أن تدفع الشركات حصتها العادلة من الضرائب، يجب تقييم أسعار المعاملات بين الشركات المعنية بالأمر، وعندما لا تكون الأسعار متماشية مع ظروف السوق، يجب تصحيحها. ويمكن للشركات التي تعمل على المستوى الدولي (الشركات عبر الوطنية)، بما في ذلك العديد من شركات التبغ، التلاعب بأسعار استيراد أو تصدير البضائع أو المواد الخام إلى الشركات أو الفروع في البلدان الأخرى، بهدف خفض الأرباح في البلدان ذات المعدلات الضريبية الأعلى، ويمكنها تحويل هذه الأرباح إلى البلدان ذات الضرائب الأقل.
- رصد الأسعار والسوق - يمكن أن توفر مسوحات أسعار التجزئة معلومات عن تباين سعر السوق في مواقع معينة، مما يسلط الضوء على مجالات التجنب الضريبي المحتمل أو الاتجار غير المشروع. وتتطلب الرقابة المادية على هذه المواقع فرق استجابة سريعة، كما يتم تنفيذها في الفلبين. ولرصد الامتثال الضريبي لدافعي الضرائب، تحتاج السلطة المختصة في الفلبين إلى فهم سوق التبغ؛ ويجب أن يكون لديها معلومات عن العلامات التجارية وشرائح السوق وأسعار المنتجات. وتتيح هذه المعلومات للسلطات إمكانية تقدير أثر التغييرات الضريبية والسعرية على سلوك المستهلكين والإيرادات. ويمكن تحليل بيانات السوق في إطار إدارة المخاطر وتحليل مكافحة الاحتيال لتحديد المسؤول عن استقصاء عدم الامتثال وتوقيت القيام بذلك. ويمكن توثيق بيانات المبيعات للتحقق من مصادر البيانات الأخرى، مثل الدراسات الاستقصائية للأسر المعيشية بشأن معدل الانتشار. وتعد بيانات السوق واتجاهاتها أيضاً مؤشرين مفيدتين لتحديد ما إذا كانت هناك حالة إفراط في التوريد. انظر أيضاً القسم 3-4-3.
- رقابة المستهلك - لقد أثبت إشراك الجمهور عن طريق حملات التوعية فعاليته. وللمستهلكين الحق في ضمان أن تكون المنتجات المتاحة في السوق أصلية وتأتي من مصادر مشروعة. ومن ثَمَّ، فمن مصلحة المستهلكين فهم أنهم يشترون منتجات حقيقية وأنهم قادرون على التأكد من ذلك. ويجب أن تساعد خصائص العلامات المالية الموجودة على منتجات التبغ المستهلكين على التمييز بين المنتجات الأصلية وغير المشروعة. وتستخدم بعض البلدان، مثل كينيا (انظر دراسة الحالة في الإطار 3-9)، تطبيق الهاتف الذي للسماح لأي شخص بالتحقق من الخصائص

السرية والظاهرة والإبلاغ عن أي سجائر بعلامات غير صحيحة. ووطورت بلدان أخرى، مثل هولندا، تطبيقاً للهواتف الذكية يسمح لأي شخص بالإبلاغ عن حالة اشتباه في الاحتيال على الضريبة الانتقائية.

- ضوابط التحقق - يجب على السلطات المختصة النظر في استخدام مصادر متعددة للحصول على بيانات السوق وتحديد ما إذا كانت هذه البيانات متوافقة مع الإقرارات الضريبية. ويمكن استخدام إقرارات ضريبة القيمة المضافة للتحقق من أن الموردين والمشتريين للمواد الخام والمنتجات النهائية يبلغون عن المبالغ نفسها. ويمكن استخدام المعلومات المصرفية للتحقق من كلا جانبي المعاملات على مستوى سلسلة التوريد. ويمكن لأي تضارب أن ينبه السلطة المختصة إلى إجراء المزيد من الاستقصاء بشأن الاتجار غير المشروع المحتمل بالتبغ أو التهرب الضريبي.

الخلاصة الرئيسية 13

يمكن إجراء عدة أنواع مختلفة من عمليات المراجعة الدورية والرقابة لزيادة الامتثال، بما في ذلك عمليات مراجعة التكاليف، ومراجعة التسعير التحويلي، ورصد الأسعار والأسواق، ورقابة المستهلك، وضوابط التحقق.

8-4-3 ضوابط الاستيراد والتصدير

يجب على الأطراف في البروتوكول عدم السماح باستيراد وتصدير منتجات التبغ ومعدات التصنيع إلا للأشخاص الطبيعيين أو الكيانات القانونية المرخصة حسب الأصول (المادة 6-1). ومن الاستراتيجيات المعروفة جيداً، التي يستخدمها المحتالون، إقرار المنتجات للتصدير بحيث لا تكون هناك رسوم مستحقة على بلد التصدير. ثم تُنقل هذه المنتجات عبر بلدان أخرى، باستخدام نظام المرور العابر الذي يسمح بالتعليق المؤقت للرسوم حتى وصول البضائع إلى وجهتها النهائية. وقبل الوصول إلى وجهتها النهائية، حيث تكون الرسوم الانتقائية مستحقة، تختفي البضائع أو تُفقد ويتم توجيهها إلى سلسلة التوريد غير القانونية. ولا يجوز أبداً أن تغادر البضائع البلد أو أن تُهْرَب إلى البلد الذي صُدِّرت منه دون الإقرار بالرسوم أو سدادها. ويمكن التخفيف من خطر فقدان الإيرادات هذا باشتراط ضمان أو سند لا يتم إرجاعه إلا إذا ثبت دفع الرسوم في بلد آخر.

ويجب عدم السماح لأي منتج تبغ بالدخول إلى ولاية قضائية إلا إذا تم وضع العلامة المالية المطلوبة على العلبة (مثل الدمغة الضريبية أو ملصق التصدير)، وفقاً للقانون الوطني. وينبغي أن تحمل منتجات التبغ المخصصة للتصدير علامة تشير إلى أن المنتج موجه إلى سوق التصدير.

ويمكن تقليل الاتجار غير المشروع بالتبغ بصورة كبيرة إذا كانت السلطات المختصة المختلفة التي لديها ولاية قضائية على مصنعي ومصدري منتجات التبغ ومعدات التصنيع ستزود السلطة المختصة في الوجهة المقصودة بمعلومات مسبقة عند الإذن بشحنة ما على وشك الحدوث. ويمكن أن تتضمن المعلومات اسم المرسل إليه ووصفاً للعنصر المشحون والكمية. كما ينبغي للسلطة المختصة في الوجهة إبلاغ السلطة المختصة ذات الولاية القضائية على جهة الشحن بأن الشحنة قد تم استلامها إلى جانب المعلومات ذات الصلة بالشحنة.

ويلزم وجود نظام تكنولوجيا معلومات جيد للاستيراد والتصدير. ويُوصى بالمعالجة الإلكترونية لبيانات ما قبل الوصول وإقرارات الاستيراد. وقد نفذت معظم البلدان نظاماً جمركياً عبر الإنترنت لمعالجة إقرارات الاستيراد والتصدير، بما في ذلك جميع البيانات المطلوبة مثل بلد المنشأ أو التصدير،

ووصف البضائع والقيمة والوزن والتأمين على البضائع، والناقل، وتحديد المستورد أو المصدر والوسيط، والرسوم الضريبية التفصيلية الواجب دفعها والوجهة النهائية.

ويوفر اتفاق منظمة التجارة العالمية بشأن تيسير التجارة أدوات متعددة لتحسين عمليات الرقابة، بما في ذلك التعاون بين إدارات الجمارك، وتبادل المعلومات، واستخدام الأجهزة غير الباضعة، وإقرار الاستيراد قبل الوصول (23).

وتتميز معدات الكشف غير الباضعة في نقاط الجمارك بقدرتها الكبيرة على الكشف عن السلع المهربة. وأكثر الأدوات شيوعاً هي أجهزة المسح بالأشعة السينية التي تُستخدم مع الطرود الصغيرة والحاويات والشاحنات والقطارات. كما أصبحت معظم الموانئ الحديثة تستخدم أجهزة المسح بالأشعة السينية، وتعمل هذه التكنولوجيا على تحسين سرعة عمليات الرقابة إلى أقل من دقيقتين لكل حاوية. ورغم أن تكلفة أجهزة المسح أخذت في الانخفاض، فإنها لا تزال مرتفعة مما يتعذر الحصول عليها بالنسبة للبلدان ذات الموارد المحدودة. ولحسن الحظ، كثيراً ما تكون أجهزة المسح متاحة للإيجار، مما يجعلها في متناول إدارات الضرائب في تلك البلدان.

وتشمل معدات الكشف الأقل تطوراً والأقل تكلفة المناظير والمرايا ومعدات الرؤية الليلية والكاميرات وقارئات لوحات الترخيص الأوتوماتيكية (33). أما البديل الأقل تكلفة فهو استخدام الكلاب، التي يمكن تدريبها للكشف عن السجائر والمنتجات العضوية الأخرى. وتستخدم بلدان كثيرة الماسحات الضوئية والكلاب على حدٍ سواء للكشف عن منتجات التبغ المهربة.

ويمكن أيضاً تطبيق تدابير الرقابة المادية الخاصة للحد من التهريب. وتشمل هذه التدابير فصل عمليات المعالجة عن التخزين المحكم الإغلاق للمنتجات الخاضعة للضريبة وغير الخاضعة للضريبة. ويمكن لمسؤولي سلطة الضريبة الانتقائية تطبيق الرقابة المادية والمباشرة على جزء من العملية أو كاملها (على سبيل المثال، الحراسة المادية للشحنة العابرة بين الحدود بواسطة شاحنات فردية أو في قافلة، أو تطبيق نظم إقفاء الأثر اللاسلكية أو عبر القمر الصناعي، مثل الأجهزة المزودة بالنظام العالمي لتحديد المواقع، على البضائع أو وسائل النقل أو المركبات أو الحاويات).

والرقابة على الحدود ضرورية وينبغي أن تشمل التكنولوجيا المتكاملة والتعاون مع الوكالات في محطة الحدود. وينبغي أن يكون ضباط الخطوط الأمامية مدعومين بالمعلومات الاستخباراتية والإرشادات والإشراف المناسب من الإدارة، فضلاً عن المساعدات التقنية للإنفاذ.

وداخل البلد، تساعد الوحدات المتنقلة للرقابة على الضريبة الانتقائية في التحقق من السلع الخاضعة للضريبة الانتقائية عند نقلها محلياً. وينبغي إرسال هذه الوحدات إلى ممرات النقل المهمة ومراكز الاتصال ومناطق الاكتظاظ، مثل الجسور والعبّارات والممرات. وتتطلب هذه العمليات تسقيفاً وثيقاً بين الشرطة وحرس الحدود والخدمات العامة الأخرى.

وتتطلب الصادرات أيضاً اهتماماً خاصاً، لا سيما إذا كانت ضريبة القيمة المضافة والمبالغ المستردة من الضرائب تُمنحان لتصدير منتجات التبغ. ومن الضروري التحقق من الخروج الفعلي للشحنة بالمبلغ المعلن عنه لتجنب عودتها غير القانونية إلى إحدى المناطق واسترداد المستورد للضرائب على نحو غير سليم. وبالنسبة لأي مبالغ مستردة من الضرائب، يجب تنفيذ عملية مراجعة تتضمن معلومات عن الائتمان الضريبي. وقد تشمل عملية المراجعة فواتير سلسلة التوريد بالكامل المشاركة في التصدير، بمن في ذلك مزارعو التبغ، والمعالجون الأوائل، والمصنّعون، وتجار الجملة، والتخزين والنقل.

الخلاصة الرئيسية 14

لضمان الرقابة على الاستيراد والتصدير، يُوصى بعدم السماح باستيراد وتصدير منتجات التبغ ومعدات تصنيعه إلا للأشخاص والكيانات المرخص لها حسب الأصول.

9-4-3 المناطق الحرة ونقاط الشحن العابر

إن مصطلح «المنطقة الحرة» واسع جدًا ويمكن أن يشير إلى عدد من الأنواع المختلفة للمناطق. وقد أدرج فريق العمل المعني بالإجراءات المالية الأنواع التالية في تقريره لعام 2010 (59): التجارة الحرة، وتجهيز الصادرات، والمنشآت التجارية، والموانئ الحرة، والتجارة الخارجية، والمناطق الاقتصادية الخاصة، والمستودعات الجمركية. ويمكن أن يشمل عدد من هذه المجالات تصنيع التبغ والاتجار فيه. وبحكم التعريف، فإن الضوابط، مثل التنظيم والمراقبة داخل المناطق الحرة، أقل صرامة منها في المناطق الأخرى. وذلك قد يجعلها جذابة للأشخاص المتورطين في تصنيع السجائر غير المشروعة أو الاتجار غير المشروع بها (17). والواقع أن المنظمات التي تعترف بهذه الصلة توثق بانتظام الأنشطة غير المشروعة المتصلة بالمناطق الحرة (التي لا تقتصر على التبغ). وتشمل هذه الأنشطة غسل الأموال والتهرب الضريبي والاتجار بالسلع المزيفة أو غيرها من السلع غير المشروعة (60). وذكر تقرير صادر عن البرلمان الأوروبي (61) يشير إلى الموانئ الحرة على وجه الخصوص، أن الدافع لاستخدام هذه الموانئ يشمل «درجة عالية من السرية وتأجيل رسوم الاستيراد والضرائب غير المباشرة». كما اقترح التقرير «التخلص التدريجي العاجل من الموانئ الحرة». وفي تقرير البرلمان الأوروبي، تعد الموانئ الحرة مناطق حرة تعمل كمناطق تخزين (شبه) دائمة للسلع العالية القيمة.

ويتضمن البروتوكول نصًا محدّدًا زمنيًا لتوفير ضوابط فعّالة على جميع معاملات منتجات التبغ وتصنيعها في المناطق الحرة (المادة 12). ويتم تعريف المناطق الحرة بأنها جزء من إقليم أحد الأطراف حيث تعد السلع خارج الإقليم الجمركي لرسوم وضرائب الاستيراد (المادة 5-1). وهذا هو التعريف نفسه المستخدم في الاتفاقية الدولية لتبسيط وتنسيق الإجراءات الجمركية (اتفاقية كيوتو المنقحة) (62). ويجب على الأطراف في البروتوكول تنفيذ ضوابط فعّالة في المناطق الحرة في غضون ثلاث سنوات من بدء نفاذ البروتوكول. وبالنسبة للبلدان التي لم تصبح بعد طرفًا في البروتوكول، فإن الضوابط الصارمة المفروضة على التصنيع والمعاملات التي تشمل منتجات التبغ في المناطق الحرة تُعدُّ من عناصر إدارة الضرائب المهمة التي تتسم بالكفاءة والفعالية.

ويتضمن أحد التدابير للتعامل مع المناطق الحرة في إطار البروتوكول تنفيذ «ضوابط فعّالة على جميع أشكال صنع التبغ ومنتجاته والمعاملات الخاصة بهما في المناطق الحرة، وذلك باتخاذ جميع التدابير ذات الصلة بالأمر، كما هو منصوص عليه في هذا البروتوكول». وكما هو مبين في تقرير الإنتربول (17)، يتمثل أحد مواطن الضعف الكبيرة بالمناطق الحرة في حقيقة أن العمليات الاقتصادية المختلفة (مثل التصنيع والتجميع وإعادة التعبئة والتخزين) تتم خارج سيطرة السلطات. لذلك من الضروري أن تمارس إدارات الجمارك سلطتها في المناطق الحرة للتعرف بفعالية على الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ ومكافحته. وينبغي تطبيق التدابير ذات الصلة بهذا الأمر المدرجة في البروتوكول. وتشمل هذه التدابير الترخيص والعناية الواجبة وحفظ السجلات لجميع المشغلين داخل المناطق الحرة، بالإضافة إلى تنفيذ نظام لاقتفاء الأثر وتحديد المنشأ. وتُعد إزالة الإعفاءات على الضرائب الانتقائية وسيلة إضافية لزيادة الرقابة وإلغاء الحوافز لاستخدام المناطق الحرة كوسيلة للتهرب الضريبي. فإندونيسيا، على سبيل المثال، تفرض ضرائب انتقائية على تصنيع السجائر في منطقة التجارة الحرة الخاصة بها.¹³

ويجب على الأطراف في البروتوكول أيضاً حظر خلط منتجات التبغ بأي منتجات أخرى غير منتجات التبغ في حاوية واحدة أو في أي وحدة نقل مشابهة من هذا القبيل في وقت الخروج من المناطق الحرة. وأخيراً، يتخذ كل طرف «ويعتمد ويطبق تدابير المراقبة والتحقق بشأن العبور الدولي أو الشحن العابر لمنتجات التبغ ومعدات الصنع، طبقاً لأحكام هذا البروتوكول».

وتطلب المادة 13 من البروتوكول، التي تغطي جميع مبيعات منتجات التبغ المعفاة من الرسوم الجمركية، من الأطراف في الاتفاقية الإطارية بشأن مكافحة التبغ النظر في حظر أو تقييد بيع منتجات التبغ المعفاة من الرسوم الجمركية أو الضرائب، أو استيراد هذه المنتجات من قبل المسافرين الدوليين، على النحو المذكور في المادة 6 من الاتفاقية. وتؤدي عمليات البيع هذه إلى تآكل آثار التدابير الضريبية والسعيرية التي تهدف إلى الحد من الطلب على منتجات التبغ، وتؤثر سلباً في الإيرادات الحكومية عن طريق خلق ثغرة في الهيكل الضريبي (2).

الخلاصة الرئيسية 15

ينبغي أن تمارس إدارات الجمارك سلطاتها في المناطق الحرة لمنع العمليات الاقتصادية المختلفة من أن تتم خارج سيطرة السلطات. وتشمل التدابير ذات الصلة بالأمر الترخيص، والعناية الواجبة وحفظ السجلات لجميع المشغلين داخل المناطق الحرة، بالإضافة إلى تنفيذ نظام لاقتفاء الأثر وتحديد المنشأ.

10-4-3 الإجراءات التالية للكشف عن الاتجار غير المشروع بالتبغ

تهدف الإجراءات الموضحة في الأقسام السابقة إلى زيادة الامتثال ومنع الاتجار غير المشروع. وعند الكشف عن التهريب أو الاتجار غير المشروع، من خلال المراجعة ونُظم اقتفاء الأثر وتحديد المنشأ والتحقق من الإقرارات أو مراقبة الحدود مثلاً، يجب اتخاذ إجراءات فورية مثل مصادرة التبغ المهرَّب و/أو غير المشروع وإتلافه، وتحصيل الضرائب المستحقة. ولردع أي سلوك غير قانوني آخر، يجب أيضاً إجراء مراجعة شاملة لجميع المتورطين في الأفعال غير المشروعة. ويمكن مصادرة الأصول والسفن المتورطة في النشاط غير المشروع، وتجميد الحسابات المالية. كما اعتمدت بعض البلدان، بما في ذلك المملكة المتحدة وكندا وشيلي، استراتيجية تعرف باسم «تتبع المال» للحصول على المزيد من المعلومات عن أولئك الذين يُمَوِّلون الاتجار غير المشروع. وتهدف هذه الاستراتيجية إلى إحداث تأثير أعمق من خلال استهداف أولئك الذين يُمَوِّلون نقل المنتجات غير المشروعة وإنتاجها وتخزينها. وأنشأت المملكة المتحدة وكندا وشيلي فرقاً خاصة مكلفة بتحديد الجناة واستهدافهم. وعلاوة على ذلك، تنص المادة 18 من البروتوكول على مصادرة وإتلاف التبغ ومنتجاته ومعدات تصنيعه. وتتمثل إحدى الصعوبات، التي تواجهها السلطات المختصة في ممارسة سلطة مصادرة وحجز المنتجات و/أو المعدات المستخدمة في تصنيع منتجات التبغ أو توزيعها، في تكلفة الاحتفاظ بالبضائع و/أو الآلات أو تخزينها قبل إتلافها. ومن ثَمَّ، يجب أن ينص القانون أيضاً على آلية وجدول زمني للتصرف في البضائع أو الآلات المصادرة والمحجوزة و/أو إتلافها، مع تحديد آلية يمكن من خلالها تقديم هذه الممتلكات باعتبارها يِّنات مقبولة في الإجراءات القضائية. ويقدم الإطاران 12-3 و13-3 أمثلة على الجهود الناجحة لمكافحة الاتجار غير المشروع في المملكة المتحدة وإندونيسيا.

الخلاصة الرئيسية 16

بمجرد الكشف عن تهريب منتجات التبغ أو الاتجار غير المشروع بها، يجب اتخاذ إجراءات مثل تحصيل الضرائب ومصادرة التبغ المهرب و/أو غير المشروع وإتلافه.

الإطار 12-3 تجربة المملكة المتحدة في مكافحة الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ

في عام 2000، كانت السجائر غير المشروعة تمثل 22% من سوق السجائر في المملكة المتحدة. وللتعامل مع هذه المشكلة، قامت هيئة صاحبة الجلالة للإيرادات والجمارك¹⁴ بجهد كبير لمكافحة التهريب. وتم تحديث الاستراتيجية بموارد وتدابير إضافية في عام 2011 واستعراضها في عام 2015. وكانت النتيجة انخفاضاً مطرداً في سوق السجائر غير المشروعة إلى 10% بحلول عامي 2013 و2014.

وكانت التدابير المتخذة شاملة، وتضمنت توظيف 1000 موظف ومحقق جمركي جديد. بالإضافة إلى ذلك، طُرح تشريع لسلسلة توريد التبغ، يهدف إلى إثراء مصنعي التبغ عن تسهيل التهريب.

واشتملت العقوبات الأكثر صرامة على غرامات متزايدة تصل إلى 5 ملايين جنيه استرليني على المصنعين، والملاحقة الجنائية مع عقوبات تصل إلى سبع سنوات، ومصادرة الأصول في إطار الإيرادات المتأتية من الأنشطة الإجرامية، ودفع رسوم على البضائع المصادرة بالإضافة إلى عقوبات تصل إلى 100% من الرسوم، وحظر بيع منتجات التبغ لمدة تصل إلى ستة أشهر، وغرامات غير محدودة لبيع التبغ دون علامة مالية مدفوعة الرسوم بعد 13 آذار/مارس 2015 في المملكة المتحدة، والإحالة إلى سحب ترخيص الناقل، واستخدام عقوبات الهجرة لرفض دخول مهربي التبغ إلى المملكة المتحدة، والإجراءات المدنية، بما في ذلك إشهار الإفلاس.

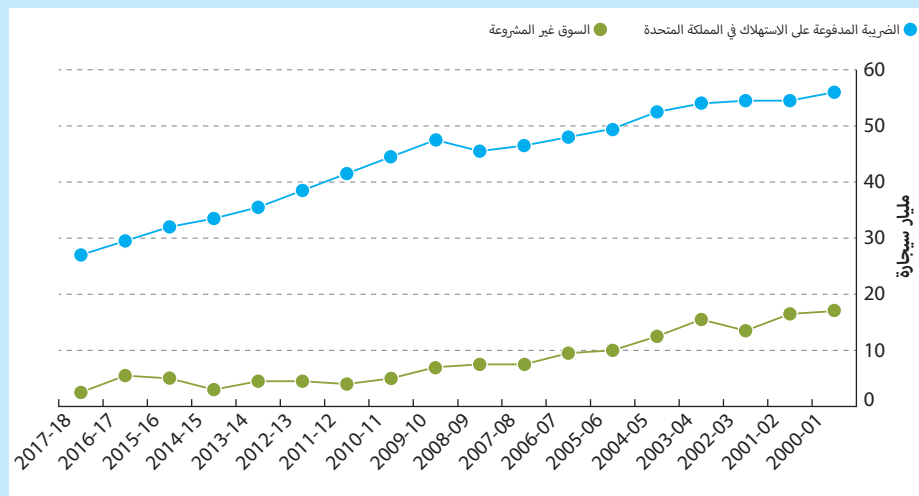
وبلغت تكلفة هذه التدابير 209 ملايين جنيه استرليني على مدى السنوات الثلاث الأولى من البرنامج ونحو 100 مليون جنيه استرليني سنوياً بحلول عامي 2008 و2009. ويغطي هذا الرقم فقط هيئة صاحبة الجلالة للإيرادات والجمارك، ويستثني أي تكلفة لوكالة الحدود بالمملكة المتحدة. وفي عامي 2013 و2014، بلغت إيرادات ضريبة التبغ 9.5 مليارات جنيه استرليني.

وبعد استعراض الاستراتيجية في عام 2015، تم تعزيز الضوابط المفروضة على التبغ الخام من خلال إدخال نظام اعتماد في عام 2017. وأي شخص يقوم بتصنيع آلة لتصنيع منتجات التبغ أو شرائها أو حيازتها أو امتلاكها أو اقتنائها يجب أن يكون حاصلًا على ترخيص من الجمارك اعتبارًا من 1 آب/أغسطس 2018 (63).

وقد صدقت المملكة المتحدة على البروتوكول في 27 حزيران/يونيو 2018. وكانت البلد رقم 40 الذي صدق عليه، وهو نقطة الانطلاق لدخول البروتوكول حيز النفاذ.

14 بحلول وقت تجديد الاستراتيجية، كانت الهيئتان المعنيتان هما هيئة صاحبة الجلالة للإيرادات والجمارك ووكالة الحدود بالمملكة المتحدة

الشكل 4-3: تقدير سوق السجائر غير المشروعة والضرائب المدفوعة على الاستهلاك في المملكة المتحدة



المصادر: (16)، (64).

الإطار 13-3: قصة نجاح: تخفيض إندونيسيا لحصة السجائر غير المشروعة من 12% إلى 3% من السوق

في بعض البلدان، يتم استيراد معظم السجائر غير المشروعة، ولكن في إندونيسيا يتم إنتاج معظمها داخل البلد من قبل مصنعين غير مسجلين يعملون عادة في المنازل وهم عدد صغير نسبياً. وفي العديد من المناطق، وتحديدًا في جزيرة جاوة، تم إنتاج السجائر غير القانونية لأجيال. ويدعم هذه الممارسة توافر مواد التبغ الخام والقرنفل، فضلاً عن تكاليف اليد العاملة الرخيصة، خاصةً العاملات. وتنتج إندونيسيا أيضاً منتجات سجائر غير متوفرة في معظم البلدان الأخرى. وتحتوي هذه المنتجات -المعروفة باسم سجائر القرنفل المصنوعة يدوياً (sigaret kretek tangan)- على القرنفل، وتغطي عملية الإنتاج عمليات المزج واللف والتغليف. وتتم أجزاء من العملية يدوياً، و99% من العمالة من النساء.

وتنقسم استراتيجية مكافحة الاتجار غير المشروع بالسجائر في إندونيسيا إلى جزأين رئيسيين: الإجراءات الوقائية وإجراءات الاستجابة. ويعزى نجاح إندونيسيا في التصدي بفعالية للاتجار غير المشروع إلى العوامل الرئيسية التالية.

الرصد والتزُّد

تتألف الإجراءات الوقائية من تدابير إدارية، مثل إصدار التصاريح وآلية شراء دفعة الضريبة الانتقائية؛ وتستخدم تلك الإجراءات إدارة المخاطر عن طريق تحقيق المستوى الأمثل لنظام معلومات خدمات الضريبة الانتقائية (ExSis). وبفضل نظام تكنولوجيا المعلومات هذا، يمكن للمديرية العامة للجمارك والضريبة الانتقائية (DGCE) الإشراف على كل من المعاملات اليومية والإنتاج اليومي للمصانع. وعند الحصول على معلومات عن أنشطة مشبوهة، يمكن للمديرية أن تعلق شراء دمغات الضريبة الانتقائية. كما تدعو الجهود المبذولة لمكافحة تجارة السجائر غير القانونية أصحاب المصلحة للمشاركة من خلال توفير المعلومات المتعلقة بالمناطق المرتفعة المخاطر والحكومات الإقليمية.

الاتصالات الاستراتيجية ومشاركة المجتمع المحلي

تعمل المديرية العامة للجمارك والضريبة الانتقائية باستمرار على نشر المعلومات وتوعية الجمهور بمكافحة السجائر غير القانونية، وتُبذل هذه الجهود كل عام باستخدام شعار خاص للحملة. وفي عام 2019، كان الشعار هو «مكافحة السجائر غير القانونية» (Gempur Rokok Illegal).

مؤشرات الأداء الرئيسية لوحدة ومكاتب المديرية العامة للجمارك والضريبة الانتقائية

بالتوازي مع الإجراءات الوقائية المذكورة أعلاه، تنفذ المديرية العامة للجمارك والضريبة الانتقائية أيضاً باستمرار إجراءات الاستجابة: أنشطة الإنفاذ والاستقصاء والمراجعة في مصانع السجائر. ويجري التخطيط لأنشطة الإنفاذ وقياسها بالنظر في محدودية الموارد البشرية واتساع نطاق المناطق الخاضعة للرصد. ولإثبات فعالية التدابير الإدارية وتدابير الإنفاذ في الحد من الاتجار بالسجائر غير المشروعة، يُترجم نوعان من الأنشطة إلى مؤشرات أداء رئيسية لجميع الوحدات والمكاتب العاملة بالمديرية، بما في ذلك المكاتب والموظفون الإقليميون.

استخدام التكنولوجيا والمعلومات الاستخباراتية

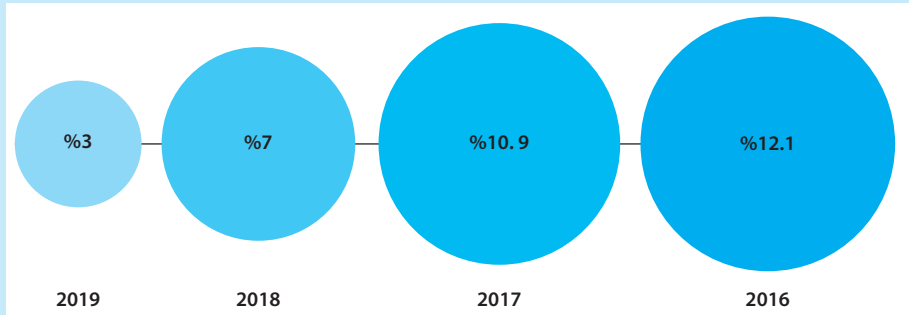
يستمر التنسيق بين مختلف المكاتب التابعة للمديرية العامة للجمارك والضريبة الانتقائية، والمسؤولة عن رصد إنتاج السجائر وتسويقها من خلال تطبيقات تكنولوجيا المعلومات المتطورة التي تتيح التوزيع الفعال للمعلومات وأنشطة الاستقصاء. والتطبيقات هي مركز الاستخبارات الجمركية التكتيكي للبيانات والتحليل، ومركز القيادة والتحكم (Pusat Komando dan Pengendalian/Puskodal) لضمان عمل الدوريات البحرية بفعالية وكفاءة.

التقييم المستقل

لتقييم الجهود والأنشطة الرامية إلى الحد من تداول السجائر غير القانونية في إندونيسيا (مثل السجائر بدون دمعات، أو التي بها دمعات مزيفة أو مستعملة)، كلفت الحكومة في عام 2016 جامعة غادجا مادا في يوغياكارتا بإجراء مسح باستخدام طريقة أخذ العينات العشوائية وفق طبقات. وللحفاظ على الموضوعية والاستقلالية، تم تعيين هيئة مستقلة عن هذه الجامعة المعروفة لإجراء المسح.

وأظهرت نتائج المسح أن مستوى تداول السجائر غير القانونية في إندونيسيا بلغ 12.1% من إجمالي الاستهلاك. وفي عام 2018، كلفت المديرية العامة للجمارك والضريبة الانتقائية جامعة غادجا مادا بإجراء مسح آخر. وأظهرت النتائج انخفاض تداول السجائر غير القانونية إلى 7.0%. وفي عام 2019، باستخدام الطريقة نفسها التي استخدمتها الجامعة، أجرت المديرية مسحاً أظهر انخفاضاً إلى 3.0%. ويوضح الشكل 5-3 نتائج المسوحات.

الشكل 5-3 حصة الاتجار غير المشروع في إجمالي استهلاك السجائر في إندونيسيا، 2016-2019



المصدر: إدارة الجمارك والضريبة الانتقائية، وزارة المالية، إندونيسيا، الاتصالات الشخصية، 2020.

ويمكن استخدام نتائج الإجراءات المتخذة لتقييم أداء المديرية العامة للجمارك والضريبة الانتقائية في إعداد سياسات الضريبة الانتقائية لكل من الخدمة والإنفاذ، بما في ذلك سياسات التعريفات الجمركية للضريبة الانتقائية. وستقدم المديرية توصيات لوضع صيغة سياسة مُثلى للسيطرة على الاستهلاك، والحفاظ على أوجه حماية العمالة، وتحسين الإيرادات، والأهم من ذلك الحد باستمرار من استهلاك السجائر غير القانونية على المستوى الوطني.

11-4-3 العقوبات

يجب أن تكون العقوبات والجزاءات كافية لردع الأنشطة غير القانونية. وإلا، فإنه يمكن ببساطة دفع الغرامات المالية كأنها تكاليف لممارسة الأعمال التجارية بينما يستمر النشاط غير القانوني. ويحدد البروتوكول الالتزامات للأطراف ويقدم معلومات عن أفضل الممارسات لغير الأطراف. وتتطلب المادة 14-1 في الجزء الرابع من البروتوكول من كل طرف أن يحدد الأنشطة غير القانونية، بما فيها صنع منتجات التبغ أو معدات الصنع، أو بيعها بالجملة، أو الوساطة فيها، أو بيعها، أو نقلها، أو توزيعها، أو تخزينها، أو شحنها، أو استيرادها، أو تصديرها دون دفع الرسوم والضرائب المنطبقة، أو دون استخدام الدمغات الضريبية المنطبقة، أو دون أي علامات أو بطاقات توسيم أخرى مقررّة.

والمادتان 14-2 و15 من البروتوكول تشترطان على الأطراف تحديد أي من أنواع السلوك غير القانوني المنصوص عليها في المادة 14-1 على أنها جرائم (أفعال) جنائية. ويجب على الأطراف اعتماد تدابير تشريعية وغيرها من التدابير لإنفاذ هذه القرارات، وكذلك تحديد ما إذا كانت المسؤولية عن ارتكاب الاتجار غير المشروع بالتبغ جريمة جنائية أم مدنية أم إدارية. وتنص المادة 17 كذلك على أن تنظر الأطراف في اعتماد تدابير عند الاقتضاء لتفويض السلطات المختصة بفرض غرامات تتناسب مع الخسائر في الضرائب والرسوم الناجمة عن ارتكاب الاتجار غير المشروع. ويقدم الإطار 3-14 دراسة حالة عن كيفية استخدام كولومبيا للعقوبات لمكافحة الاتجار غير المشروع.

الإطار 3-14 استخدام العقوبات في مكافحة الاتجار غير المشروع في كولومبيا

في عام 2017، تضاعفت الضريبة المحددة على السجائر في كولومبيا، فارتفعت من 700 بيزو كولومبي لكل علبة في عام 2016 إلى 1400 بيزو كولومبي. وفي عام 2018، تضاعف معدل الضرائب ثلاث مرات عن مستويات عام 2016، ليصل إلى 2100 بيزو كولومبي لكل علبة. وتمت إضافة بند لزيادة الضرائب سنوياً بعد عام 2018 بما يعادل معدل التضخم بالإضافة إلى 4%.

وفي عام 2015، وقبل زيادة الضرائب، أدخل القانون رقم 1762 عددًا من التدابير لمكافحة الاتجار غير المشروع بصورة أكثر فعالية. وزادت مدة السجن بتهمة التجارة في السلع المهربة من 3-5 سنوات إلى 4-12 سنة. بالإضافة إلى ذلك، يواجه المسؤولون الحكوميون عن تسهيل الاتجار غير المشروع -أو أي شخص مشارك في نقل التبغ غير المشروع أو بيعه بالتجزئة- مددًا مماثلة بالسجن. ويسمح القانون بمصادرة المركبات المستخدمة في التهريب، كما تم تشديد العقوبات على الاتجار غير المشروع الذي يتم عبر مناطق مثل المناطق الاقتصادية الخاصة.

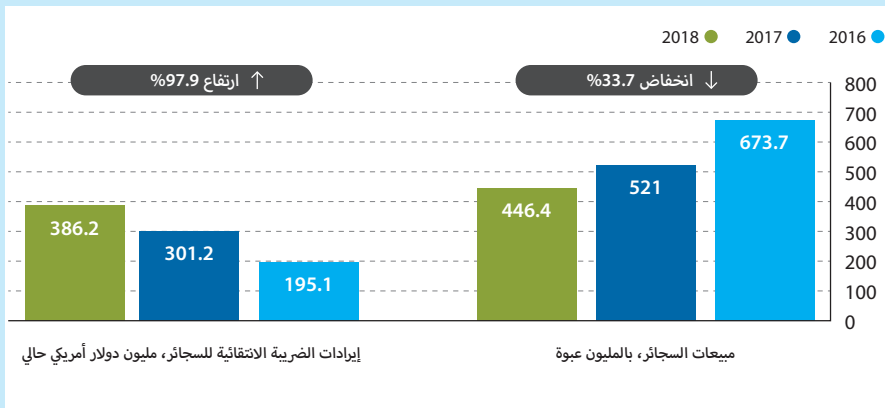
وبموجب القانون، يعد الاتجار غير المشروع مصدرًا لغسل الأموال، مما يعني أن وحدة الاستخبارات المالية يمكن أن تستخدم الأساليب نفسها التي تستخدمها لاستقصاء الأنشطة المالية غير القانونية الأخرى. وهذه الممارسة ليست شائعة.

ووضع القانون جزاءات جديدة تتعلق تحديدًا بالتهرب من دفع الضرائب الانتقائية على الكحول والتبغ، بما فيها مصادرة السلع، وفرض الغرامات، وإغلاق منافذ البيع بالتجزئة، وتعليق التراخيص أو التصاريح أو السجلات أو إلغاؤها.

وقد زادت الاعتقالات والمضبوطات بموجب القانون الجديد. وبالفعل، أفادت سلطات القانون، منذ سنه، بأنه بين عامي 2016 و2018 تم تفكيك خمس منظمات إجرامية، والقبض على 53 فردًا، ومصادرة 72 من الأصول. وبالإضافة إلى ذلك، تم إلقاء القبض على 2236 فردًا ومصادرة 503 مركبات تنقل بضائع مهربة، حيث يعد نقل هذه البضائع الآن أيضًا جريمة بموجب القانون.

والأهم من ذلك، أنه بفضل الزيادات الضريبية الكبيرة، انخفض الاستهلاك بينما زادت الإيرادات زيادة كبيرة في عامي 2017 و2018 (انظر الشكل 3-6). وتشير التقديرات إلى أن الاتجار غير المشروع بالسجائر في خمس مدن كولومبية في عام 2016 شكّل 3.5% من إجمالي الاستهلاك، وهو تقدير أقل بكثير مما تشير إليه بيانات صناعة التبغ. وفي 2017، وبعد تسعة أشهر من زيادة تطبيق الضريبة، وجدت دراسة مماثلة أن السجائر غير المشروعة ظلت منخفضة بنسبة 6.4% من إجمالي الاستهلاك.

الشكل 3-6 العبوات المبيعة وإيرادات ضريبة التبغ قبل الزيادة الضريبية في كولومبيا وبعدها، 2016-2018



وبالنسبة للمستهلكين الذين يمتلكون التبغ غير المشروع، يجب أن يكون الحد الأدنى للعقوبة هو مصادرة منتجات التبغ غير المشروعة الموجودة في حوزتهم وإتلافها، مع وجوب سداد الضرائب والرسوم غير المدفوعة على تلك المنتجات.

وفي ولاية كاليفورنيا في الولايات المتحدة، من غير القانوني امتلاك منتج من منتجات التبغ تكون الضرائب المستحقة عليه غير مدفوعة بعد. ويقع عبء إثبات دفع الضرائب على الذين يملكون المنتجات في حوزتهم. ويتم تنفيذ الأحكام بواسطة إدارة الضرائب والرسوم في كاليفورنيا ووكالات إنفاذ القانون المحلية. ويعد الانتهاك جنحة، مع غرامة قصوى قدرها 5000 دولار أمريكي و/أو السجن لمدة تصل إلى سنة واحدة. وتخضع العبوات غير القانونية للحجز والمصادرة.

واعتمدت معظم البلدان تشريعات لمكافحة الجريمة المنظمة وغسل الأموال. وتستخدم بعض البلدان هذا النوع من التشريعات للتصدي للاتجار غير المشروع بالتبغ، كما أصبحت مصادرة الأصول وزيادة العقوبات على التورط في الاتجار غير المشروع أكثر شيوعًا أيضًا. واحتجاز الشاحنات الضالعة في التهريب أو حتى مصادرتها أمرٌ شائع في عدة بلدان.

الخلاصة الرئيسية 17

ينبغي أن تكون العقوبات والجزاءات المفروضة كافية لردع أنشطة الاتجار غير المشروع بالتبغ. وينبغي فرض عقوبات بمبالغ تتناسب مع الخسائر في الضرائب والرسوم الناجمة عن الاتجار غير المشروع.

5-3 إدارة الضرائب على منتجات التبغ الأخرى

من حيث المبدأ، يتشابه فرض ضرائب التبغ على منتجات التبغ الأخرى، بخلاف السجائر، مع تطبيقها على السجائر. غير أن هناك افتقارًا إلى توحيد معايير المنتجات الأخرى وأحيانًا الأسواق غير الرسمية الكبيرة. فعلى سبيل المثال، تشير التقديرات إلى أن ثلثي تبغ النرجيلة (الشيشة) في الاتحاد الأوروبي معفيان من الرسوم (19). وهناك منتجات تبغ أخرى -مثل سجائر البيدي في جنوب شرق آسيا، وتبغ النرجيلة في إقليم شرق المتوسط، والتبغ الرطب (السنوس) في السويد- تعد جزءًا من تقاليد البلد. ويؤدي ذلك أحيانًا إلى مواقف تتردد فيها الحكومات في تنظيم هذه المنتجات وفرض ضرائب عليها.

وتُباع بعض المنتجات، مثل سجائر «الكريتيك» (سجائر القرنفل) في إندونيسيا وسجائر «البيدي» في الهند وبنغلاديش، بالأساس في سوق واحدة. ومن المرجح أن يتم إنتاج منتجات التبغ الأخرى يدويًا على نطاق صغير، مما يجعل من الصعب اكتشافها وتحصيل الضرائب عليها. وينطبق الشيء نفسه على تبغ السجائر الملفوفة باليد، الذي يمكن إنتاجه على نطاق صغير باليد أو باستخدام الآلات الصغيرة. وغالبًا ما تتم تجارة التبغ الخام والإنتاج المنزلي للتبغ على نطاق صغير خارج إطار نظامي الرصد والرقابة (19). وكما هو مذكور في القسم 3-3-1، وجدت البلدان حلولاً مختلفة لمعالجة هذه المشكلة، بما في ذلك الموافقة المسبقة على شراء المواد الخام أو بيعها، أو تسجيل جميع المشغلين والمزارعين الذين يتعاملون مع التبغ الخام أو اعتمادهم أو منحهم تراخيص.

5-3-1 منتجات النيكوتين والتبغ الجديدة والناشئة

من حيث المبدأ، ليس من المرجح أن تؤدي إضافة منتج لإطار ضريبي قائم إلى فرض تكاليف كبيرة. ومن المعقول أن تتوقع مواجهة تحديات مماثلة لتلك التي نواجهها في التعامل مع منتجات التبغ التقليدية عند تحصيل الضرائب على المنتجات الجديدة، حيث ستحاول الجهات الفاعلة في السوق استخدام

الثغرات في التنظيم الضريبي لتجنب الضرائب أو التهرب منها كلما أمكن ذلك. غير أنه من المتوقع أن تنشأ تحديات جديدة عندما تنطوي هذه المنتجات الجديدة على تكنولوجيا سريعة التغير وحيثما تكون ديناميكيات سوقها غير معروفة على نطاق واسع.

وعلاوة على ذلك، قد يتطلب فرض الضرائب على منتجات التبغ الجديدة قدرات إضافية، حيث قد يحتاج البلد إلى تحديد وكالات أو سلطات جديدة، نظرًا للخصائص المختلفة للمواد الخاضعة للضريبة والأساس الضريبي.

3-5-2 منتجات التبغ المُسخَّن

تطبق العديد من البلدان ضريبة انتقائية محددة على منتجات التبغ وفقًا لوزن التبغ (انظر الجدول 4-2 في الفصل 2). ومع منتجات التبغ المُسخَّن، من المرجح أن يُشكّل ذلك تحديًا، لأن تقييم محتوى التبغ في كل عود من هذه المنتجات سيُشكّل عبئًا إضافيًا. ومن منظور إدارة الضرائب، سيكون من الأسهل على السلطات تطبيق الضرائب على كل عود أو وحدة، كما هو الحال بالنسبة للسجائر.

3-5-3 النُظُم الإلكترونية لإيصال النيكوتين/النُظُم الإلكترونية لإيصال مواد غير النيكوتين

تفرض بعض البلدان ضرائب على السوائل الإلكترونية المحتوية على النيكوتين فقط، بينما تفرض بلدان أخرى ضرائب على كل من السوائل الإلكترونية التي تحتوي على النيكوتين وتلك التي لا تحتوي عليه. ويتطلب فرض الضرائب على السوائل الإلكترونية المحتوية على النيكوتين فقط قدرات مختبرية للكشف عن وجود النيكوتين (انظر الجدول 5-2 في الفصل 2). والإقرارات الذاتية الصادرة عن دوائر صناعة التبغ غير كافية، حيث وُجد أن بعض السوائل الإلكترونية التي وُصفت بأنها خالية من النيكوتين تحتوي على النيكوتين (انظر القسم 4-2). لذلك من الأسهل فرض ضرائب على كل من السوائل الإلكترونية التي تحتوي على النيكوتين وتلك التي لا تحتوي عليه. ويتمثل أحد التحديات المحتملة لفرض الضرائب على جميع السوائل الإلكترونية في القدرة على اكتشاف وتمييز ما إذا كانت السوائل الإلكترونية المستخدمة في النُظُم الإلكترونية لإيصال النيكوتين/النُظُم الإلكترونية لإيصال مواد غير النيكوتين قد تم الإقرار بها زورًا على أنها لأغراض أخرى على مستويي الاستيراد والتصنيع. ولمزيد من المعلومات عن المزايا والعيوب الخاصة بمختلف سياسات الضريبة الانتقائية، انظر الجدول 6-2 من الفصل 2.

وتمثل التحدي في فرض الضرائب على المكونات الأخرى لمنتجات النُظُم الإلكترونية لإيصال النيكوتين/النُظُم الإلكترونية لإيصال مواد غير النيكوتين في تنوعها (انظر القسم 4-2 في الفصل 2) وإمكانية استخدام بعض الأجزاء لأغراض أخرى (مثل البطاريات). وكما هو مبين سابقًا، فإن التكنولوجيا السريعة التغير والافتقار إلى الرقابة والمعرفة بالسوق يجعلان فرض الضرائب على أجهزة النُظُم الإلكترونية لإيصال النيكوتين/النُظُم الإلكترونية لإيصال مواد غير النيكوتين أمرًا صعبًا. ولهذا السبب فإن غالبية البلدان التي تفرض ضرائب على تلك المنتجات لا تتناول سوى السوائل الإلكترونية.

وعند تطبيق ضريبة على هذه المنتجات الجديدة، يجب أن تدرك البلدان أن العديد من العملاء يشتركون منتجاتهم عبر الإنترنت. لذا تُوصى البلدان التي اتخذت قرارًا بفرض ضرائب على هذه المنتجات بوضع خطة تنفيذ مناسبة، بما في ذلك كيفية تحصيل الضرائب على المنتجات المستوردة والمبيعات عبر الإنترنت. وتعد مبيعات منتجات التبغ عبر الحدود غير مسموح بها عبر الإنترنت في جميع البلدان. وحظر العديد من بلدان الاتحاد الأوروبي مثل هذه المبيعات، التي تشمل المبيعات عبر الإنترنت من منافذ البيع بالتجزئة للمستهلكين في بلد آخر. وبطبيعة الحال، لا يكون لهذا الحظر معنى إلا إذا كانت هناك أيضًا قدرة على إنفاذه.

وكما هو الحال مع فرض الضرائب على منتجات التبغ، ستكون الإجراءات التالية مهمة لفرض الضرائب على هذه المنتجات الجديدة بصورة أكثر فعالية:

1. تنفيذ آليات إنفاذ قوية مثل الترخيص وحفظ السجلات والرقابة على سلسلة التوريد، التي يمكن أن تشمل على سبيل المثال لا الحصر:

أ. فرض تراخيص صارمة على تجار التجزئة والمستوردين والمصنعين؛ ومن الناحية المثالية، منح تراخيص لجميع المشاركين في سلسلة التوريد ووضع نظام لاقتفاء الأثر وتحديد المنشأ لمنتجات النظم الإلكترونية لإيصال النيكوتين/النظم الإلكترونية لإيصال مواد غير النيكوتين ومنتجات التبغ المُسخَّن (لتقاسم التكلفة، يمكن القيام بذلك جنبًا إلى جنب مع النظام المطور للسجائر)؛

ب. ممارسة الحق في تحديد وتيرة عمليات المراجعة أو الرقابة، ونوعها؛

ج. ممارسة الحق في مصادرة السلع؛

د. فرض جزاءات مثل العقوبات و/أو الغرامات و/أو سحب التراخيص (إن وجدت) إذا لم يتم احترام التشريعات.

وبالنسبة لمنتجات النظم الإلكترونية لإيصال النيكوتين/النظم الإلكترونية لإيصال مواد غير النيكوتين: 2. فرض جزاءات ذات عواقب كبيرة على المنتجين الذين يعلنون أن السوائل الإلكترونية المحتوية على النيكوتين «لا تحتوي عليه»؛

3. اشتراط رسم (المساهمة في التكاليف) للفحوصات المخبرية عند طرح منتج جديد في السوق أو عند وجود تعديلات كبيرة على منتج موجود بالفعل.

ويُرد مزيد من المعلومات عن خيارات السياسات لتطبيق الضريبة الانتقائية على النظم الإلكترونية لإيصال النيكوتين/النظم الإلكترونية لإيصال مواد غير النيكوتين في القسم 2-4-2 والجدول 2-6 في الفصل 2.

الخلاصة الرئيسية 18

من حيث المبدأ، ينبغي أن تكون إدارة الضرائب المفروضة على منتجات النيكوتين والتبغ الجديدة والناشئة مماثلة لتلك الخاصة بالسجائر. ونظرًا لعدم توحيد معايير هذه المنتجات، يجب المواظبة على فهم مكوناتها وسلسلة التوريد الخاصة بها وبسرعة لتحقيق الفعالية والكفاءة في إدارة الضرائب.

6-3 العناصر الأوسع نطاقًا لنظام ضريبي جيد

1-6-3 توفير الموارد المناسبة للسلطات المختصة

بالإضافة إلى الأدوات القانونية والأساس القانوني اللذين يُستند إليهما في العمل والإنفاذ، ينبغي توفير الموارد الكافية للسلطات المسؤولة عن تنفيذ قوانين الضريبة الانتقائية لتوظيف الموظفين اللازمين لتنفيذها وإنفاذها على النحو السليم. ويمكن أن يشمل التوظيف اللازم وكالات متعددة، وسيُتطلب في كثير من الأحيان التعاون بين الوكالات، لأن بعض الجوانب، مثل التنظيم والترخيص ومراقبة الحدود، قد تؤديها وكالات أخرى غير السلطة المختصة.

ويحتاج موظفو السلطات المختصة إلى الأدوات والمعدات والتدريب والإمدادات اللازمة للاضطلاع بمهامهم. وتشمل هذه المتطلبات وسائل لإنشاء نظام برمجيات يتيح لدافعي الضرائب تقديم المعلومات المطلوبة إلكترونياً، أو شراءه وصيانته. وتقديم الطلب إلكترونياً له مزايا لكل من دافعي الضرائب والسلطات. فهو يقلل من تكلفة الامتثال بالنسبة لدافعي الضرائب، ومن ثم يدعم الامتثال الطوعي (68). ولتحديد مخاطر عدم الامتثال، ينبغي أن يوفر نظام البرمجيات للسلطات المختصة القدرة على تحليل البيانات المقدمة من دافعي الضرائب وإجراء تدقيق مقارنة بينها وبين بيانات الضرائب الأخرى، مثل ضريبة القيمة المضافة ومصادر الطرف الثالث، كالبנק والدراسات الاستقصائية للأسر المعيشية.

ويتمثل خيار آخر أمام السلطات في زيادة كفاءة استخدام الموارد القائمة. على سبيل المثال، يمكن للسلطة تحسين نظام إدارة المخاطر من خلال التحول إلى نهج قائم فعلى المخاطر؛ حيث يمكن توفير الموارد من خلال مراجعة دافعي الضرائب الذين من المرجح أن يكونوا غير ممثلين على أساس تحليل المخاطر بدلاً من مراجعة حساباتهم جميعاً.

وتتمثل المشكلات الأخرى التي تعوق الأداء الفعّال للسلطة المختصة في الافتقار إلى استراتيجية متماسكة، فضلاً عن المشكلات المتعلقة بالهنية والمرتبطة بالافتقار إلى التدريب أو الفساد (69). ويساعد وجود استراتيجية على تجنب توجيه الموارد نحو مجالات أقل أهمية. ويجب أن تكون الاستراتيجية متسقة دائماً مع الأهداف، حتى تتمكن السلطات المختصة من تحديد الخطوات التي ينبغي اتخاذها وبأي ترتيب يجب اتخاذها لبلوغ هذه الأهداف. ولا غنى عن الاستراتيجية لترتيب الموارد حسب الأولوية وتنظيمها، حتى يمكن معالجة القضايا أو المخاطر المحددة بكفاءة.

3-6-2 الفساد

ينبغي للسلطات المختصة أن تنفذ قوانين الضرائب بنزاهة وأن تكون لديها قواعد ولوائح صارمة للكشف عن الفساد. ويجب وضع قواعد ولوائح صارمة لمعاقبة كل من موظفي الوكالة ودافعي الضرائب الذين يشاركون في ممارسات الفساد. ويؤدي الفساد داخل السلطة المختصة إلى رصد غير سليم للامتثال الضريبي، وهو أحد أسباب انتشار الاتجار غير المشروع في منتجات التبغ. كما يؤدي إلى تآكل الثقة في السلطات المختصة وفي نهاية المطاف في الحكومات بوجه عام. وبالإضافة إلى القوانين واللوائح الفعّالة، يجب تنفيذ عمليات مراجعة داخلية قوية تشمل المنع والاستقصاء والجزاءات. ولتحسين الوقاية، ينبغي وضع خريطة للمخاطر تسلط الضوء على مجالات سوء السلوك والتسربات المحتملة. وينبغي وضع خطة عمل لتحديث عمليات الرقابة بهدف تحسين مواطن الضعف المكتشفة في الإجراءات والنظم.

كما ينبغي جدولة المراجعات بانتظام. ومن الضروري أن يكون هناك مراجعو حسابات داخليون مزودون بسلطات ومستعدون لإجراء استقصاءات. ويجب أن تكون الجزاءات المفروضة على الفساد صارمة، بما في ذلك الجزاءات الإدارية والملاحقة الجنائية.

3-6-3 سلطة قضائية قوية

ينبغي أن يكون النظام القضائي نزيهاً ومستقلاً في الواقع وفي تصور العامة. وينبغي حل النزاعات بسرعة، وليس على مدار سنوات، كما هو الحال في بعض البلدان. ويجب أن يكون هناك حدود في عملية الاستئناف بحيث لا يمكن أن تستمر الطعون لسنوات. كما ينبغي النظر في استخدام التهم الجنائية بدلاً من التهم المدنية، لا سيما في سياق الاتجار غير المشروع.

الخلاصة الرئيسية 19

تشمل العناصر الأوسع نطاقاً للنظام الضريبي الجيد: (1) توفير الموارد المناسبة للسلطات المختصة لتعيين الموظفين والحصول على المعدات والنظم اللازمة، (2) وضع قواعد ولوائح صارمة للكشف عن الفساد بين موظفي الوكالات ودفعي الضرائب على حدٍ سواء والمعاقبة عليه، (3) ضمان نزاهة النظام القضائي واستقلالته، مع تسوية المنازعات في أسرع وقت ممكن.

7-3 الاستنتاجات

تكون السياسات أكثر فعالية إذا تم تنفيذها وإنفاذها على نحو سليم. وتضطلع السلطات المختصة بدور رئيسي في تحقيق الأهداف المالية وأهداف الصحة العامة المرجوة من الضريبة الانتقائية. وبالنظر إلى الصلات الوثيقة بين إدارة الضرائب والجهود الرامية إلى مكافحة التهرب الضريبي الناجم عن الاتجار غير المشروع، يُقتبس هذا الفصل باستفاضة من بروتوكول القضاء على الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ (أي البروتوكول). ويقدم البروتوكول مخططاً أولياً للتدابير اللازمة لمعالجة مشكلة الاتجار غير المشروع، ويمكن استخدامه كنموذج حتى من قبل البلدان غير الأطراف فيه.

وتشمل خصائص الإدارة الضريبية الفعّالة والمجدية الترتيبات المؤسسية، حيث تكون أدوار السلطات المختصة ومسؤولياتها محددة بوضوح لتجنب التداخل والفجوات. بالإضافة إلى ذلك، يجب تسهيل التعاون الفعّال بين الهيئات ذات الصلة بالأمر. وعلى المستوى الوطني، في إطار أي ترتيبات مؤسسية، من الأهمية بمكان أن تتعاون الوكالات وتتبادل المعلومات وأن تستند اختصاصاتها إلى أسس قانونية. وينبغي ضمان وجود أساس قانوني لتبادل المعلومات بين الهيئات الحكومية أو الوصول إليها. وعلى المستوى الدولي، لا سيما فيما يتعلق بمراقبة الحدود، يعد دور الجمارك أمراً رئيسياً، وصلاحيّة الوصول إلى اتفاقات التعاون الدولية مثل البروتوكول مفيدة للغاية. ويجب أن يتضمن الهيكل التنظيمي لإدارة الضرائب نظاماً لتقييم الأداء والمساءلة من خلال مؤشرات رئيسية محددة مسبقاً.

ولضمان الامتثال، تعد دقة المعلومات الخاصة بدورة الامتثال الضريبي أمراً أساسياً، بما في ذلك تسجيل دافعي الضرائب ومنحهم التراخيص على نحو واضح ومباشر، وعمليات الإقرار، وحفظ السجلات، والتخزين، والتوزيع، والتحصيل، واسترداد الضرائب.

- يعد منح التراخيص أداة قوية للحصول على المعلومات وتأمين سلسلة التوريد لمنتجات التبغ. ومن الناحية المثالية، يجب منح تراخيص لجميع الأشخاص المشاركين في زراعة التبغ وتجارة التجزئة، والنقل، والبيع بالجملة، والسمرة، وتخزين منتجات التبغ أو معدات التصنيع وتوزيعها.
- يعد جمع أكبر قدر ممكن من المعلومات عن تجارة التبغ وتسجيل جميع المعاملات أمرين أساسيين للحد من التهرب الضريبي، ولكن ذلك قد يكون عبئاً ثقيلاً على السلطات. ويُعد استخدام تكنولوجيا المعلومات في الإقرارات الضريبية الدورية، والمحاسبة، وبيانات الجرد والمعلومات المالية أمراً بالغ الأهمية للحصول على معلومات دقيقة وللمساعدة في خفض تكاليف نظام الإبلاغ بأكمله.

- ينبغي ضمان حفظ السجلات. ويجب على جميع الأشخاص والكيانات المنخرطة في سلسلة التوريد الخاصة بالتبغ ومنتجاته ومعدات تصنيعه، الاحتفاظ بسجلات كاملة وتفصيلية ودقيقة لجميع المعاملات ذات الصلة بالموضوع وتفاصيل المواد المستخدمة في إنتاج هذه المنتجات.
- الحفاظ على نظام لتصريح التخزين بالمستودعات، للسماح للسلطات بالرقابة على مرافق الإنتاج والتخزين بهدف ضمان دفع الضرائب. ومن الناحية المثالية، ينبغي إزالة المستودعات الجمركية من سلسلة التوريد.
- لا يُمنح تعليق الرسوم -الذي غالبًا ما يتم تطبيقه أثناء إنتاج السلع الخاضعة للضريبة الانتقائية وتجهيزها واحتجازها واستلامها وإرسالها- إلا عند الوفاء بمعايير صارمة (على سبيل المثال، منح التصريح، وزيارات المستودعات قبل منح التصريح، وتدابير الرقابة الكافية على المخزون، والتحقق من منشأ السلع الخاضعة للضريبة الانتقائية وعملية الإنتاج بالكامل وتمييز المنتجات ووسمها).
- للحد من عدد دافعي الضرائب الذي تحتاج السلطة المختصة إلى إدارته، يجب تحسين الضرائب بالقرب من مرفق الإنتاج والاستيراد.
- تعد المبالغ المستردة لضريبة القيمة المضافة والضرائب الانتقائية والرسوم الجمركية عملية شائعة في معظم البلدان، بموجب مبدأ عدم تصدير الضرائب. ويجب رصد عملية استرداد الأموال عن كثب لتجنب فرص التهرب الضريبي.

وتشمل الرقابة والإنفاذ -العنصران الرئيسيان لإدارة الضرائب- عددًا من التدابير لتأمين سلسلة التوريد، هي الترخيص والعناية الواجبة، والعلامات المالية، واقتفاء الأثر وتحديد المنشأ، وتدابير مكافحة تفادي الزيادة الضريبية، والمراجعات والضوابط، ومراقبة الاستيراد والتصدير، والاهتمام بالمناطق الحرة ونقاط الشحن العابر. ويجب إدراج الرقابة والإنفاذ كركائز في الخطة الاستراتيجية لإدارة الضرائب. ويجب تصميم خطط الإنفاذ والرقابة لتحديد الأنشطة ودافعي الضرائب الخاضعين للإنفاذ، وتوزيع الموظفين، وإجراء المراجعة، والبنية التحتية وموارد تكنولوجيا المعلومات. ويجب أيضًا تحديد الغايات، بما في ذلك عدد التدخلات وأي تحسين إضافي أو تخفيض للتهرب الضريبي. ويشمل ذلك اختيار التدخلات لأولئك الذين تزيد احتمالية عدم امتثالهم (نهج قائم على المخاطر). وبالنسبة لسلسلة توريد التبغ، فإن الاستيراد والتصدير والنقل من المستودعات وإليها قد تكون مجالات أكثر عُرضة لخطر عدم الامتثال.

- يوفر الترخيص بيانات دقيقة وفي الوقت المناسب يمكن أن تكون أساسًا للمراجعات لأنه يحدد المشغلين المرخص لهم ويراقبهم. ويجب تنفيذ عملية مراقبة التراخيص وتحديثها دوريًا، لا سيّما عن طريق التحقق من صحة السندات أو الضمانات، وسير العمل السليم للأنظمة المطلوبة وحفظ السجلات. وعندما تكون التراخيص مطلوبة، يجب أن يتضمن القانون حكمًا ينص على عدم السماح بالشراء من الموردين غير المرخص لهم، أو البيع للمشتريين غير المرخص لهم. وهذا يعني أنَّ كلاً من الموردين والمشتريين سيحتاجون للتحقق من الأشخاص الذين يتعاملون معهم. وسيساعد ذلك إلى حد كبير على تخفيف عبء الإثبات على السلطات. بالإضافة إلى ذلك، للحفاظ على مستوى عالٍ من الرقابة، ينبغي أن تكون صلاحية التراخيص محدودة زمنيًا ويشترط تجديدها أو إعادة الطلب عليها.
- يعد استخدام العلامات المالية (مثل الدمغات الضريبية) تدبيرًا مهمًا آخر للتحكم في إنتاج منتجات التبغ واستيرادها، ورصدها. وبالإضافة إلى دورها في زيادة الامتثال لقوانين الضرائب، يمكن للعلامات المالية أن تساعد على التمييز بين منتجات التبغ الأصلية وغير المشروعة. ويتيح استخدام العلامات المالية لكل من السلطة المختصة والجمهور رصد ما إذا كانت الضرائب المفروضة على

منتجات التبغ قد سُددت على النحو الصحيح. وبالإضافة إلى المنتجات المُنتجة محليًا والمستوردة، ينبغي أيضًا اشتراط وسم منتجات التبغ الموجهة للتصدير، مع الإشارة إلى أنها موجهة للتصدير. ويمكن أن يؤدي اشتراط حجم قياسي للعلبة إلى تسهيل تطبيق العلامات (2). ولتقليل احتمال أن يحاول المحتالون إعادة استخدام العلامات المالية (خاصة الدمغات)، ينبغي وضع العلامات على كل علبة من علب السجائر (وغيرها من منتجات التبغ) قبل تغليفها بالسيلوفان. وينبغي عدم إصدار العلامات المالية لجهة تصنيع منتجات التبغ أو مستوردها إلا عندما يتم دفع الضريبة الانتقائية على المنتجات بالكامل أو عند إثبات وجود ضمان. ويجب أن تشمل العلامات المالية مزايا أمنية متعددة لزيادة صعوبة تزيفها. ويمكن أن تشمل هذه العلامات الخصائص الظاهرة أو السرية أو شبه السرية أو الشرعية أو جميعها.

- يساعد نظام اقتفاء الأثر وتحديد المنشأ السلطات في تحديد منشأ منتجات التبغ ونقطة انحرافها، إن أمكن، ورصد حركة منتجات التبغ ووضعها القانوني، ومكافحتها. والهدف من نظام اقتفاء أثر منتجات التبغ وتحديد منشئها هو تزويد السلطات بمعلومات عن جميع المعاملات التي تتم على مستوى سلسلة توريد منتجات التبغ بالكامل إلى أن يتم دفع الرسوم أو الوفاء بالالتزامات الأخرى. ويجب أن يكون نظام اقتفاء الأثر وتحديد المنشأ قادرًا على تحديد فرادى المنتجات بصورة فريدة. ومن خلال وسم منتج برمز أو رقم تعريف فريد، يمكن تسجيل حركات المنتج تسجيلًا قاطعًا.

ويتيح نظام اقتفاء الأثر وتحديد المنشأ الجيد للحكومة رصد سلسلة التوريد رصدًا صحيحًا، ويُحسّن قدرتها على ضمان تحصيل الرسوم والضرائب المناسبة، والتحقق مما إذا كانت علامات التعريف أصلية ومطابقة للمنتج، ويُحسّن قدرتها على إنفاذ القانون وتقديم البينات الكافية لإثبات عدم الامتثال من قبل أحد المخالفين. ولتخفيف العبء المالي لتنفيذ مثل هذا النظام، قد تطلب الولايات القضائية من دوائر صناعة التبغ تحمل التكلفة. وينبغي أن يكون أي نظام لاقتفاء الأثر وتحديد المنشأ متوافقًا مع المادة 3-5 من الاتفاقية الإطارية، وينبغي للحكومات أن تضمن استقلال النظام عن دوائر صناعة التبغ. وفي حين أن أهداف العلامات المالية ونُظم اقتفاء الأثر وتحديد المنشأ مختلفة، فإن الدمغات تحتوي بصورة متزايدة على خصائص اقتفاء الأثر وتحديد المنشأ.

- يمكن أن يؤدي تنفيذ التدابير القانونية لمكافحة تفادي الزيادة الضريبية إلى الحد من تأخير زيادة الضرائب وتأثيرها المقصود على الإيرادات وسلوك المستهلكين. ويحدث تفادي الزيادة الضريبية أو تكديس المخزون أو التوزيع المسبق للتكاليف بنسب غير متساوية عندما يقوم المصنعون أو المستوردون بزيادة مخزونهم المدفوع ضريبياً، أو زيادة العرض في السوق عن طريق زيادة الإنتاج أو الواردات قبل الزيادة الضريبية من أجل دفع المعدل الأدنى السابق.
- يمكن تنفيذ عمليات المراجعة والرقابة الدورية لزيادة الامتثال. وتشمل هذه العمليات مراجعة التكاليف، ومراجعة التسعير التحويلي، ورصد الأسعار والأسواق، ورقابة المستهلك، وضوابط التحقق.
- لا يجب السماح باستيراد وتصدير منتجات التبغ ومعدات التصنيع إلا للأشخاص الطبيعيين أو الكيانات القانونية المرخصة حسب الأصول. ويمكن التخفيف من خطر فقدان الإيرادات هذا باشتراط ضمان أو سند لا يتم إرجاعه إلا إذا ثبت دفع الرسوم في بلد آخر. ويجب عدم السماح لأي منتج تبغ بالدخول إلى ولاية قضائية إلا إذا تم وضع العلامة المالية المطلوبة (مثل الدمغة الضريبية أو ملصق التصدير) على العلبة، وفقاً للقانون. وينبغي أن تحمل منتجات التبغ المخصصة للتصدير علامة تشير إلى أن المنتج موجه إلى سوق التصدير. كما أن تبادل المعلومات بين الولايات القضائية بشأن حركة البضائع يمكن أن يقلل من خطر التهرب.

ويمكن استخدام معدات الكشف غير الباضعة (مثل ماسحات الأشعة السينية) في نقاط الجمارك للكشف عن البضائع المهربة. أما البديل الأرخص فهو استخدام الكلاب، التي يمكن تدريبها للكشف عن السجائر والمنتجات العضوية الأخرى. وتستخدم بلدان كثيرة الماسحات الضوئية والكلاب على حدٍ سواء للكشف عن منتجات التبغ المهربة. ويمكن أيضًا تطبيق تدابير الرقابة المادية الخاصة للحد من التهريب. وتشمل هذه التدابير فصل عمليات المعالجة عن التخزين المحكم الإغلاق للمنتجات الخاضعة للضريبة وغير الخاضعة للضريبة. وداخل البلد، تساعد الوحدات المتنقلة للرقابة على الضريبة الانتقائية في التحقق من السلع الخاضعة للضريبة الانتقائية عند نقلها محليًا. وينبغي إرسال هذه الوحدات إلى ممرات النقل المهمة ومراكز الاتصال ومناطق الاكتظاظ، مثل الجسور والعبارات والممرات. وتتطلب عمليات الرقابة المادية تنسيقًا وثيقًا بين الشرطة وحرس الحدود والخدمات العامة الأخرى.

- إن ضوابط، مثل التنظيم والإشراف، تكون عادة أقل صرامة في المناطق الحرة ومرافق إعادة الشحن. وهذا قد يجعل المناطق الحرة جذابة للأشخاص المتورطين في تصنيع السجائر غير المشروعة أو الاتجار غير المشروع بها (17). ويجب على الإدارات الجمركية ممارسة سلطتها في المناطق الحرة للتعرف بفعالية على الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ ومكافحته. وتشمل التدابير في هذا الصدد الترخيص، والعناية الواجبة وحفظ السجلات لجميع المشغلين داخل المناطق الحرة، بالإضافة إلى تنفيذ نُظُم لاقضاء الأثر وتحديد المنشأ وإزالة الإعفاءات من الضريبة الانتقائية. ويمكن أن تشمل الإجراءات الأخرى حظر مزج منتجات التبغ مع المنتجات الأخرى في حاوية واحدة أو أي وحدة نقل مماثلة عند إخراجها من المناطق الحرة. وينبغي حظر بيع المنتجات المعفاة من الضرائب أو الرسوم للمسافرين الدوليين، حيث تؤدي عمليات البيع هذه إلى تآكل آثار التدابير الضريبية والسعرية التي تهدف إلى الحد من الطلب على منتجات التبغ، وتؤثر سلبًا على الإيرادات الحكومية عن طريق خلق ثغرة في الهيكل الضريبي.

ويجب تحديد الإجراءات بوضوح بعد الكشف عن الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ. وعند الكشف عن تهريب التبغ أو الاتجار غير المشروع به، من خلال المراجعة ونُظُم اقضاء الأثر وتحديد المنشأ والتحقق من الإقرارات أو مراقبة الحدود، يجب اتخاذ إجراءات فورية مثل مصادرة التبغ المهرب و/أو غير المشروع وإتلافه، وتحصيل الضرائب المستحقة. ومن المهم أيضًا أن تكون العقوبات والجزاءات كافية لردع الأنشطة غير القانونية. ويمكن ببساطة دفع الغرامات المالية المنخفضة كأنها تكاليف لممارسة الأعمال التجارية بينما يستمر النشاط غير القانوني. ويجب أن يكون الحد الأدنى من العقوبة بالنسبة للمستهلكين الذين يمتلكون منتجات التبغ غير المشروعة هو مصادرة المنتجات الموجودة في حوزتهم وإتلافها، مع وجوب سداد الضرائب والرسوم غير المدفوعة على تلك المنتجات. واعتمدت معظم البلدان تشريعات لمكافحة الجريمة المنظمة وغسل الأموال. وتستفيد بعض البلدان من هذا النوع من التشريعات وتستخدمها في التصدي للاتجار غير المشروع بالتبغ.

ومن حيث المبدأ، يتشابه فرض ضرائب التبغ على منتجات التبغ الأخرى، بخلاف السجائر، مع تطبيقها على السجائر. غير أن هناك تحديًا يعوق فرض الضرائب على المنتجات الأخرى يتمثل في عدم توحيد معايير تلك المنتجات وفي بعض الأحيان الأسواق الكبيرة غير الرسمية. وتساعد معرفة المنتج وسلسلة التوريد إلى حد كبير في تسهيل الإدارة الضريبية الفعالة. وغالبًا ما تتم تجارة التبغ الخام والإنتاج المنزلي على نطاق صغير للسجائر الملفوفة باليد والمنتجات الأخرى مثل سجائر البيدي خارج إطار نظامي

الرصد والرقابة (19). وأفضل طريقة لمواجهة هذا التحدي هي اشتراط الموافقة المسبقة على شراء أو بيع المواد الخام، وتسجيل جميع المشغلين والمزارعين الذين يتعاملون مع التبغ الخام أو حصولهم على تصريح أو ترخيص بذلك.

ومن حيث المبدأ، ليس من المتوقع أن تؤدي إضافة منتجات النيكوتين والتبغ الجديدة والناشئة لإطار ضريبي قائم إلى فرض تكاليف كبيرة. ومن المعقول أن تتوقع مواجهة تحديات مماثلة عند تحصيل الضرائب على هذه المنتجات الجديدة، حيث ستحاول الجهات الفاعلة في السوق استخدام الثغرات القائمة في التنظيم الضريبي لتجنب الضرائب على هذه المنتجات أو التهرب منها كلما أمكن ذلك. كما أنه من المتوقع أن تنشأ تحديات حيث تنطوي هذه المنتجات الجديدة على تكنولوجيا سريعة التغير وديناميكيات سوقها غير معروفة على نطاق واسع. وعلاوة على ذلك، قد يلزم توفير قدرات إضافية، حيث قد يحتاج البلد إلى تحديد وكالات أو سلطات جديدة، نظرًا للخصائص المختلفة للمواد الخاضعة للضريبة والأساس الضريبي. ونظرًا لأن منتجات النيكوتين والتبغ الجديدة تُشتري على نطاق واسع عبر الإنترنت، يجب على البلدان التي تقرر فرض ضرائب على هذه المنتجات أن تضع خطة تنفيذ مناسبة تتضمن قواعد بشأن كيفية تحصيل الضرائب على المنتجات المستوردة والمبيعات عبر الإنترنت. وتعد المبيعات عبر الحدود غير مسموح بها عبر الإنترنت في بعض البلدان.

وتشمل عناصر النظام الضريبي الجيد ما يلي: (1) توفير الموارد المناسبة للسلطات المختصة بما يكفي لتعيين الموظفين اللازمين لتنفيذ قوانين الضريبة الانتقائية وإنفاذها بصورة صحيحة؛ (2) تنفيذ قوانين الضرائب بنزاهة وباستخدام قواعد ولوائح صارمة للكشف عن الفساد ومعاقبة كل من موظفي الوكالات ودافعي الضرائب المنخرطين في ممارسات الفساد؛ (3) ضمان نزاهة واستقلالية النظام القضائي في الواقع وفي تصور العامة. وينبغي حل النزاعات بسرعة، وليس على مدار سنوات، كما هو الحال في بعض البلدان.

المراجع

1. اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ. جنيف: منظمة الصحة العالمية، 2003
http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/42811/9789246591015_ara.pdf;jsessionid=090416F0171D6A6278465D
، تم الاطلاع في 5 تشرين الأول/أكتوبر 2020. (291E9931E8?sequence=2).
2. WHO FCTC guidelines for implementation of Article 6 Price and tax measures to reduce the demand for tobacco. Geneva: World Health Organization; 2014 (https://www.who.int/fctc/treaty_instruments/Guidelines_Article_6_English.pdf?ua=1, accessed 5 October 2020).
3. اقتصاديات التبغ ومكافحة التبغ. ببئيسدا: وزارة الصحة والخدمات الإنسانية الأمريكية، معاهد الصحة الوطنية، المعهد الوطني لبحوث السرطان؛ وجنيف: منظمة الصحة العالمية؛ 2017 (الدراسة المحددة الموضوع رقم 21 الصادرة عن المعهد الوطني لبحوث السرطان بشأن مكافحة التبغ، https://cancercontrol.cancer.gov/sites/default/files/2020-06/m21_exec_sum_arabic.pdf، تم الاطلاع في 28 أيلول/سبتمبر 2020).
4. Joossens L, Raw M. From cigarette smuggling to illicit tobacco trade. Tob Control. 2012;21:230–234 (<https://tobaccocontrol.bmj.com/content/tobaccocontrol/21/2/230.full.pdf>, accessed 5 October 2020).
5. بروتوكول القضاء على الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ. جنيف: منظمة الصحة العالمية؛ 2013 (https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/80873/9789246505241_ara.pdf، تم الاطلاع في 5 تشرين الأول/أكتوبر 2020).
6. Reyes IP. Measures to control the tobacco supply chain in the ASEAN: a review of excise tax stamps, track and trace mechanisms, and licensing systems in the ASEAN region. Bangkok: Southeast Asia Tobacco Control Alliance; 2014 (<https://seatca.org/dmdocuments/SEATCA%20MEASURE%20BOOK%20.pdf>, accessed 5 October 2020).
7. Italy's tax administration: a review of institutional and governance aspects. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development; 2016 (<https://www.oecd.org/tax/administration/italy-tax-administration-a-review-of-institutional-and-governance-aspects.pdf>, accessed 5 October 2020).
8. Crandall W, Gavin E, Masters A. ISORA 2016: understanding revenue administration. Washington (DC): International Monetary Fund; 2019 (Departmental Paper Series No. 19/05; (<https://www.imf.org/en/Publications/Departmental-Papers-Policy-Papers/Issues/2019/03/07/ISORA-2016-Understanding-Revenue-Administration-46337>, accessed 5 October 2020).
9. Dutch customs in 2018. Heerlen: Customs Administration of the Netherlands; 2019 (<https://over-ons.belastingdienst.nl/wp-content/uploads/2019/04/Dutch-Customs-in-2018.pdf>, accessed 8 October 2020).
10. ESAs transform the way competent authorities cooperate with each other on AML/CFT matters [press statement]. European Banking Authority; 16 December 2019 (<https://eba.europa.eu/esas-transform-way-competent-authorities-cooperate-each-other-amlcft-matters>, accessed 5 October 2020).
11. Illicit trade report 2013. Brussels: World Customs Organization; 2014 (http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/enforcement-and-compliance/activities-and-programmes/illicit-trade-report/itr_2013_en.pdf?la=en, accessed 5 October 2020).
12. Council Directive 2011/16/EU of 15 February 2011 on administrative cooperation in the field of taxation and repealing Directive 77/799/EEC. Brussels: OJEU; 2011. (L 64/1; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0016&from=en>, accessed 29 January 2021).
13. 439 stolen cars seized in 12 days as part of Frontex-led operation. Frontex News Release; 14 October 2019 (<https://frontex.europa.eu/media-centre/news-release/439-stolen-cars-seized-in-12-days-as-part-of-frontex-led-operation-vvviir>, accessed 5 October 2020).
14. Focus on: the illicit trafficking of counterfeit goods and transnational organized crime. Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime; 2014 (https://www.unodc.org/documents/counterfeit/FocusSheet/Counterfeit_focussheet_EN_HIRES.pdf, accessed 5 October 2020).
15. Crandall W. Revenue administration: performance measurement in tax administration. Washington (DC): International Monetary Fund; 2010 (Technical Notes and Manuals 10/11; <https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2010/tnm1011.pdf>, accessed 7 October 2020).
16. Measuring tax gaps 2019 edition – tax gap estimates for 2017-18. London: HM Revenue and Customs; 2019 (<https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20200701215139/https://www.gov.uk/government/statistics/measuring-tax-gaps>, accessed 29 January 2021).
17. Countering illicit trade in tobacco products: a guide for policy-makers. Lyon: INTERPOL; 2014 (Legal handbook series; <https://www.aph.gov.au/DocumentStore.ashx?id=704d9168-2aa7-4d4f-bb81-0fef1357dfa6&subld=408832>, accessed 29 January 2021).

18. Resolução- RDC No. 226 de 30 de Abril de 2018 [Resolution of April 30, 2018]. Ministério da Saúde/Agência Nacional de Vigilância Sanitária/Diretoria Colegiada; 2018 (in Portuguese) (https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/12527411/doi-10.2018-05-02-resolucao-rdc-n-226-de-30-de-abril-de-2018-12527407, accessed 17 February 2021).
19. Study on Council Directive 2011/64/EU on the structure and rates of excise duty applied to manufactured tobacco. Brussels: European Commission; 2017 (https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/study_on_directive-2011_64_main_text_en.pdf, accessed 28 September 2020).
20. Preece R. Addressing the illicit flow of tobacco products in Australia. In: Dutta S (editor). Confronting illicit tobacco trade: a global review of country experiences. Washington (DC): World Bank Group; 2019 (<http://documents1.worldbank.org/curated/en/677451548260528135/pdf/133959-REPL-PUBLIC-6-2-2019-19-59-24-WBGToBaccoIllicitTradeFINALvweb.pdf>, accessed 29 January 2021).
21. Excise on tobacco [website]. Canberra: Australian taxation office; 2019 (<https://www.ato.gov.au/business/excise-on-tobacco/>, accessed 5 February 2021).
22. Safe Framework of Standards. Brussels: World Customs Organization; 2018 (<http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/safe-package/safe-framework-of-standards.pdf?la=en>, accessed 29 January 2021).
23. The Trade Facilitation Agreement. Geneva: World Trade Organization; 2017 (https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/tfa-nov14_e.htm, accessed 29 January 2021).
24. Authorised economic operator (AEO) [website]. Kildare: Irish Tax and Customs; 2020 (<https://www.revenue.ie/en/customs-traders-and-agents/authorised-economic-operators/index.aspx>, accessed 7 October 2020).
25. Performance outcome area 1: integrity of the registered taxpayer base. In: Tax Administration Diagnostic Assessment Tool (TADAT) field guide. Washington (DC): TADAT Secretariat; April 2019 (https://www.tadat.org/assets/files/IMF_TADAT-FieldGuide_web2.pdf, accessed 29 January 2021).
26. Commission implementing regulation (EU) 2016/323 of 24 February 2016 laying down detailed rules on cooperation and exchange of information between member states regarding goods under excise duty suspension pursuant to Council Regulation (EU) No 389/2012. Brussels: OJEU; 2018 (http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2016/323/2018-02-15, accessed 7 October 2020).
27. Council Directive 2008/118/EC concerning the general arrangement for excise duty repealing Directive 92/12/EEC. Brussels: OJEU; 2009 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0118&from=en>, accessed 29 January 2021).
28. Our strategy. London: HM Revenue & Customs, 2017 (https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/629941/HMRC-Strategy.pdf, accessed 31 January 2021).
29. Strategic plan FY2018-2019. Washington (DC): Internal Revenue Service, 2017 (<https://www.irs.gov/pub/irs-pdf/p3744.pdf>, accessed 31 January 2021).
30. Performance outcome area 2: effective risk management. In: Tax Administration Diagnostic Assessment Tool (TADAT) field guide. Washington (DC): TADAT Secretariat; April 2019 (https://www.tadat.org/assets/files/IMF_TADAT-FieldGuide_web2.pdf, accessed 29 January 2021).
31. Tax administration 2017: comparative information on OECD and other advanced and emerging economies. Paris: Organisation for Economic Co-Operation and Development; 2017.
32. Compliance risk management: managing and improving tax compliance. Paris: Organisation for Economic Co-Operation and Development; 2017 (<https://www.oecd.org/tax/administration/33818656.pdf>, accessed 7 October 2020).
33. Petit P, Nagy J. How to design and enforce tobacco excises? Washington (DC): International Monetary Fund; 2016 (International Monetary Fund How To Notes, No.3/2016; <https://www.imf.org/external/pubs/ft/howtonotes/2016/howtonote1603.pdf>, accessed 7 October 2020).
34. Evans P. U.K. Fines British American Tobacco for Oversupplying Cigarettes in Belgium. The Wall Street Journal. 13 November 2014 (<https://www.wsj.com/articles/u-k-fines-british-american-tobacco-for-oversupplying-cigarettes-in-belgium-1415873470>, accessed 31 January 2021).
35. Doward J. BAT fined for oversupplying tobacco in low-tax European jurisdictions. The Guardian. 16 November 2014 (<https://www.theguardian.com/business/2014/nov/16/bat-fined-for-oversupplying-tobacco-in-low-tax-european-jurisdictions>, accessed 31 January 2021).
36. Confronting illicit tobacco trade: a global review of country experiences. Washington (DC): World Bank Group; 2019 (<http://documents1.worldbank.org/curated/en/677451548260528135/pdf/133959-REPL-PUBLIC-6-2-2019-19-59-24-WBGToBaccoIllicitTradeFINALvweb.pdf>, accessed 29 January 2021).

37. Cour des comptes. Accises sur les produits du tabac, Bruxelles [Court of Auditors, Excise duties on tobacco products, Brussels]. Bruxelles: Cour des comptes; 2015 (in French) (https://www.ccrek.be/docs/2015_27_AccisesProduitsDuTabac.pdf, accessed 7 October 2020).
38. Chaloupka FJ, Edwards SM, Ross H, Diaz M, Kurti M, Xu X, et al. Preventing and reducing illicit tobacco trade in the United States. Atlanta: Centers for Disease Control and Prevention; 2015 (<https://www.cdc.gov/tobacco/stateandcommunity/pdfs/illicit-trade-report-121815-508tagged.pdf>, accessed 29 January 2021).
39. The Tax Stamp Forum 2015. Hexham: Reconnaissance International (<https://10times.com/tax-stamp-forum-miami>, accessed 10 September 2020).
40. Tax stamps: a technical study and market report. London: Reconnaissance international; 2012.
41. EAH/2013/Health/II concerning the provision of an analysis and feasibility assessment regarding EU systems for tracking and tracing of tobacco products and for security features. Brussels: European Commission, 2015 (https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/tobacco/docs/2015_tpd_tracking_tracing_frep_en.pdf, accessed 29 January 2021).
42. Ross H. Controlling illicit tobacco trade: international experience. Economic research informing tobacco control policy. Cape Town: University of Cape Town; 2015 (https://tobaccconomics.org/uploads/misc/2015/05/Ross_International_experience_05.28.15.pdf, accessed 18 December 2020).
43. Security and resilience — authenticity, integrity and trust for products and documents — guidelines for the content, security, issuance and examination of excise tax stamps. Geneva: International Organization for Standardization; 2018.
44. Borkowski F, Twomey C. European Union: an update on EU policies. In: Dutta S (editor). Confronting illicit tobacco trade: a global review of country experiences. Washington (DC): World Bank Group; 2019 (<http://documents1.worldbank.org/curated/en/677451548260528135/pdf/133959-REPL-PUBLIC-6-2-2019-19-59-24-WBGToBaccoIllicitTradeFINALweb.pdf>, accessed 29 January 2021).
45. Quality management systems — Fundamentals and vocabulary. ISO 9001:2015(en). Geneva: International Organization for Standardization; 2015 (<https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:9001:ed-5:v1:en>, accessed 16 February 2021).
46. بروتوكول القضاء على الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ: أسئلة وأجوبة. جنيف: منظمة الصحة العالمية؛ 2019 (<https://www.who.int/ctc/protocol/faq/ar>، تم الإطلاع في 7 تشرين الأول/ أكتوبر 2020).
47. Ross H, Eads M, Yates M. Why governments cannot afford Codentify to support their tracking and tracing solutions. Tob Control. 2018;27(6):706–08.
48. Servicio de Impuestos Internos, Chile, Noticias, 28 May 2019. (<http://www.sii.cl/noticias/2019/280519noti01er.htm>, accessed 20 October 2020).
49. Directive 2014/40/EU of the European Parliament and of the Council. OJEU. 2014;127:1–38 (https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/tobacco/docs/dir_201440_en.pdf, accessed 7 October 2020).
50. Report on the EU customs enforcement of intellectual property rights: results at the EU border. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2019 (https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/2019-ipr-report.pdf, accessed 7 October 2020).
51. Matthews P. Forestalling ahead of property tax changes. London: Office for Budget Responsibility; 2016 (OBR Working Paper No. 10; https://obr.uk/docs/dlm_uploads/Working-paper-No.10-1.pdf, accessed 29 January 2021).
52. Ross H, Tesche J, Vellios N. Undermining government tax policies: common strategies employed by the tobacco industry in response to tobacco tax increases. Prev Med. 2017;105S:S19–S22 (<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0091743517302165?via%3Dihub>, accessed 17 February 2021).
53. European Commission v Portugal supported by Belgium, Estonia and Poland, Case C-126/15. Judgement of the Court (Fifth Chamber); 29 June 2017 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62015CJ0126&from=EN>, accessed 31 January 2021).
54. Amalia Valesko v Zollamt Klagenfurt, Case C-140/05. Judgement of the Court (Second Chamber); 5 October 2006 (<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=02DEE17CC11845BAE0F42FC7CFD24C85?text=&docid=65599&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2591459>, accessed 29 January 2021).
55. European Commission v French Republic, Case C-197/08. Judgement of the Court (Third Chamber); 4 March 2010 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62008CJ0197&qid=1612223322830&from=EN>, accessed 31 January 2021).

56. Commission requests that Belgium amend its legislation on tobacco: letter of formal notice. Brussels: European Commission; 8 November 2018. (Memo 18/6247; https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/EN/MEMO_18_6247, accessed 29 January 2021).
57. Commission requests that Belgium amend its legislation on tobacco, MEMO/18/6247 of 8 November 2018.
58. Pederson H, Floristean A, Iseppi L, Dawkins R, Smith C, Mørup C, et al. Study on the measuring and reducing of administrative cost for economic operators and tax authorities and obtaining in parallel a higher level of compliance and security in imposing excise duties on tobacco products. Brussels: European Commission; 2014 (https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/docs/body/ramboll-tobacco-study.pdf, accessed 3 October 2020).
59. Money laundering vulnerabilities of free trade zones. Paris: Financial Action Task Force; 2010. <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/ML%20vulnerabilities%20of%20Free%20Trade%20Zones.pdf>, accessed 7 October 2020).
60. Omi K. 'Extraterritoriality' of free zones: the necessity for enhanced customs involvement. World Customs Organization; 2019 (WCO research paper no. 47; http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/ressources/permanent-technical-committee/225-226/itemixb_fzs_wco_e.pdf?la=en, accessed 29 January 2021).
61. European Parliament resolution of 26 March 2019 on financial crimes, tax evasion and tax avoidance. European Parliament; 2019 (2018/2121(INI)); http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0240_EN.html, accessed 7 October 2020).
62. International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures. Brussels: World Customs Organization; 2008 (http://www.wcoomd.org/Topics/Facilitation/Instrument%20and%20Tools/Conventions/pf_revised_kyoto_conv/Kyoto_New, accessed 7 October 2020).
63. Evidence Notice 2004: tobacco duty – tobacco products manufacturing machine licensing scheme. London: HM Revenue & Customs, 2018 (<https://www.gov.uk/government/publications/excise-notice-2004-tobacco-duty-tobacco-products-manufacturing-machine-licensing-scheme/excise-notice-2004-tobacco-duty-tobacco-products-manufacturing-machine-licensing-scheme>, accessed 31 January 2021).
64. Tackling illicit tobacco: from leaf to light: the HM Revenue & Customs and Border Force strategy to tackle tobacco smuggling. London: HM Revenue and Customs; 2015 (https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/418732/Tackling_illicit_tobacco_-_From_leaf_to_light__2015_.pdf, accessed 7 October 2020).
65. Maldonado N, Llorente BA, Iglesias RM, Escobar D. Measuring illicit cigarette trade in Colombia. Tob Control. 2020;29:s260-s266 (https://tobaccocontrol.bmj.com/content/tobaccocontrol/29/Suppl_4/s260.full.pdf, accessed 29 January 2021).
66. Cardenas M. Case studies in illicit tobacco trade: Colombia. Chicago: University of Illinois at Chicago; 2020 (Tobacconomics Fact Sheet; https://tobacconomics.org/files/research/606/UIC_Colombia-Ilicit-Trade-Fact-Sheet_v1.4.pdf, accessed 29 January 2021).
67. Maldonado N, Llorente BA, Escobar D, Iglesias RM. Smoke signals: monitoring illicit cigarettes and smoking behaviour in Colombia to support tobacco taxes. Tob Control. 2019;29:s243-s248 (https://tobaccocontrol.bmj.com/content/tobaccocontrol/29/Suppl_4/s243.full.pdf, accessed 29 January 2021).
68. Tax Administration Diagnostic Assessment Tool (TADAT) field guide. Washington (DC): TADAT Secretariat; April 2019 (https://www.tadat.org/assets/files/IMF_TADAT-FieldGuide_web2.pdf, accessed 29 January 2021).
69. Pellechio A, Tanzi V. The reform of tax administration. Washington (DC): International Monetary Fund; 1995 (Working Paper no. 95/22; https://www.elibrary.imf.org/view/IMF001/07242-9781451843941/07242-9781451843941/07242-9781451843941_A001.xml?language=en&redirect=true, accessed 29 January 2021).

الملحق 3-1 تكوين منتجات التبغ

لتنفيذ الضرائب المفروضة على التبغ وإنفاذها بأكثر الطرق فاعلية، يجب أن تكون السلطات المختصة على دراية بجميع مكونات منتجات التبغ، بما في ذلك كل من المواد الخام المستخدمة في تصنيعها ومدخلات الإنتاج وآلات تصنيع التبغ. وتوفر معرفة مكونات المنتجات والآلات الخاضعة للضريبة الانتقائية معلومات قيمة لتحديد الأنشطة المعرضة لمخاطر مرتفعة لعدم الامتثال، وتنفيذ التدابير لضمان دفع جميع الضرائب ومنع الاتجار غير المشروع.

منتجات النيكوتين وغير النيكوتين والتبغ وأجزاء مكوناتها

في معظم البلدان، تحدد وزارة المالية السياسة الضريبية، بما في ذلك تحديد منتجات التبغ الخاضعة للضريبة، في حين تكون وزارة الصحة مسؤولة عن تنظيم المنتجات والاستخدام. وقد يؤدي ذلك إلى تعاريف مختلفة للمنتج نفسه، وفقاً للوزارة المسؤولة عن قانون أو تنظيم معين. وحيثما كان ذلك ممكناً، يجب وضع تعريف واضح ومشارك لتبسيط الإجراءات وتجنب الالتباس. وتتخذ منتجات التبغ أشكالاً مختلفة، ولا تخضع جميعها للتنظيم أو للضريبة الانتقائية في ولاية قضائية محددة. وبالإضافة إلى السجائر، تشمل منتجات التبغ التقليدية الأخرى التبغ العديم الدخان، مثل مضغ التبغ والسعوط (التشوق) والتبغ الرطب (السنوس)، وكذلك سجائر «البيدي» وسجائر «الكريتيك» (سجائر القرنفل)، التي يمكن لفها يدوياً أو تصنيعها، والعلّيون (البابب)، والشيشة أو النرجيلة، والسيجار.

السجائر

من المهم أن نفهم المواد المستخدمة في منتجات التبغ والأجزاء المكونة لها الأكثر شيوعاً في بلد معين. والسجائر هي أكثر منتجات التبغ شيوعاً وأهمية من حيث الحجم والإيرادات الضريبية في معظم الولايات القضائية.

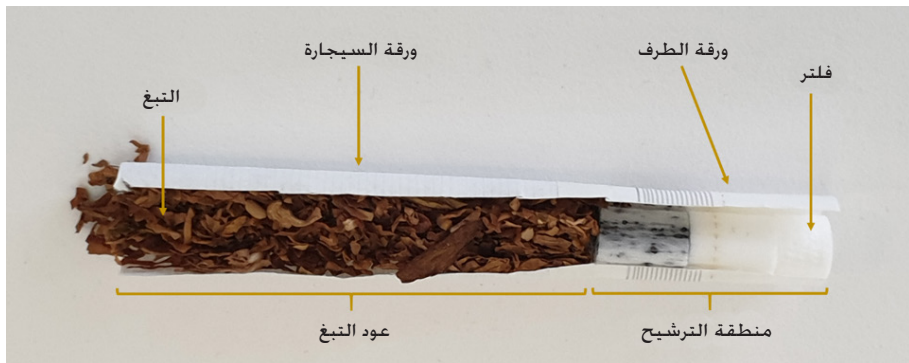
ويتكون عود السجارة من:

- خليط التبغ الذي يتألف من أنواع مختلفة من نبتة التبغ (الأوراق والساق وأجزاء أخرى من النبات) والمواد المضافة (بما في ذلك النكهات)؛
- ورق السجائر المستخدم في تغليف خليط التبغ لتكوين عود التبغ؛
- فلتر الأسيتات الذي يشكل الجزء الأبيض في طرف السجارة المفلترة، والذي يكون على اتصال مباشر بغم المدخن؛
- ورقة الطّرف أو الغلاف حول الفلتر؛
- المادة اللاصقة التي تثبت ورق السجائر حول خليط التبغ والطرف (1).

ويتبع كل مُصنِّع عملية محددة لإنتاج السجائر. وبصرف النظر عن مزيج التبغ، يغيّر المصنعون أيضاً حجم ورق السجائر وورق الطّرف وطول فلتر الأسيتات المستخدم في كل عود (1). وفي بعض البلدان، تكون هذه العناصر موحدة. وفي إطار تنظيمي مثالي، يتعين على المُصنِّع تقديم معلومات للسلطات المختصة عن العملية المحددة لكل علامة تجارية لمنتج التبغ الذي يضطلع بتصنيعه والعوامل المتغيرة الخاصة به، وذلك في إطار شروط الترخيص (انظر القسم 3-4-3). ويمكن للسلطات، على سبيل المثال، الاشتراط على المصنعين تقديم هذه المعلومات للحصول على ترخيص. ويمكن النص على الحد الأدنى من متطلبات الإدارة والمعلومات الواجب تضمينها في القوانين أو اللوائح التنظيمية الأدنى مرتبة لضمان حصول السلطات على المعلومات التي في حوزة جميع المصنعين المرخص لهم.

وتسهم هذه المعلومات في التحقق مما إذا كانت الشركة تبلغ عن الكمية الفعلية للسجائر المصنعة للبيع والسجائر المباعة عن طريق مقارنة كمية المواد المستخدمة في الإنتاج والكميات المستخدمة لكل سيجارة مع العدد الإجمالي للسجائر المصنعة. وفي نهاية المطاف، تسهم هذه المعلومات أيضًا في التحقق مما إذا كانت الضرائب مدفوعة على النحو الواجب. ويوضح الشكل (أ) 1-3 الأجزاء المكونة للسجائر التقليدية العادية المصنعة آليًا.

الشكل (أ) 1-3 أجزاء مكونات سيجارة مصنوعة آليًا



المصدر: من تجميع المؤلف. تصوير والتر كليركس.

ولا تخضع جميع أجزاء منتجات التبغ للمستوى نفسه من الرقابة. ووفقًا للمادة 5-6 من البروتوكول، وبعد مرور خمس سنوات على دخول هذا البروتوكول حيز النفاذ، يجب على اجتماع الأطراف في دورته التالية ضمان إجراء بحوث مسندة بالبيانات للتأكد مما إذا كان هناك أي مدخلات أساسية ضرورية لتصنيع منتجات التبغ، يمكن تحديدها ويمكن أن تخضع لآلية رقابة فعالة. وعلى أساس هذه البحوث، يجب على اجتماع الأطراف النظر في اتخاذ الإجراءات المناسبة.

وبالإضافة إلى المكونات الأساسية لمنتجات التبغ، يمكن رصد المواد اللازمة لتغليف عدد محدد من الأعواد في علبة السجائر، التي تتألف عادة من 20 سيجارة. وتشمل هذه المواد ورق الرقائق وورق التغليف (الذي يمكن أن يحمل اسم العلامة التجارية والتصميم والتحذيرات الصحية) والعلامة المالية (إذا لزم الأمر) والغلاف البلاستيكي أو السيلوفان. وتتم تعبئة عدد محدد من علب السجائر، عادة 10 علب، في عبوات كارتون، وتسمى أيضًا الرزم. وهذه العبوات الكارتون مصنوعة من الورق المقوى المرن أو الألواح الكرتونية، وربما تحمل العلامات التجارية وتكون ملفوفة في غلاف بلاستيكي أو سيلوفان.

وتتم تعبئة خمسين عبوة كارتون في صناديق رئيسية مصنوعة من ورق مقوى أكثر متانة وسمكًا، وتُكدّس فوق المنصات النقالة (عادة ما تكون 50 صندوقًا رئيسيًا على المنصة النقالة). ويتطلب الإطار التنظيمي الفعال من المصنعين والمستوردين تقديم معلومات إلى السلطات المختصة بشأن التغليف والتصميم، فضلًا عن عدد الأعواد في كل علبة وعبوة كارتون وصندوق رئيسي.

كما قد يلزم الحصول على موافقة مسبقة لشراء أو بيع المواد المستخدمة في عملية إنتاج السجائر. وفي الفلبين، يجب على موردي هذه المواد الخام، بما في ذلك أولئك الذين يوفر أوراق التبغ ومكونات الفلاتر، الحصول على ترخيص (2). وفي بعض الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، يخضع التبغ الخام أيضاً للمتطلبات المالية والقانونية. فعلى سبيل المثال، في سلوفاكيا وبولندا، لا يمكن التعامل مع التبغ الخام إلا من قبل مشغلين معتمدين. وبينما لا يتعين على المشغلين المعتمدين دفع الرسوم الانتقائية على التبغ الخام، إلا أنه في حالة الكشف عن تعامل مشغل غير معتمد مع التبغ الخام تكون الرسوم الانتقائية مستحقة. وتشترط هنغاريا وإيطاليا والمملكة المتحدة تسجيل جميع المشغلين والمزارعين الذين يتعاملون مع التبغ الخام أو اعتمادهم (3). وبالإضافة إلى معرفة كميات المدخلات المطلوبة لإنتاج كمية محددة من منتج خاضع للتنظيم (مثل السجائر)، تحتاج السلطة المختصة أيضاً إلى فهم سلاسل التوريد والتصنيع والتوزيع لتكون قادرة على الرصد والتنظيم على نحو مناسب وتحديد ما إذا كانت الضرائب قد تم دفعها (انظر أيضاً الشكل 3-3).

منتجات النيكوتين وغير النيكوتين والتبغ الجديدة والناشئة

في الآونة الأخيرة، تم طرح منتجات جديدة في عدة أسواق، وهي منتجات النظم الإلكترونية لإيصال النيكوتين والنظم الإلكترونية لإيصال مواد غير النيكوتين ومنتجات التبغ المُسخَّن. وتحتوي منتجات النظم الإلكترونية لإيصال النيكوتين على سائل إلكتروني يحتوي على النيكوتين، ولكن لا يحتوي على التبغ. وتعد النظم الإلكترونية لإيصال مواد غير النيكوتين مماثلة من حيث الجوهر، ولكنها لا تحتوي على النيكوتين (ظاهرياً). وطلب مؤتمر الأطراف لمنظمة الصحة العالمية من أمانة الاتفاقية أن تدعو الأطراف إلى رصد التطورات العلمية والتنظيمية والسوقية والإبلاغ عنها، مثل البدء في التدخين والإقلاع عنه والإعلان عن منتجات النظم الإلكترونية لإيصال النيكوتين والنظم الإلكترونية لإيصال مواد غير النيكوتين والترويج لها. وعلاوة على ذلك، طلب مؤتمر الأطراف من منظمة الصحة العالمية أن تقدم تقريراً عن تطوير الأساليب الخاصة بمنظمات إعداد المعايير الإقليمية والدولية لاختبار وقياس محتويات وانبعاثات هذه المنتجات (4).

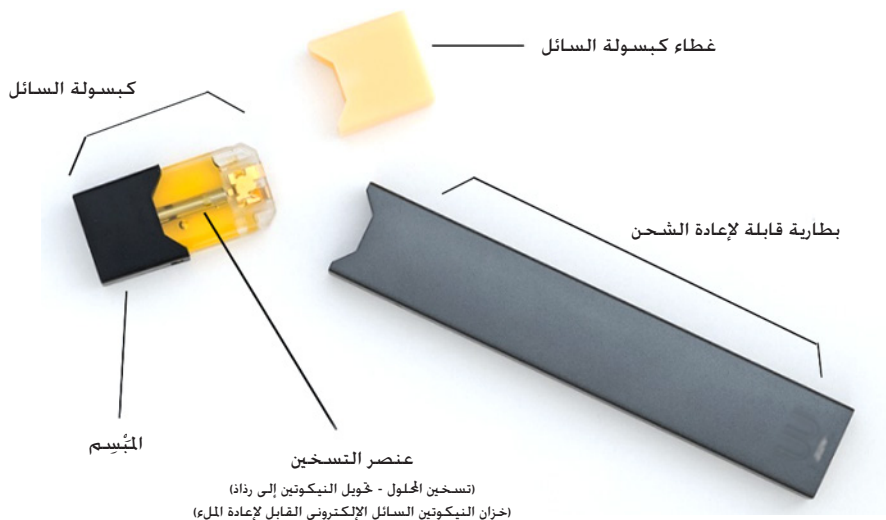
وهناك أنواع مختلفة من السجائر الإلكترونية، والأنواع الأكثر شيوعاً هي منتجات النظم الإلكترونية لإيصال النيكوتين والنظم الإلكترونية لإيصال مواد غير النيكوتين، وهناك حالياً أربعة أجيال من المنتجات. ومع ذلك، يمكن تقسيمها إلى فئتين رئيسيتين: الأنظمة المفتوحة والأنظمة المغلقة. وكلا نوعي السجائر الإلكترونية يستخدم فتيلاً ومصدراً حرارياً لتوليد الرذاذ. والفتيل مُشبع بسائل إلكتروني، ويتم استخدام معالج دقيق (ميكرو بروسيسور) للتحكم في العمليات (لا تشتمل جميع الأنواع عليه). كما تحتوي بعض السجائر الإلكترونية على مصباح LED لتقليد حرق طرف السجائر التقليدية (5). ويعرض الشكل (أ) 3-2 أمثلة على الأنظمة المفتوحة والمغلقة.

الشكل (أ) 2-3 أمثلة على الأنظمة المفتوحة والمغلقة لمنتجات النُظُم الإلكترونية لإيصال النيكوتين/النُظُم الإلكترونية لإيصال مواد غير النيكوتين

النظام المفتوح للنُظُم الإلكترونية لإيصال النيكوتين/النُظُم الإلكترونية لإيصال مواد غير النيكوتين (السجائر الإلكترونية)



النظام المغلق للنُظُم الإلكترونية لإيصال النيكوتين (السجائر الإلكترونية)



مصدر: (6).

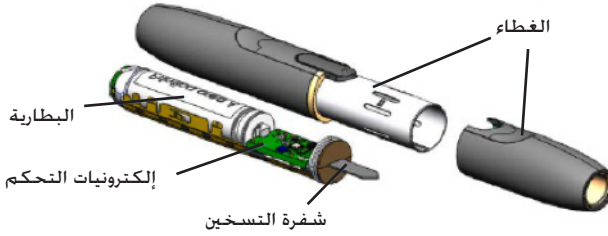
على عكس النُظُم الإلكترونية لإيصال النيكوتين/النُظُم الإلكترونية لإيصال مواد غير النيكوتين، تحتوي منتجات التبغ المُسخَّن على التبغ، وتنتج منتجات التبغ المُسخَّن رذاذاً يحتوي على النيكوتين والمواد الكيميائية السامة عند تسخين التبغ أو عند تشغيل جهاز يحتوي على التبغ (7). وتتألف منتجات التبغ المُسخَّن من عنصرين:

الأعواد أو الكبسولات التي تحتوي على التبغ والجهاز المستخدم لتسخين التبغ، وكلاهما ضروري لاستخدام المنتج. ويعرض الشكل (أ) 3-3 مثالاً على منتجات التبغ المُسخَّن. وهي من منتجات التبغ، ومن ثمَّ تخضع للتدابير التنظيمية الواردة في اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ.

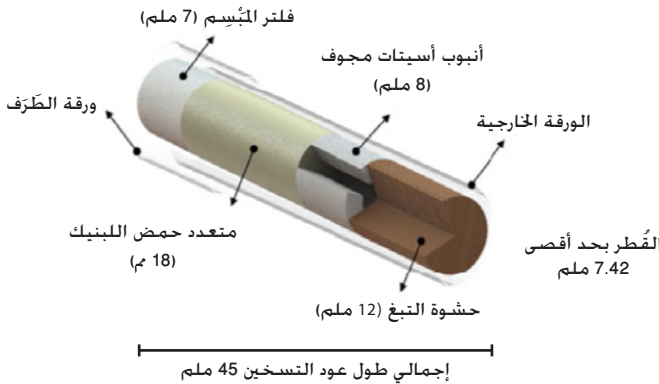
الشكل (أ) 3-3 مكونات منتجات التبغ المُسخَّن



الحامل:



عود التبغ:



ملاحظة: PLA: متعدد حمض اللبنيك، MPF: فلتر المُنيسم.

المصادر: (8-9).

يتوفر المزيد من المعلومات عن الإدارة الضريبية لمنتجات التبغ الأخرى في القسم 3-5.

المراجع

1. Memorandum by Gallaher Group Plc: the tobacco industry and the health risks of smoking. Select Committee on Health Minutes of Evidence. London: UK Parliament, 2000 (<https://publications.parliament.uk/pa/cm199900/cmselect/cmhealth/27/0011323.htm>, accessed 7 October 2020).
2. Petit P, Nagy J. How to design and enforce tobacco excises? Washington (DC): International Monetary Fund; 2016 (International Monetary Fund How To Notes, No.3/2016; <https://www.imf.org/external/pubs/ft/howtonotes/2016/howtonote1603.pdf>, accessed 7 October 2020).
3. Study on Council Directive 2011/64/EU on the structure and rates of excise duty applied to manufactured tobacco. Brussels: European Commission; 2017 (https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/study_on_directive-2011_64_main_text_en.pdf, accessed 28 September 2020).
4. Electronic nicotine delivery systems and electronic non-nicotine delivery systems. Geneva: World Health Organization; 2016 (Decision FCTC/COP7(9) of the Conference of the Parties to the WHO Framework Convention on Tobacco Control; https://www.who.int/fctc/cop/cop7/FCTC_COP7_9_EN.pdf?ua=1, accessed 7 October 2020).
5. Brown CJ, Cheng JM. Electronic cigarettes: product characterization and design considerations. Tob Control. 2014;23:ii4-ii10 (<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3995271/pdf/tobaccocontrol-2013-051476.pdf>, accessed 31 January 2021).
6. E-cigarettes and vapor products [webpage]. King County, Washington (USA); 2019 (<https://www.kingcounty.gov/depts/health/tobacco/data/e-cigarettes.aspx>, accessed 9 October 2020).
7. منتجات التبغ المُسَخَّن. جنيف: منظمة الصحة العالمية؛ 2020 (WHO/HEP/HPR/2020.2)، صحيفة معلومات؛ <https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/331297/WHO-HEP-HPR-2020.2-ara.pdf>، تم الاطلاع في 7 تشرين الأول/أكتوبر 2020).
8. Tobacco heating system (IQOS) briefing document. Silver Spring: US Federal Drug Administration; 2018 (<https://www.fda.gov/media/110377/download>, accessed 31 January 2021).
9. Premarket tobacco product application: technical project lead review. Silver Spring: US Federal Drug Administration; 2017 (<https://www.fda.gov/media/124247/download>, accessed 7 October 2020).

الملحق 2-3 مثال على تفادي الزيادة الضريبية والتدابير المضادة

هذا المثال افتراضي، ولكنه مستوحى من الوضع في الفلبين. غير أن المبالغ والأسعار قد تغيرت، ومن المفترض أن تحتفظ الشركة المصنعة للتبغ بالمخزون العادي لمدة شهرين. وتبلغ الضريبة الانتقائية المفروضة على علبة السجائر في العام الحالي 3.00 دولارات أمريكية، وستزداد إلى 3.30 دولارات أمريكية في بداية السنة المالية الجديدة (في كانون الثاني/يناير في هذا المثال). والإنتاج الشهري للعلامة التجارية Y للسجائر من الشركة X، الذي تعلن عنه الشركة لأغراض ضريبية، هو كما يلي:

شهر السنة الجارية	علب
كانون الثاني/يناير	10000000
شباط/فبراير	10500000
آذار/ مارس	9900000
نيسان/ أبريل	11000000
أيار/ مايو	10200000
حزيران/ يونيو	10600000
تموز/ يوليو	9700000
آب/أغسطس	10100000
أيلول/سبتمبر	9900000
تشرين الأول/ أكتوبر	10100000
تشرين الثاني/نوفمبر	20000000
كانون الأول/ديسمبر	25000000

وبما أن مدة المخزون العادي تبلغ شهرين، فإن الكمية في الشهرين السابقين لتنفيذ المعدل الجديد للضريبة الانتقائية يتم إهمالها. وتبلغ مدة صلاحية منتجات التبغ ستة أشهر تقريبًا. ويُحسب متوسط الأشهر الستة السابقة لشهر تشرين الثاني/نوفمبر لمعرفة الكمية المفترض إنتاجها أو استيرادها إذا لم تكن هناك زيادة في الضرائب. والكمية من أيار/مايو إلى تشرين الأول/أكتوبر (شاملة) مقسومة على 6 هي 10100000 علبة. وهكذا، يتم تقييم أي كمية يتم إنتاجها بما يتجاوز 10100000 علبة لشهري تشرين الثاني/نوفمبر وكانون الأول/ديسمبر (الأشهر السابقة لتطبيق المعدل الضريبي الجديد) باستخدام المعدل الضريبي الجديد.

وفي هذا المثال، سيتم فرض ضريبة على 10100000 علبة منتجة في تشرين الثاني/نوفمبر بالمعدل القديم البالغ 3.00 دولارات، وسيتم فرض ضريبة على 9900000 علبة بالمعدل الجديد البالغ 3.30 دولار. وفي كانون الأول/ديسمبر، سيتم فرض ضريبة على 10100000 علبة بالمعدل 3.00 دولارات، بينما سيتم فرض ضريبة على 14900000 علبة بالمعدل 3.30 دولارات. ودون فرض هذه التدابير، كانت الحكومة ستحرم من زيادة الضريبة الانتقائية على 24800000 علبة سجائر. وبالإضافة إلى ذلك، فإن تأثير الزيادة على الأسعار والمستهلكين كان سيتأخر لمدة شهرين تقريبًا.

وفي البلدان التي تستخدم الدمغات الضريبية، يُعدّ منع إصدار الدمغات (للمصنعين) نهجًا معروفاً لمكافحة تفادي الزيادة الضريبية. ويتمثل حل عملي آخر في السماح للسلطات المختصة بطلب مبالغ مدفوعة مقدّمًا من دوائر صناعة التبغ لتغطية نقص الإيرادات، شريطة وجود أساس قانوني لمثل هذه الطلبات.

الفصل - 4

الاقتصاد السياسي

كما هو الحال مع أي إجراء حكومي مقترح، يحتاج راسمو السياسات إلى استكشاف البيئة السياسية لفرض الضرائب على التبغ في كل مرحلة من مراحل إعداد السياسات، وتنفيذها وإدارتها. وفي حين أن التاريخ المتميز لكل بلد، وثقافته، ونظمه، وقواه الهيكلية جميعهم يُشكّلون الملامح السياسية الفريدة لهذا البلد، فإن هناك بعض الموضوعات العالمية تتعلق بمكافحة التبغ، لا سيّما فرض الضرائب على التبغ. وتتلخص هذه الموضوعات في توزيع الأموال والسلطة والموارد. فدوائر صناعة التبغ، بوصفها لاعبًا سياسيًا واقتصاديًا، تدرك جيدًا هذه الموضوعات.

ودأبت دوائر صناعة التبغ على استخدام مبادئ الاقتصاد السياسي لفرض الضرائب على التبغ في جهودها الرامية إلى إعاقه أوجه التقدم المهمة في مكافحة التبغ. ومع ذلك، يمكن لراسم السياسات الماهر أن يرى الحقيقة وراء حجج صناعة التبغ، من خلال الأخذ في الاعتبار الأشخاص المستفيدين من تدابير السياسات والتدخلات المفضلة لدى صناعة التبغ. ويمكن تنظيم التحديات التي تفرضها دوائر صناعة التبغ بالنسبة لسياسات ضريبة التبغ في خمس فئات لأساليب التخويف (SCARE)، ويقدم هذا الفصل خريطة طريق لمساعدة راسمي السياسات في استكشاف الاقتصاد السياسي لفرض الضرائب على التبغ من خلال كل موضوع من هذه الموضوعات.

وتشرح الأقسام الخمسة الأولى تأطير دوائر صناعة التبغ لكل قضية، وتحدد بدقة العيوب في كل حجة، وتحدد إلى أي مدى كل شاغل له ما يبرره، وتقترح كيف يمكن لحكومة مسؤولة معالجة كل منها. وتُدعم هذه المناقشات ببيّنات غير متحيزة من أبحاث مستقلة خاضعة لاستعراض الأقران، بالإضافة إلى أمثلة محددة من تجارب البلدان. وتتناول الأقسام من 1-4 إلى 5-4 أساليب التخويف، وسترود راسمي السياسات بالأدوات التي يحتاجون إليها للمضي قُدّمًا والثقة في أن سياستهم الضريبية المعنية بالتبغ، التي تم تطويرها وتنفيذها وفقًا للمبادئ التوجيهية الواردة في الدليل التقني المائل، ستحقق أكثر الفوائد الصحية والاقتصادية لدوائهم الانتخابية، بغض النظر عن محاولات دوائر الصناعة إحباطها. ويعزز القسم 6-4 جهود راسمي السياسات في ضمان الآثار المفيدة لسياساتهم، كما يصف كيف يمكن للتخصيص أن يحسن الاقتصاد السياسي لفرض الضرائب على التبغ من خلال تمويل البرامج والمبادرات التي تعزز وتدعم صحة السكان وعافيتهم.

1-4 أسلوب التخويف (S): التهريب والاتجار غير المشروع

1-1-4 مقدمة

تقول دوائر صناعة التبغ وحلفاؤها إن زيادة ضريبة التبغ ستؤدي حتمًا إلى زيادة في الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ (1-2). وترغم أن ارتفاع معدلات الضرائب وارتفاع الأسعار يعززان الحوافز المالية للمنظمات الإجرامية لتوريد السجائر من ولايات قضائية ذات ضريبة أدنى، ويعززان التهريب الضريبي المحلي، ويشجعان المدخنين على السعي للحصول على سجائر غير قانونية أرخص ثمنًا. كما تعترض دوائر صناعة التبغ على الحجة التي تقول إن زيادة ضريبة التبغ تزيد من الإيرادات الحكومية، وتدعي أن وجود سوق غير مشروعة للتبغ سيؤدي بالفعل إلى تقليل تحصيل الإيرادات بعد الزيادة الضريبية. وتزعم النسخ الأحدث من هذه الحجة، التي تم

تكييفها لتناول مخاوف الصحة العامة بشأن تعاطي التبغ، أن نمو السوق غير المشروعة يعوض أيضاً الانخفاض في معدل انتشار التدخين الذي يمكن أن يحدث بخلاف ذلك من خلال زيادة ضريبة التبغ. وخلاصة القول، تزعم شركات صناعة التبغ وحلفاؤها أن زيادة الضرائب على التبغ غير فعّالة، بل تؤدي إلى نتائج عكسية لأنها يتم التحايل عليها من قِبل الأسواق غير المشروعة، مما يمنع الحكومة من تحقيق هدفها في مجال الصحة العامة ويقلل الإيرادات الضريبية بدلاً من زيادتها.

وعندما ينظر أحد البلدان في مقترح لزيادة الضريبة الانتقائية على التبغ، فإن صناعة التبغ وحلفاءها كثيراً ما يبالغون في المزايم حول حجم الاتجار غير المشروع بالتبغ ونطاقه في ذلك البلد. ويزعم معارضو الزيادات في ضريبة التبغ أن الفروق في الأسعار هي السبب الحصري -أو على الأقل المهيمن- للاتجار غير المشروع. وبسبب هذا التشخيص الخاطئ المسبب للخوف، كثيراً ما تجد السلطات الضريبية صعوبة في اتخاذ قرارات بشأن ضرائب التبغ. ومع ذلك، يتضمن هذا التشخيص دائماً العناصر الخاطئة نفسها. أولاً، الاتجار غير المشروع في أحد البلدان غالباً ما يكون أقل مما تصوره دوائر الصناعة، ونادراً ما تكون سياسة إنفاذ الضرائب على منتجات التبغ في البلد فريدة من نوعها أو مختلفة بأي شكل من الأشكال عما هو متعارف عليه في البلد (3). ثانياً، لا تعد فروق الضرائب أو الأسعار المحدد الحصري أو الأساسي لحجم الاتجار غير المشروع بالتبغ. وعادة ما ينتج الاتجار غير المشروع عن مجموعة من مشكلات الحوكمة التي تتسم بالفساد الحكومي، و/أو الأطر التنظيمية الضعيفة، و/أو سوء إدارة ضرائب التبغ، و/أو عدم فعالية نُظم العدالة الجنائية، و/أو عدم وجود عقوبات رادعة و/أو ضعف المعايير المتعلقة بالمشاركة في الأسواق غير القانونية وغير الرسمية (4-7).

ويقدم هذا القسم إرشادات للسلطات الضريبية وغيرها من السلطات المعنية حول كيفية الاستجابة لأساليب «التخويف» التي تتبعها دوائر صناعة التبغ، والتي تزعم بأن زيادة الضرائب المفروضة على التبغ تؤدي إلى التهريب والاتجار غير المشروع في بلدانها. وتحتاج السلطات الضريبية إلى معرفة طبيعة الاتجار غير المشروع وأسبابه ومداه، حتى تتمكن من تحديد المشكلة على النحو الصحيح وصياغة استجابة مناسبة. ويتناول هذا الفصل الأدوات المتاحة لتحسين تعريف مشكلات الاتجار غير المشروع المحددة وفهمها، لا سيما الأدوات التي تُسهّل التقييم المستقل لحجم تلك التجارة. وتُناقش التحسينات التي طرأت على الحوكمة في مجال السلطات الضريبية، مثل أفضل الممارسات في إدارة ضرائب التبغ وسياساتها الرامية إلى تحسين فعالية اللوائح أو المعايير المالية المتعلقة بالمشاركة في الأسواق غير الرسمية وغير القانونية، في الفصل 3.

ويصف هذا القسم أولاً طبيعة الاتجار غير المشروع بالتبغ لتسليط الضوء على بعض تعقيداته وتحديد السياسات التكميلية لمعالجة تلك المشكلة. بعد ذلك، تُناقش البيانات التي تتناول الصلة بين الاتجار غير المشروع وارتفاع الأسعار أو التغيرات في معدلات الضرائب. وأخيراً، لمساعدة السلطات الضريبية في تقييم وضعها، يتم تقديم عدة منهجيات مختلفة لتقدير نطاق الاتجار غير المشروع بالتبغ وتقييم هذا الاتجار في بلد أو ولاية قضائية ضريبية معينة.

4-1-2 طبيعة الاتجار غير المشروع بالتبغ ومداه

تُعرّف اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ الاتجار غير المشروع بأنه:

أي ممارسة يحظرها القانون أو أي تصرف يحظره القانون مما يتعلق بالإنتاج أو الشحن أو الاستلام أو الحيازة أو التوزيع أو البيع أو الشراء، بما في ذلك أي ممارسة أو تصرف بغرض تسهيل نشاط من هذا القبيل (8).

ويمكن أن تكون منتجات التبغ غير المدفوعة الرسوم والموجودة في إحدى الولايات القضائية (أي من خلال مسوحات العبوات الملقاة) ناتجة عن أي من النشاطين ذوي الصلة المميزين: تجنب الضرائب والتهرب منها. والتهرب الضريبي هو مجموعة من الإجراءات غير القانونية التي تهدف إلى عدم دفع

الضرائب والرسوم المفروضة على التبغ، في حين يشمل التجنب الضريبي الإجراءات القانونية التي تهدف إلى تجنب دفع بعض الضرائب أو جميعها، مثل إحضار كمية من السجائر وفقاً للمسموح به قانوناً من ولاية قضائية ذات ضريبة أقل إلى ولاية قضائية أخرى ذات ضريبة أعلى. والتجنب الضريبي لا يعد غير قانوني، ومن ثم لا يعد جزءاً من الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ.¹

ويركز هذا القسم على أنشطة التهرب الضريبي، التي يمكن أن تحدث في الحركة عبر الحدود أو الإنتاج والتوزيع المحليين. وعندما يحدث التهرب الضريبي عبر الحدود، يُعرف ذلك باسم التهريب (9) ويمكن أن يحدث على نطاق واسع أو على نطاق صغير. ويمكن أن يكون التهرب الضريبي في السوق المحلية جزئياً، عندما يمثل المنتجون أو الموزعون المرخصون والمعتمدون لجزء فقط من التزاماتهم الضريبية، أو كلياً عندما يكون نظام الإنتاج والتوزيع بأكمله غير قانوني وبعيداً عن أنظار مديري الضرائب (5، 10-14).² ويمكن أن تُدار خطط التهرب الضريبي على نطاق واسع من قبل العديد من المنتجين والموزعين المرتبطين بهم، مثل شركات التبغ عبر الوطنية وفروعها الوطنية، وشركات التبغ المحلية الأخرى التي تنتج علامات تجارية خاصة بها والمصانع غير القانونية التي تزور عادة علامات تجارية أخرى أو تنتج علامات تجارية غير مشروعة.

وينطوي التهريب الواسع النطاق، مثلاً، على استغلال المناطق المعفاة من الضرائب ووضع علامات خاطئة على منتجات الشحن قبل المرور العابر أو أثناءه (11) أو باستخدام شبكات سرية معقدة. وهذا الشكل من أشكال التهرب الضريبي منهجي ويمكن أن تنفذه شركات التبغ عبر الوطنية (12)، أو الشركات المحلية التي تنتج التبغ في بلدان ذات إنفاذ ضريبي منخفض، مثل باراغواي (15) التي توفر منتجات للبلدان المجاورة والمراكز الإقليمية غير المشروعة من خلال شبكة من الموزعين السريين (15)، أو الشركات الواقعة في مناطق معفاة من الضرائب مثل جبل علي ودي في الإمارات العربية المتحدة (16) أو المناطق المماثلة لها في روسيا أو قبرص (17). وغالباً ما تتغير مصادر التهريب الواسع النطاق ودروبه وكمياته مع تفاعل البلدان أو الأسواق المتضررة من خلال تعزيز الإنفاذ والسعي إلى التعاون الثنائي مع الولايات القضائية لبلد المنشأ. على سبيل المثال، تعزز الإستراتيجية الشاملة لعام 2013 للاتحاد الأوروبي (10) التعاون الثنائي مع بلدان المصدر والعبور الرئيسية للسجائر غير المشروعة القادمة إلى أوروبا، بما في ذلك روسيا وبيلاروس وأوكرانيا. وقد أدت هذه الاتفاقات إلى تحسين التعاون اليومي عبر الحدود، والحد من التدفقات غير القانونية، وإدخال تعديلات تدريجية على معدل الضريبة الانتقائية المفروضة على التبغ في هذه البلدان الثلاثة لرفعها إلى المستويات الأوروبية.

والتهريب على نطاق صغير (المعروف أيضاً باسم تهريب كميات صغيرة في عمليات نقل متعددة أو تهريب البضائع) هو الاتجار عبر الحدود بالسجائر بكميات أكبر من الحدود المسموح بها (مثل عبوي كارتون) ولكنها أصغر من الشحنات الكبيرة (على سبيل المثال حمولات الشاحنات وحاولات الشحن)، عادةً لغرض بيعها بأرباح (11). وقد يوجد هذا النوع من الاتجار غير المشروع في الأماكن التي توجد فيها فرص داخل الولايات القضائية الضريبية المجاورة. على سبيل المثال، يتم التهريب على نطاق صغير عادة من قبل أفراد يعيشون في المقاطعات الفرنسية والألمانية بالقرب من البلدان ذات الضرائب المنخفضة (مثل بلجيكا ولكسمبرغ وسويسرا وإسبانيا وبولندا والتشيك) (18).

والترفيف هو شكل من أشكال التصنيع غير المشروع الذي ينطوي على إنتاج منتجات التبغ (بما في ذلك التغليف وحشو التبغ) دون موافقة صاحب العلامة التجارية (13).

وهناك منتج آخر للتصنيع غير المشروع يسمى الأصناف البيضاء الرخيصة أو غير المشروعة. ويتم وضع علامات تجارية على الأصناف البيضاء الرخيصة (مثل Jin Ling) أو السجائر التي لا تحمل علامات تجارية ويتم

1 لا يتم تحليل ممارسات التجنب الضريبي -الشائعة بين الولايات في الولايات المتحدة الأمريكية وبين البلدان في الاتحاد الأوروبي- في هذا القسم.

2 عادة ما يعد التهرب الضريبي تصنيغاً غير مشروع في المؤلفات (14).

إنتاجها بصورة قانونية أو غير قانونية³ وبيعها عن علم في السوق غير المشروعة (17). والأصناف البيضاء الرخيصة لا يتم إنتاجها عادة بواسطة شركات التبغ عبر الوطنية (17، 19).⁴ ويتم إنتاجها من قبل شركات إنتاج التبغ الصغيرة في بلد واحد ويتم بيعها غالباً في الأسواق غير القانونية في البلدان المجاورة. فعلى سبيل المثال، في باراغواي، يتم إنتاج الأصناف البيضاء الرخيصة على نطاق واسع من قبل عدد قليل من الشركات بذريعة تسويقها محلياً، ولكن يتم تهريب حصة كبيرة إلى أوروغواي والبرازيل (4). وأظهر إغليسياس وآخرون (20) كيف كان يتم شحن العلامات التجارية الرخيصة الخاصة بشركات التبغ عبر الوطنية بصورة غير مشروعة عبر باراغواي لبيعها في الأسواق البرازيلية والأرجنتينية في تسعينيات القرن العشرين. وساهم ذلك في زيادة إنتاج الأصناف البيضاء الرخيصة من قبل الشركات الباراغواي التي واصلت الأعمال التجارية غير المشروعة حتى بعد أن عرقلت التشريعات البرازيلية النشاط غير القانوني لشركات التبغ عبر الوطنية.

والتهرب الضريبي المحلي ظاهرة منتشرة، لا سيما في البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل. ويحدث التهرب الضريبي الجزئي في منتجات التبغ على أي مستوى من معدلات الضرائب أو الأسعار، ويحدث عمومًا نتيجة لتشريعات معيبة أو ضعف إنفاذ الضرائب.⁵ ويحدث التهرب الضريبي الكامل أو الكلي عندما يكون المنتجون والموزعون سريين أو عندما تكون هناك تحديات مؤسسية خطيرة لإنفاذ الضرائب بين ولايتين قضائيتين، مثل الولايات المتحدة الأمريكية ومحميات الأمريكيين الأصليين. وقد زادت البيّنات على التصنيع غير المشروع في السنوات الأخيرة في عدة أماكن في العالم، بما في ذلك الاتحاد الأوروبي (10) والبرازيل (21).

وكانت شركات التبغ عبر الوطنية تسيطر على نشاط الاتجار غير المشروع حتى نهاية القرن العشرين، وحتى مع دخول جهات فاعلة جديدة في الأعمال التجارية غير المشروعة، لم تخرج شركات التبغ عبر الوطنية من هذا النشاط بالكامل. وحلل غليمور وآخرون (22) البيانات الممولة من دوائر صناعة التبغ وبيانات المضبوطات وخلصوا إلى أن شركات التبغ عبر الوطنية لا تزال ضالعة في الاتجار غير المشروع في أوروبا، على الرغم من اتفاقات مكافحة التهريب والتزوير (يُشار إليها بمصطلح «الاتفاقات») الموقعة بين شركات التبغ عبر الوطنية الأربع والاتحاد الأوروبي (23).⁶ وباستخدام البيانات الممولة من صناعة التبغ، يوضح غليمور وآخرون أن 58% من سجائر الاتحاد الأوروبي غير المشروعة يمكن عزوها إلى شركات التبغ عبر الوطنية الأربع الرئيسية. وعند استخدام بيانات المضبوطات، يمكن أن تُعزى نسبة تتراوح بين 69% و73% من سجائر الاتحاد الأوروبي غير المشروعة إلى هذه الشركات (22).

ومن الصعب دائماً تقييم مدى الاتجار العالمي غير المشروع بمنتجات التبغ، لعدم مشروعيتها، وطبيعته العالمية والمتغيرة، والمشكلات المتعلقة بجمع البيانات (24). وقبل القرن الحادي والعشرين، عندما كانت شركات التبغ عبر الوطنية الجهات الفاعلة الرئيسية على الأغلب في تهريب السجائر ذات العلامات التجارية المعروفة على نطاق واسع، كان الفرق بين الصادرات العالمية والواردات من السجائر يمكن أن يوفر تقديرًا تقريبياً جيداً لحجم هذه المشكلة على الصعيد العالمي (7). ومع ذلك، مع نمو التصنيع غير المشروع بوجه عام، وتصنيع الأصناف

3 حلل روس وآخرون (17) هذه المشكلة ووجدوا أن البيع للمشتري الأول قانوني عادة. ويشمل تحليلهم الإنتاج في المناطق الحرة (أي في الإمارات العربية المتحدة وروسيا وقبرص) والإنتاج المُصدّر من فييت نام وإندونيسيا والصين. وفي هذه الحالات، لا حاجة إلى إجراء البيع الأول بصورة غير قانونية. بيد أن إنتاج الأصناف البيضاء الرخيصة في باراغواي يُباع للموزعين المحليين، ومعظم هذه المبيعات غير قانونية تمامًا.

4 يحدد روس وآخرون (17) وغليمور وآخرون (19) بعض العلامات التجارية للأصناف البيضاء الرخيصة التي تباعها شركات التبغ عبر الوطنية، مثل President من شركة (PMI)، وهو الصنف الذي يتم إنتاجه في أوكرانيا، ومن شركة (Korea Tobacco & Ginseng Company, KT&G) Esse الذي يتم إنتاجه في إندونيسيا.

5 يحدث ذلك عندما لا يبلغ المنتجون المرخص لهم والمعتمدون عن الكميات الفعلية بصورة كافية وعند بيعهم الكميات المُشجّعة غير المدفوعة الرسوم من خلال قنوات غير قانونية. ويمكن أن يشمل ذلك أيضًا الحالات التي لا يقوم فيها المنتجون بالإبلاغ عن الكميات على الإطلاق، كما هو الحال في العديد من نُظم الضريبة القيمة في البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل.

6 منذ عام 2000، رفعت المفوضية الأوروبية 10 دول أعضاء قضايا أمام المحاكم تتعلق بالتهريب وغسل الأموال ضد العديد من شركات التبغ عبر الوطنية. وإنهاء القضايا المعروضة أمام المحاكم، تم التوقيع على اتفاقات مكافحة التهريب والتزوير، التي تتطلب من هذه الشركات ممارسة رقابة صارمة على سلسلة التوريد الخاصة بها (من خلال اقتفاء الأثر وتحديد المنشأ، والعناية الواجبة، والتزامات مكافحة غسل الأموال والإبلاغ)، وتبادل المعلومات الاستخباراتية التشغيلية مع الدول الأعضاء والاتحاد الأوروبي، ودفع غرامات عن المضبوطات، فضلاً عن المدفوعات السنوية على مدى 12 عامًا. وانتهت الاتفاقيات مع شركة PMI بالفعل، بينما ستنتهي الاتفاقية مع شركة JTI في عام 2022، وستستمر الاتفاقيات الأخرى مع شركة Imperial Tobacco وشركة BAT حتى عام 2030 (23).

البيضاء الرخيصة والحركات غير القانونية لتلك المنتجات على مدى العقدين الماضيين، لم تعد إحصاءات التجارة مفيدة كما كانت في الماضي. وحاول جوسنز وآخرون (25) تقدير حجم سوق السجائر غير المشروعة العالمية عن طريق إضافة أنواع مختلفة من التقديرات الوطنية التي تم إعدادها في عام 2007 تقريباً. ووجدوا أن الحجم المُقدَّر كان 657 مليار سيجارة في السنة، أو 11.6% من سوق السجائر العالمية. ووفقاً لجوسنز وآخرين، يُكَلَّف الاتجار غير المشروع الحكومات 40.5 مليار دولار أمريكي من الإيرادات الضريبية على مستوى العالم، والقضاء على الاتجار غير المشروع بالتبغ من شأنه أن يسترجع 13 مليار دولار أمريكي من الإيرادات الفورية في البلدان ذات الدخل المرتفع و18.3 مليار دولار أمريكي في البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل.⁷

وتعد أوصاف أنواع الاتجار غير المشروع مفيدة في وضع أول عنصر لاستراتيجية مكافحته: تقييم طبيعة المشكلة وحجمها. ويعرض الجدول 1-4 جميع العناصر الرئيسية لاستراتيجية مكافحة الاتجار غير المشروع. وإحراز تقدم في هذا العنصر الأول المتمثل في معرفة المشكلة، يمكن للسلطات استخدام الأدوات القائمة للترصد الصحي وتكييفها أو البحث عن شراكات مع الأوساط الأكاديمية والاختصاصيين المستقلين لتحقيق في القضايا المعنية، باستخدام منهجيات مختلفة (انظر القسم الفرعي 1-4-4 والملحق 1-4 بشأن منهجيات تقييم طبيعة المشكلة وحجمها). وتتطلب معرفة طبيعة المشكلة التعاون بين مختلف الجهات الفاعلة الحكومية لتحقيق مثلاً في كل من العمليات المالية والجنائية للجريمة المنظمة وراء الاتجار غير المشروع. ويجب أن يبدأ جمع المعلومات النوعية حول طبيعة الاتجار غير المشروع بالتزامن مع العمل الإحصائي لقياس حجم المشكلة.

الجدول 1-4 عناصر الاستراتيجية المعنية بمكافحة الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ

1- تقييم طبيعة المشكلة وحجمها
استخدام وتعديل الترصد الصحي القائم وغيره من الدراسات الاستقصائية الوطنية القائمة لتقييم المشكلة السعي لإقامة شراكات مع الأوساط الأكاديمية والاختصاصيين المستقلين لإيجاد سُبل لدراسة الاتجار غير المشروع دراسة دقيقة استخدام الاستقصاءات المالية وتحقيقات الشرطة لتحديد الجريمة المنظمة التي تعمل في الاتجار غير المشروع ومكافحتها
2- بدء تحديد السياسات والاستراتيجيات المناسبة الخاصة بكل بلد وتنفيذها للتصدي للاتجار غير المشروع
تحسين إدارة الضرائب والجمارك لسد الثغرات القانونية والإدارية التي تُسهِّل الاتجار غير المشروع تنفيذ سياسات ملائمة أخرى للتعامل مع المشكلات الخاصة بكل بلد
3- الانضمام إلى بروتوكول القضاء على الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ، و/أو تنفيذه
تكثيف الالتزامات الواردة في البروتوكول والخاصة بمراقبة سلسلة التوريد تعديل العقوبات الوطنية على جرائم الاتجار غير المشروع السعي للتعاون الدولي وترسيخه

وتُناقش المنهجيات المتاحة لتقدير طبيعة الاتجار غير المشروع وحجمه في القسم الفرعي 1-4-4. وهذه هي الخطوة الأولى للتعامل مع أسلوب التخويف (S). ويناقش الفصل 3 باستفاضة تدابير إدارة الضرائب ذات الصلة بالموضوع وأفضل الممارسات لتقليل فرص الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ إلى أدنى حد. ويعرض الجدول 2-4 أمثلة للسياسات والاستراتيجيات المناسبة التي تستهدف التصدي لأنواع محددة من الاتجار غير المشروع، بالإضافة إلى أفضل الممارسات الموضحة في الفصل 3.

وبعد استكمال الخطوة الأولى من هذه الاستراتيجية، يجب على السلطات الضريبية والصحية والقضائية مناقشة كيفية مواجهة المشكلات الخاصة بكل بلد، مع مراعاة التدابير الضريبية والجمركية، فضلاً عن سياسات واستراتيجيات التعاون الاجتماعي والدولي وإنفاذ القانون.

7. تنشر المنظمة العالمية للجمارك تقريراً سنوياً عن الاتجار غير المشروع، مع تحديد الخصائص والاتجاهات الرئيسية للتدفقات غير المشروعة للمنتجات الرئيسية، بما في ذلك التبغ، باستخدام البيانات القائمة على المضبوطات الجمركية.

الجدول 2-4 السياسات والاستراتيجيات المقترحة لمعالجة مشكلات الاتجار غير المشروع الخاصة بكل بلد

النوع الرئيسي للاتجار غير المشروع في الولاية القضائية	المشكلات	سياسات/استراتيجيات الاستخدام
تهريب البضائع	ولاية قضائية مجاورة منخفضة الضرائب	المفاوضات الثنائية لتنسيق نُظُم ضريبة التبغ
	صعوبة الرقابة على حركة الأشخاص في البلدان ذات الحدود البرية الواسعة	تحديد ووضع سياسات الحماية الاجتماعية المناسبة أو سياسات التوظيف للسكان المستهدفين في المناطق الحدودية
	حدود برية واسعة مع نقاط دخول متعددة	التعاون الثنائي مع قوات إنفاذ القانون وقوات مراقبة الحدود، ورصد طرق الوصول إلى أسواق المستهلك الرئيسية
عمليات التهريب الواسعة النطاق من الولاية القضائية المجاورة	الولاية القضائية المجاورة المنخفضة الضرائب والصعوبات في مراقبة الحدود	المفاوضات الثنائية لتنسيق نُظُم ضريبة التبغ، والتعاون الثنائي في مجال إنفاذ القانون
	المنتجون والموزعون في الولاية القضائية ذات الضرائب المنخفضة يهدفون إلى التوريد إلى الولاية القضائية ذات الضرائب المرتفعة	التعاون الثنائي لتنسيق النُظُم الضريبية والرقابة على المنتجين والموزعين في بلد المنشأ، وتهئية الظروف للصادرات القانونية والواردات الخاضعة للضرائب
عمليات التهريب الواسعة النطاق من بلد ثالث أو مناطق معفاة من الضرائب	يهدف المنتجون والموزعون إلى توريد منتجات التبغ غير المدفوعة الرسوم حيثما أمكن	الجمارك وغيرها من أشكال التعاون الدولي للرقابة على الصادرات من المناطق المحددة ورصدها
التهرب الضريبي المحلي	وجود العديد من صغار المنتجين غير الرسميين أو شبه الرسميين	تشجيع تركيز الأعمال التجارية من خلال جمعيات وتعاونيات المنتجين، وخلق الحوافز لإضفاء الطابع الرسمي ووضع قواعد الترخيص ونُظُم المعلومات الإلكترونية الأساسية للمواد الخام والإنتاج
المصانع السرية	قلة الإبلاغ من المنتجين الرسميين	تحسين إدارة الضرائب باتباع سياسات مثل نُظُم المعلومات الإلكترونية الأساسية للمدخلات والإنتاج، ووضع إجراءات محايدة للتحقق من الإنتاج، وتحسين نظم المراجعة، وزيادة معلومات الطرف الثالث حول المدخلات وإنتاج منتجات التبغ
		استقصاء سلطات إنفاذ القانون للروابط التجارية مع منتجي المواد الخام والآلات وموزعيها

وينبغي للحكومات أن تحاول تحديد الحوافز ومشكلات الحوكمة التي تشجع حركة الاتجار غير المشروع وتسمح بها داخل بلدانها. وكما هو مبين في الجدول 2-4، لا يعتمد تصميم سياسات التعامل مع هذه المشكلات وتنفيذها على سلطات الضرائب والجمارك حصراً؛ بل يعتمد أيضاً على جهود الشرطة وإنفاذ القانون ووزارة العدل والجهاز القضائي. وبعبارة أخرى، هناك حاجة إلى قدر كبير من التنسيق والتشاور بين مختلف أنواع الهيئات الحكومية والخبرات من أجل تقديم استجابة كافية. ويتضح أيضاً من الجدول 2-4 أن التهريب الضريبي المحلي من جانب المنتجين الرسميين يمكن أن تعالجه السلطات الضريبية، وهو يتعلق أساساً بأحكام الرقابة على سلسلة التوريد الواردة في البروتوكول.

ويعتمد البروتوكول (26) على المادة 15 من اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ ويكملها، وتتناول تلك المادة سُبل مكافحة الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ كجانب رئيسي لاستراتيجية مكافحة التبغ الشاملة. ويعد البروتوكول مخططاً أولياً لتدابير التعامل مع هذه المشكلة، ويجب أن تكون أحكامه جزءاً من أي استراتيجية لمكافحة السوق غير المشروعة. وهو معاهدة ملزمة

قانونيًا في حد ذاتها دخلت حيز التنفيذ في 25 أيلول/سبتمبر 2018. وكما هو موضح بالتفصيل في الفصل 3، يتضمن البروتوكول ثلاثة خطوط عمل رئيسية: عمليات الرقابة على سلسلة التوريد، والتوصيات بشأن كيفية معالجة السلوك غير المشروع المتعلق بالاتجار غير المشروع بالتبغ، والأكليات المقترحة للسعي إلى التعاون الدولي وترسيخه لمكافحة هذا الاتجار. ويمكن للبلدان البدء في تنفيذ المادة 15 من الاتفاقية الإطارية والسياسات أو الاستراتيجيات الملزمة التي يُوصى بها البروتوكول حتى قبل الانضمام إلى الاتفاقية، واختيار الأنسب وفقًا لطبيعة المشكلة الخاصة بالبلد ونطاقها. وسييسر هذا العمل الانتقالي التنفيذ اللاحق للبروتوكول، لأن أي خطة لتصحيح الثغرات في الممارسات الضريبية والجمركية ستقرب السلطات الحكومية إلى أفضل الممارسات الموصى بها في البروتوكول.

4-1-3 محددات التهرب الضريبي: دور مستويات الأسعار

اقتنعت بعض الحكومات (مثل أوروغواي وجورجيا في الماضي) بتجنب السياسات التي قد تؤدي إلى زيادة أسعار السجائر (مثل زيادة معدلات الضريبة الانتقائية) (4) نتيجة للحجة التي تقول إن معدلات الأسعار والضرائب هي المحددات الرئيسية للاتجار غير المشروع بالتبغ. بل إن بعض الحكومات (مثل كندا في عام 1994، والبرازيل في عام 1999، وباكستان في عام 2017) خفضت معدلات الضرائب في محاولة للحد من الاتجار غير المشروع.

وتُظهر المؤلفات العلمية الأوسع نطاقًا أن الاتجار غير المشروع ليس ظاهرة أحادية السببية (7) ولكنه ناتج عن العديد من العوامل، ومعظمه يتعلق بمسائل الحوكمة. ويسهم كل من الفساد الحكومي، والأطر التنظيمية الضعيفة، وسوء إدارة ضرائب التبغ، وتُظْمَر العدالة الجنائية غير الفعّالة، والمعايير الضعيفة المتعلقة بالمشاركة في الأسواق غير القانونية وغير الرسمية، والنزاعات بين البلدان المتجاورة (5) في وجود الاتجار غير المشروع بالتبغ ونموه.

ومن الصعب عزل دور الأسعار عن كل عامل من العوامل الأخرى لأن: (1) قياس الأسعار والكميات أمر صعب بطبيعته؛ (2) في معظم البلدان، هناك العديد من العلامات التجارية للسجائر، والأسعار تختلف بين العلامات التجارية وحتى في العلامة التجارية الواحدة؛ (3) هناك نقص في التدابير الجيدة للتعامل مع العوامل غير السعرية التي تؤثر في الاتجار غير المشروع، مثل الفساد الحكومي والعدالة الجنائية غير الفعّالة. وهذه القيود تجعل من الصعب إعداد بُنَيَات تجريبية قوية حول كيفية تأثير الأسعار والعوامل الأخرى على الاتجار غير المشروع. وعلى الرغم من هذه التحديات الأساسية، قدمت المؤلفات الاقتصادية بُنَيَات موثوقة بها على أن السعر هو دائمًا عامل واحد فقط يحدد نطاق الاتجار غير المشروع، وفي كثير من الأحيان ليس العامل الأكثر أهمية.

وقد ركزت العديد من الدراسات الاقتصادية القياسية حول تأثير الأسعار وغيرها من العوامل على التسوق عبر الحدود (أو تهريب البضائع على نطاق صغير من الولايات القضائية ذات الضرائب المنخفضة إلى الولايات القضائية ذات الضرائب المرتفعة)، نظرًا لتوافر بيانات المبيعات في الولايات المتحدة وأوروبا⁸ للولايات القضائية ذات الضرائب المنخفضة، والمرتفعة، المصنفة بطريقة ملائمة حسب المناطق الجغرافية، أي القريبة من الحدود أو البعيدة عنها. وحاولت تلك الدراسات تفسير تدفقات الاتجار غير المشروع أو المبيعات الأعلى نسبيًا في الولايات القضائية ذات الضرائب المنخفضة، من حيث الفوارق السعرية والضريبية بين الولايات القضائية ذات الضرائب المنخفضة والولايات القضائية المجاورة ذات الضرائب المرتفعة، بعد السيطرة على عوامل مهمة أخرى تؤثر في المبيعات عبر الحدود، مثل القرب من الحدود

8 كانت هذه السلسلة التقليدية من المؤلفات في الولايات المتحدة حول التجارة بين البلدان، وبدرجة أقل في البلدان الأوروبية، واستخدم معظمها مقياس الاتجار غير المشروع التقليدي ولكن غير الدقيقة.

ومستويات الفساد (6، 7، 11، 28).⁹ والاستنتاج الرئيسي للدراسات هو أن تدفقات الاتجار غير المشروع لا ترتبط بالسعر فقط (29)، وتوضح بعض الدراسات التأثير الكبير للفروق السعرية إلى جانب عوامل أخرى، ولكن بعض الدراسات الأخرى لا تجد تأثيراً كبيراً للفروق السعرية. وتتمثل الآثار السياسية المهمة لهذه التحليلات في أن خفض معدلات ضريبة التبغ والأسعار الحقيقية في الولايات القضائية ذات الضرائب الأعلى قد يكون له تأثير ضئيل أو معدوم على حصص السوق غير المشروعة.¹⁰

وتوفر الدراسات الرصدية ودراسات الحالة معلومات قد تحسن السياسة العامة، حتى عندما تعجز هذه الدراسات عن تقديم بيانات مقنعة على العلاقات السببية. وقد ربطت بعض الدراسات الرصدية بين مستويات الأسعار والحصص السوقية غير المشروعة، باستخدام عينات كبيرة من البلدان. ووجد جوسنز وآخرون (25) أن البلدان التي يوجد فيها ضرائب وأسعار مرتفعة لديها عادة حصص أقل من الاتجار غير المشروع من البلدان التي يوجد فيها حصص ضريبية وأسعار أقل. وفي العينة، كانت أسعار السجائر وحصصها الضريبية مرتفعتين نسبياً في البلدان المرتفعة الدخل بوجه عام، ولكن نتائجها الإيجابية (أي المستويات المنخفضة من الاتجار غير المشروع) ارتبطت بالإدارة الفعالة للضرائب وانخفاض مستويات الفساد. وعلى النقيض من ذلك، كان هناك عمومًا أسعار وحصص ضريبية أقل، إلى جانب حصص سوقية غير قانونية كبيرة في البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل. ويعزو جوسنز وآخرون الصعوبات في مكافحة الاتجار غير المشروع إلى ضعف إدارة الضرائب والجمارك، وفي معظم الحالات، إلى التحديات المؤسسية والقانونية (25).

ويوضح الشكل 1-4-1 العلاقة بين السعر والاتجار غير المشروع، باستخدام السعر (بالدولار الأمريكي) لكل علبة من العلامة التجارية الأكثر مبيعاً للسجائر والمستوى المُقدَّر للاتجار غير المشروع في 94 بلدًا في عام 2018.¹¹ ولا يوجد ارتباط واضح فريد بين المتغيرين. ويوضح الانحدار الخطي لسعر التجزئة باعتباره المتغير التفسيري وحصّة الاتجار غير المشروع باعتباره المتغير التابع، علاقةً عكسية، ولكن ليست ذات دلالة إحصائية، بين السعر وحصّة السوق غير المشروعة.¹² ويوضح الشكل 1-4-1 بعض الحالات المحددة:

- يوجد في العديد من البلدان ذات الأسعار المنخفضة (أي أقل من دولارين أمريكيين لكل علبة) أعلى مستويات للاتجار غير المشروع في العينة، مثل البرازيل (1.33 دولار والحصّة غير المشروعة 46.3%)، وباكستان (0.39 دولار و40%)، وإثيوبيا (0.55 دولار و32.9%)، وغانا (1.06 دولار و29%) والكاميرون (0.89 دولار و25%).
- على النقيض من ذلك، فإن العديد من البلدان التي تتراوح الأسعار فيها بين 4 و8 دولارات أمريكية، والتي يمكن اعتبارها مرتفعة بما يكفي لتقديم حوافز مالية للعمل، لديها حصص اتجار غير مشروع تقل عن 10% من إجمالي الاستهلاك. وتشمل هذه البلدان جمهورية كوريا (4.02 دولارات و0.8%)، والتشيك (4.31 دولار و2.9%) وسري لانكا (6.89 دولارات و1.6%).
- جميع البلدان التي لديها أسعار مرتفعة للغاية -أعلى من 8 دولارات أمريكية- باستثناء أيرلندا، سجلت حصص الاتجار غير المشروع بها نسبة أقل من 20%. وتشمل هذه البلدان فرنسا (9.39

9 في الآونة الأخيرة، مؤّلت شركتا Altria و PMI بعض الدراسات عن العوامل التي تؤثر في المبيعات عبر الحدود. وانتقدت إحدى هذه الدراسات التي أُجريت بواسطة بريجر وكوليك (28) دراسة ميريمان وآخرين، (2000) (9) حيث توصلت إلى استنتاج مفاده أنه في التسوق عبر الحدود، تعد الفروق السعرية مهمة لتحديد حجم الاتجار غير المشروع.

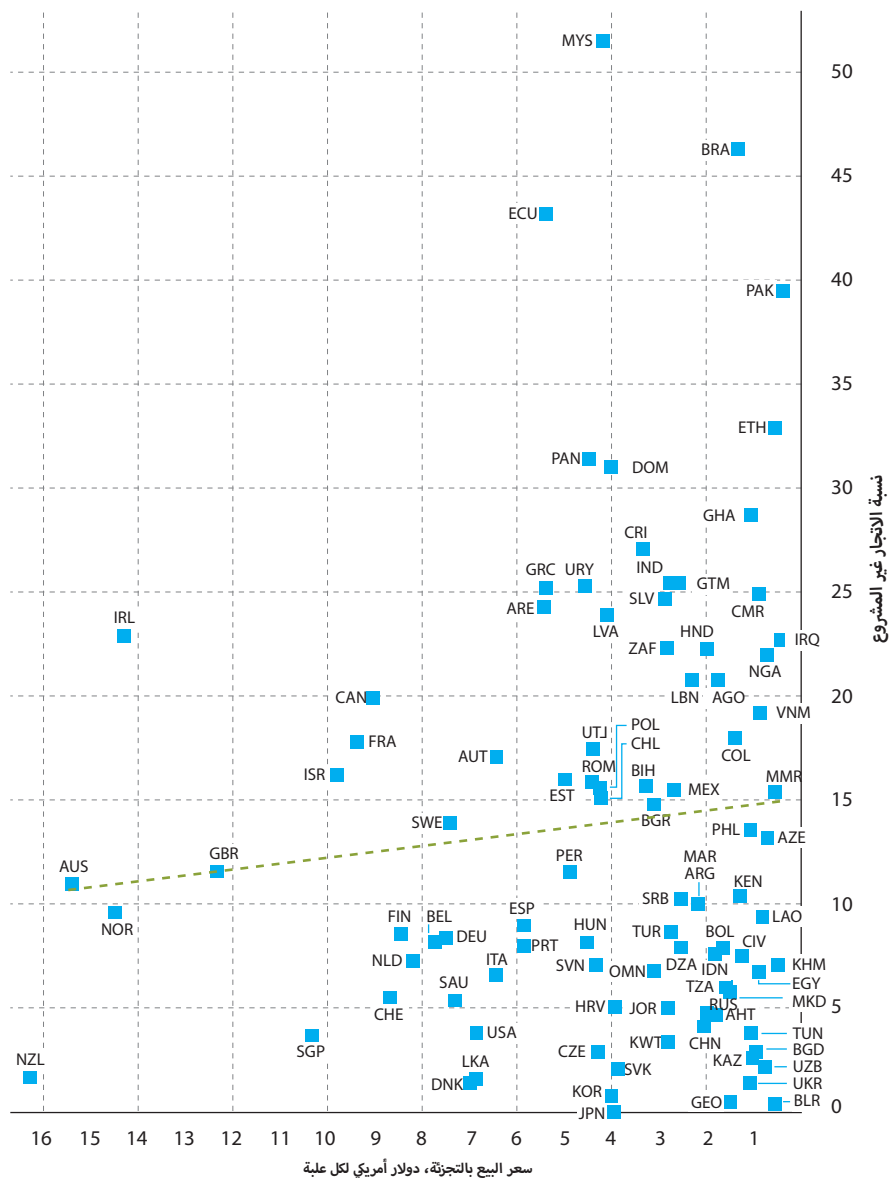
10 خفضت البرازيل معدلات الضرائب والأسعار الحقيقية في بداية القرن 21 لمكافحة الاتجار غير المشروع القادم من الولايات القضائية ذات الضرائب المنخفضة، ولكن بعد هذا الإجراء، فقدت الحكومة الإيرادات، وظل حجم الاتجار غير المشروع ونطاقه دون تغيير، وفقًا لمصادر صناعة التبغ (20).

11 التقديرات الوطنية لحجم الاتجار غير المشروع مثيرة للجدل، وتبالغ أرقام صناعة التبغ في تقدير المشكلة وتستند إلى منهجيات محل تساؤل. ولا تتوفر تقديرات ذات منهجية صارمة وشفافة لعينة كبيرة من البلدان في العام نفسه. ومن أجل مقارنة مستويات الأسعار مع الحصص السوقية غير المشروعة، تم اختيار تقديرات Euromonitor للحصّة السوقية غير المشروعة، لسببين هما: أنها تقديرات قابلة للمقارنة لعينة كبيرة من البلدان في عام معين، ولا يمكن لأحد أن يزعم أنها منحازة لوجهة نظر مكافحة التبغ. ولا يعني استخدام بيانات Euromonitor أن منظمة الصحة العالمية تتفق بالكامل مع جميع التفاصيل والمنهجيات المستخدمة للحصول عليها.

12 يجب مراعاة عوامل أخرى لتحويل هذا التحليل الرصدي إلى تحليل دقيق للسبب والنتيجة.

دولارات و17.8%)، وسويسرا (8.71 دولارات و5.5%)، وسنغافورة (10.35 دولارات و3.7%) والنرويج (14.51 دولارات و9.6%).

الشكل 1-4-1 حصة الاتجار غير المشروع في مقابل سعر التجزئة للعلامة التجارية الأكثر مبيعًا للسجائر بالدولار الأمريكي، حسب البلد، 2018



ملحوظة: قاست شركة Euromonitor مستوى الاتجار غير المشروع بالسجائر على أنه الكمية المُقدَّرة للسجائر غير المشروعة المستهلكة في أحد البلدان

مقسومة على إجمالي الاستهلاك المُقدَّر للسجائر في هذا البلد. المصادر: (27، 30).

كما ذُكر في العديد من الدراسات والتحليلات حول الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ (4-5)، فإن الطريقة الأكثر فعالية لمعالجة المشكلة هي عدم الامتناع عن الزيادات الضريبية، بل تعزيز القدرة على مكافحة الاتجار. ولذلك، من المهم النظر في العلاقة بين الحوكمة الجيدة والاتجار غير المشروع. وكلما زادت قدرة البلد على مكافحة الاتجار غير المشروع بوجه عام، انخفض مستوى هذا الاتجار.

ويقاس مؤشر جمعته وحدة التحريات الاقتصادية التابعة لمجلة ذي إيكونوميست (EIU)، وهو مؤشر بيئة الاتجار العالمي غير المشروع، القدرة الهيكلية للبلدان على مكافحة الاتجار غير المشروع عمومًا. ويعد هذا المؤشر مزيًا من أربعة مؤشرات أو فئات مصممة لتقييم أداء البلدان في تلك المجالات؛ وكلما كان المؤشر الإجمالي أقرب إلى 100، تحسنت قدرة البلد على مكافحة الاتجار غير المشروع. والفئات الأربع هي:¹³

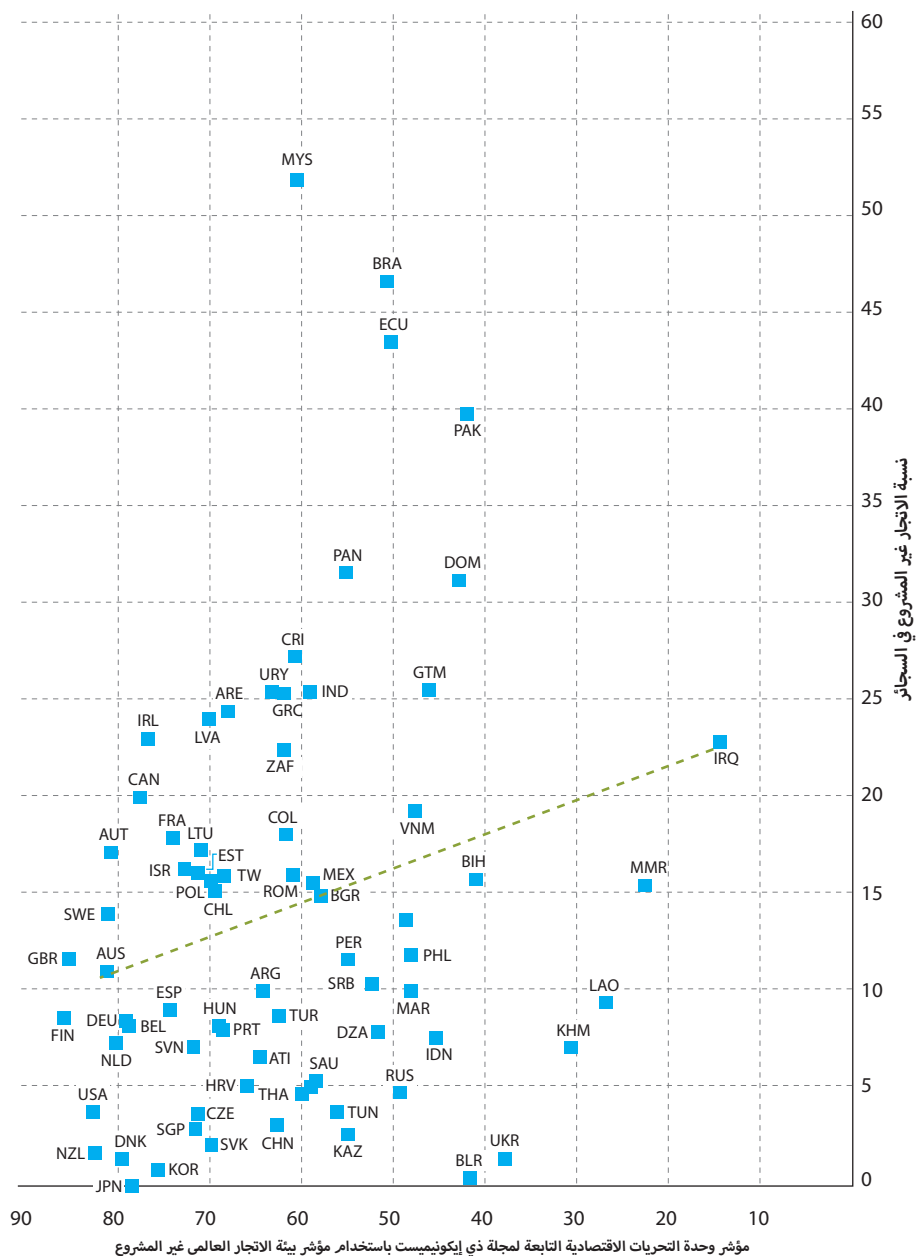
1. السياسة الحكومية التي تقيس التزام الحكومة بهدف رصد الاتجار غير المشروع ومنعه استباقياً؛
2. العرض والطلب اللذان يقيسان إلى أي مدى البيئة المحلية تثبط أو تشجع العرض والطلب على السلع غير المشروعة؛
3. الشفافية والتجارة، اللتان تقيسان الشفافية ودرجة الحوكمة المنطبقة على مناطق التجارة الحرة والشحنات العابرة؛
4. البيئة الجمركية، التي تقيس مدى فعالية الخدمات الجمركية في تيسير الاتجار المشروع وفي الوقت نفسه منع الاتجار غير المشروع.

يوضح الشكل 1-4-2 العلاقة بين مؤشر وحدة التحريات الاقتصادية التابعة لمجلة ذي إيكونوميست والمستوى المُقدَّر للاتجار غير المشروع بالسجائر في مجموعة من البلدان. وهناك علاقة عكسية وذات دلالة إحصائية بين المؤشر والمستوى المُقدَّر للاتجار غير المشروع بالسجائر. وهذا يشير إلى أنه مع زيادة القدرة على مكافحة الاتجار غير المشروع عمومًا، ينخفض الاتجار غير المشروع بالسجائر.¹⁴

13 لمزيد من التفاصيل حول هذا المؤشر، يُرجى زيارة الموقع الإلكتروني التالي: <http://illicittradeindex.eiu.com>

14 كان الارتباط مختلفًا تمامًا عن الصفر عند مستوى الثقة بنسبة 90%، باستخدام انحدار خطي بين المتغيرين.

الشكل 4-1-2 حصة الاتجار غير المشروع مقابل مؤشر وحدة التحريرات الاقتصادية التابعة لمجلة ذي إيكونوميست في 70 بلدًا، حسب البلد، 2018



* ملحوظة: هذه الحروف هي مختصرات لأسماء الدول تعذر ترجمتها في هذا الشكل.

أثبتت بحوث دقيقة ومستقلة أنه على الرغم من التحديات التي يفرضها الاتجار غير المشروع، فإن فرض الضرائب على منتجات التبغ هو أحد تدخلات الصحة العامة الفعّالة التي تقلل إلى حد كبير من تعاطي التبغ وتولّد إيرادات حكومية (5). وعلاوة على ذلك، عندما تزيد الضرائب على السجائر، تُولّد الحكومات إيرادات أعلى ويتم خفض الاستهلاك (32-33). ومع ذلك، فإن عدم فعالية إدارة الضرائب يمكن أن تسمح للاتجار غير المشروع بالنمو وتقويض بعض الفوائد لفرض الضرائب على التبغ من خلال جعل السجائر المتاحة أرخص. فعلى سبيل المثال، متوسط سعر الشارع للسجائر المهربة في ماليزيا أقل بنسبة 55% من نظيرتها القانونية المدفوعة الضرائب (34). ويعمل الاتجار غير المشروع بالتبغ أيضاً على تقليل إيرادات الضرائب الحكومية، وقد يزيد التكاليف الصحية المرتبطة بالتدخين والتكاليف المرتبطة بأعمال الشرطة.

4-1-4 قياس الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ

يمثل حجم الاتجار غير المشروع حجة قوية في مناقشات السياسة الضريبية، ولهذا السبب تُموّل دوائر صناعة التبغ تقدير الاتجار غير المشروع في البلدان أو المناطق ذات الأهمية الخاصة لها (أي مشروع Sun ومشروع Star في الاتحاد الأوروبي، ومؤسسة أكسفورد للتنبؤ الاقتصادي في شرق آسيا). ومع ذلك، وجد استعراض منهجي حديث لبيانات الصناعة عن الاتجار غير المشروع نقاط ضعف منهجية كبيرة في التقارير الصادرة بتكليف من دوائر صناعة التبغ (24). وعلاوة على ذلك، يرى بليشر وآخرون (35) أن الدراسات الممولة من دوائر الصناعة تميل إلى المبالغة بصورة منهجية في تقدير حجم الاتجار غير المشروع لإقناع السلطات بالتخلي عن الإصلاحات الضريبية المعنية بالتبغ. كما كشف الباحثون المستقلون عن وجود تناقضات في التقديرات الممولة من قبل دوائر صناعة التبغ (36).

وترد بعض الأمثلة على تقديرات الاتجار غير المشروع المتضخمة المرتبطة بالصناعة في الجدول 3-4، والتي تقارن بين الدراسات المستعرضة من الأقران والدراسات المستقلة والتقديرات الممولة من قبل دوائر صناعة التبغ. ولأن بعض البلدان لديها تقديرات متعددة لدوائر صناعة التبغ من مصادر أو سنوات مختلفة، يعرض الجدول 3-4 التقدير الوارد في المقال الذي نشر الدراسة المستقلة، لأنه ممثل وكافٍ لتوضيح المبالغة. وفي جميع الحالات، تتجاوز تقديرات الصناعة تقديرات الدراسات المستقلة.

إن قياس حجم الاتجار غير المشروع يمكن أن يكون مهمة شاقة للحكومات، لأن الباحثين المستقلين والحكومات ودوائر صناعة التبغ تستخدم أساليب مختلفة. ومع ذلك، يجدر الاستثمار في هذه الدراسات لأنها توجه المناقشات حول السياسات ويمكن استخدامها في تقييم أثر السياسات (مثل الزيادات الضريبية والتغليب البسيط والتحذيرات الصحية).

الجدول 3-4 الحصة السوقية غير المشروعة المُقدَّرة في الدراسات المستقلة مقارنةً بالتقديرات في الدراسات المُموَّلة من دوائر صناعة التبغ

البلد	حجم السوق غير المشروعة وسنة التقدير - دراسات مستقلة	مصدر الدراسة المستقلة	حجم السوق غير المشروعة وسنة التقدير - الدراسات المُموَّلة من صناعة التبغ	المؤسسة المسؤولة عن الدراسات المُموَّلة من صناعة التبغ
كولومبيا	3.5% من إجمالي السوق في خمس مدن، 2016	مالدونادو وآخرون، 2018 (37)	13% من إجمالي السوق، 2014	الاتحاد الوطني للوزارات (FND) وشركة INVAMER، 2015
شيلي	16.3% من إجمالي السوق في منطقة سانتياغو العاصمة، 2017	باراج وآخرون، 2020	24.3% من إجمالي السوق، 2017	مرصد الاتجار غير المشروع BATC، 2017
البرازيل	28.8% من إجمالي السوق، 2014	إغليسياس وآخرون، 2017	34% من إجمالي السوق، 2014	البيان العام لشركة BAT، 2015
المكسيك	8.8% من إجمالي السوق في ثماني مدن كبرى، 2017	ساينز دي مييرا خواريز وآخرون، 2020 (40)	16.6% من إجمالي السوق، 2012	اتحاد الغرف الصناعية، 2012

وكما هو مبين في الجدول 4-4، يمكن تصنيف منهجيات قياس الاتجار غير المشروع إلى ثلاثة أنواع: (1) القياس المباشر؛ (2) طرق البواق؛ (3) رأي الخبراء (12)، وتعتمد القياسات المباشرة على البيانات المرتبطة مباشرة بالسلوك غير المشروع الفعلي ومراقبة العبوات؛ وتستدل طرق البواق على التهرب بناءً على النظرية والبيانات حول الاستهلاك والمبيعات القانونية؛ ويستخلص رأي الخبراء المعلومات التي تم جمعها من التحدث إلى الأفراد ذوي المعرفة المباشرة الأكثر بسوق التبغ. ولكل طريقة مزايا وعيوب. ولا توجد طريقة واحدة متفوقة على غيرها بصورة قطعية، ولكن القياس المباشر وطرق البواق أكثر ملاءمة لتحديد حجم السوق غير المشروعة، في حين أن رأي الخبراء يمكن أن يقدم نظرة ثاقبة على تفاصيل العمليات التشغيلية بالسوق.¹⁵

ويعرض الجدول 4-4 المقدار النسبي للموارد ودرجة الخبرة المطلوبة لتنفيذ كل أسلوب قياس رئيسي، فضلاً عن الغرض الرئيسي، وخصائص جمع البيانات، وسمات أخذ العينات، ووحدة التحليل. ويرد وصف موجز لكل طريقة من الطرق في الملحق 4-1. ويقدم ميريان (11) وروس (9) تفاصيل أكثر توسعاً. ولا توجد قاعدة اختيار بسيطة لتحديد أسلوب القياس الذي يجب استخدامه. وتشمل العوامل الرئيسية التي يجب مراعاتها عند اختيار طريقة أو طرق: (1) طبيعة مشكلة الاتجار غير المشروع وخصائصها (أي أين وكيف تظهر المشكلة، وما إذا كان التهرب الضريبي المحلي أو التدفقات غير القانونية للعلامات التجارية الأجنبية أو مزيج من الاثنين سائداً)، (2) البيانات التي سبق جمعها، (3) الميزانية المتاحة، (4) خبرة المحللين المتاحين.

وغالباً ما تكون الميزانية المتاحة ومهارات الموظفين هي القيود الرئيسية التي تواجهها الحكومات. لذلك، يرتب الجدول 4-4 أساليب القياس وفقاً للموارد المطلوبة والخبرات المتاحة. على سبيل المثال، يمكن أن تقدم طرق البواق ورأي الخبراء تقديرات أولية -ولكنها مفيدة- بتكلفة منخفضة وتتطلب أدنى مستويات التطور التقني. ويتمثل خيار آخر من الخيارات المنخفضة التكلفة بالنسبة للبلدان التي تستخدم مسوحات ترصد الصحة السكانية، في إضافة أسئلة لقياس الاتجار غير المشروع، مثل اسم العلامة التجارية وقيمة وكميات آخر عملية شراء. وعلى النقيض من ذلك، غالباً ما يتطلب أسلوب القياس المباشر تصاميم بحثية متطورة وأبحاث ميدانية مكلفة (ومستهلكة للوقت).

الجدول 4-4 نظرة عامة على الموارد والخبرات اللازمة والغرض الرئيسي من أساليب القياس

الطريقة	مستوى	الخبرة	الغرض الرئيسي	جمع البيانات	أخذ العينات	وحدة التحليل
المضبوطات (القياس المباشر)	\$	منخفضة	تحديد الاتجاهات في أنواع المنتجات، وأساليب النقل، ونقاط الدخول، وأسماء العلامات التجارية	استخدام البيانات الثانوية	غير احتمالية	الشحنات
استخدام مسوحات التُّرْصُد الصحي القائمة - الاستهلاك المُبلَّغ عنه ذاتيًا (القياس المباشر)	\$	منخفضة، أسئلة إضافية فقط	حجم الاتجار غير المشروع، وإضافة أو تحسين الأسئلة المتعلقة بالعلامات التجارية، وقيمة وكميات آخر عملية شراء	جمع البيانات الأولية الإضافية	احتمالية	الأفراد
تحليل الفجوات (طريقة البواقي)	\$	متوسطة	يقدم تديرًا للتغيرات في الاتجار غير المشروع	استخدام البيانات الثانوية	شاملة	البلدان
النمذجة الاقتصادية القياسية (طريقة البواقي)	\$	مرتفعة	تقدير المرونة السعرية	استخدام البيانات الثانوية	شاملة	الموقع الجغرافي
مقابلات الخبراء (رأي الخبراء)	\$	منخفضة	خصائص الاتجار غير المشروع	جمع البيانات الأولية	غير احتمالية	الأفراد
مسوحات عمليات اعتراض المدخنين ومراقبة العبوات (القياس المباشر)	\$\$\$	متوسطة	حجم الاتجار غير المشروع وخصائصه، عينة قائمة على الاحتمالية سُمِّل السكان	جمع البيانات الأولية	احتمالية	الأفراد
مسوحات مُرتَبَعَات العبوات ومبادلتها (القياس المباشر)	\$\$\$	متوسطة	حجم الاتجار غير المشروع وخصائصه، عينة قائمة على الاحتمالية سُمِّل السكان	جمع البيانات الأولية	احتمالية	الأفراد
مسوحات العبوات الملقاة (القياس المباشر)	\$\$\$	متوسطة	حجم الاتجار غير المشروع وخصائصه، وإمكانية المقارنة مع تقديرات دوائر صناعة التبغ باستخدام مسوحات العبوات الفارغة	جمع البيانات الأولية	احتمالية	الأفراد

الطريقة	مستوى	الخبرة	الغرض الرئيسي	جمع البيانات	أخذ العينات	وحدة التحليل
عمليات الشراء السرية (القياس المباشر)	\$\$\$	متوسطة	نوع المنتجات والقنوات التجارية للاتجار غير المشروع	جمع البيانات الأولية	احتمالية	الموقع الجغرافي
مسوحات التبليغ الذاتي للمستهلكين (القياس المباشر)	\$\$\$	مرتفعة	حجم الاتجار غير المشروع وخصائصه، عينة قائمة على الاحتمالية سُمِّل السكان	جمع البيانات الأولية	احتمالية	الأفراد

ملاحظات: يشمل المصطلح «شاملة» إجمالي السكان. ومقياس تكاليف الموارد بافتراض دراسة متوسطة الحجم (على سبيل المثال، دراسة تمثيلية لمنطقة تضم عدة ملايين) هو: \$ (الأرخص) - أسابيع من ساعات العمل للعمالة الماهرة؛ \$ (متوسط التكلفة) - شهر إلى شهرين من ساعات العمل للعمالة الماهرة؛ \$\$\$ (الأغلى) - 6 إلى 12 شهرًا من ساعات العمل للعمالة الماهرة وغير الماهرة.

ويرد وصف أكثر تفصيلاً لأساليب القياس المختلفة في الملحق 4-1. ولزيادة مساعدة السلطات المسؤولة في تحديد الأسلوب الذي ينبغي اختياره، يعرض الجدول 5-4 الخصائص الرئيسية لكل أسلوب من أساليب القياس، إلى جانب المزايا والعيوب الرئيسية لكل أسلوب. وقد تبدأ البلدان بأساليب تتطلب موارد أقل ومهارات أقل للحصول على لمحة عامة عن المشكلة. وتمثل المضبوطات -وهي نتاج ثانوي لجهود إنفاذ القانون- خطوة أولى، ويمكن للبلدان تحليل المعلومات التي تم الحصول عليها (منشأ المنتجات والعلامات التجارية والموقع وما إلى ذلك) والإبلاغ عن النتائج لزيادة الوعي العام بالمشكلة.¹⁶ وبدلاً من ذلك، يمكن للبلدان إضافة الأسئلة المتعلقة بالاتجار غير المشروع إلى المسوحات القائمة والممولة للتّصّد الصحي، التي تجريها بانتظام سلطات التّصّد الصحي والسلطات الإحصائية. وعلى هذا النحو، يمكن أن يكون التعاون في استخدام أساليب القياس الحالية بين السلطات الصحية -أي مكتب مكافحة تعاطي التبغ ووحدة التّصّد الصحي- والسلطات الضريبية والجمركية والمكتب الإحصائي الوطني نقطة انطلاق لتحديد طبيعة مشكلة الاتجار غير المشروع وحجمها في البلد.

وقد تم تنفيذ المراقبة المباشرة للعبوات على نحو متزايد في العديد من البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل، من خلال أنواع مختلفة من المسوحات مثل عمليات اعتراض المدخنين أو تجار التجزئة، ومبادلة العبوات، وعمليات التفتيش على العبوات الملقاة، وعمليات الشراء السرية للسجائر. وقد أدت هذه الأنشطة إلى توسيع مهارات الباحثين المستقلين والأوساط الأكاديمية وزيادة المعرفة بهذه الأساليب. كما تسمح التقنيات الرقمية الأرخص على نحو متزايد للقائمين بالمقابلات بالتقاط الصور وتسجيل خصائص العلب في مسوحات الملاحظة المباشرة أو في مسوحات المستهلكين الوطنية للتبليغ الذاتي الأوسع نطاقاً.

16 المضبوطات مفيدة للحصول على معلومات نوعية عن النشاط غير المشروع، ولكن يتعين معالجتها بحذر شديد في تقدير حجم المشكلة. وقد تعتقد البلدان أنها تواجه مشكلة كبيرة للغاية لأن لديها سلطات مختصة تقوم بعمل استثنائي في العثور على البضائع غير المشروعة. ومن ناحية أخرى، يمكن أن يكون لدى البلدان سلطات أقل كفاءة تفتد مضبوطات قليلة، وفي هذه الحالة لا تدل المضبوطات على حجم المشكلة وطبيعتها.

الجدول 4-5 الخصائص الرئيسية والمزايا والعيوب لأساليب قياس الاتجار غير المشروع

الطريقة	الخصائص الرئيسية	المزايا الرئيسية	العيوب الرئيسية
المضبوطات (القياس المباشر)	إحصاءات عن منتجات التبغ التي صادرتها السلطات المحلية والوطنية	متاحة بسهولة من وكالات إنفاذ القانون	قد لا توفر صورة تمثيلية لحجم و/أو طبيعة الاتجار غير المشروع
استخدام مسوحات الترخيد الصحي القائمة لمعرفة المستهلك المُبلَّغ ذاتيًا (القياس المباشر)	إضافة أو تحسين الأسئلة حول أسماء العلامات التجارية والكميات والأسعار ومكان الشراء وغيرها من العوامل	يُنتج تقديرات جيدة على المستوى الوطني	البيانات المُبلَّغ عنها ذاتيًا قد تكون متحيزة بسبب الوصمة الاجتماعية الناجمة عن استهلاك منتجات التبغ غير المشروعة
تحليل الفجوات (طريقة البواقي)	يقارن بين بيانات المستهلك المُبلَّغ عنها ذاتيًا والبيانات المرصودة (الإدارية عادة) بشأن المبيعات المدفوعة الضرائب	عندما تكون البيانات الجيدة متاحة، يكون تحليل الفجوات بسيطًا ويمكن استنساخه بسهولة (يوفر معلومات للقياسات بمرور الوقت) ويمكن تفسيره	البيانات المتعلقة بالمبيعات المدفوعة الضرائب و/أو الاستهلاك غالبًا ما تكون غير دقيقة، وفي العديد من الحالات لا تقدم معلومات عن حجم السوق غير المشروعة، بل تقدم معلومات فقط عن التغيرات بمرور الوقت
النمذجة الاقتصادية القياسية (طريقة البواقي)	مُقدَّرة حسب الفرق بين المبيعات المدفوعة الضرائب والاستهلاك المتوقع وفقًا للنموذج	لأنها متوافقة مع التاريخ الطويل للنظرية الاقتصادية، يمكن تقييم التقديرات التجريبية	تتطلب بيانات عالية الجودة حول مجموعة متنوعة من المتغيرات المهمة على مدار فترة من الزمن، وخبرة متقدمة في النمذجة الاقتصادية القياسية
مقابلات الخبراء (رأي الخبراء)	يضم الخبراء باحثين (على سبيل المثال، في الاقتصاد والعدالة الجنائية والصحة العامة)، وصحفيين، ومتخصصين في الضرائب وإنفاذ القوانين، ومصنعي المنتجات وتجار الجملة	مفيدة لتحديد طبيعة واتجاهات السوق (على سبيل المثال، الأماكن التي تُباع فيها السجائر غير المشروعة، وطرق الدخول)، ويمكن أن تكون المقابلات مفيدة لتحديد طريقة تقييم حجم الاتجار غير المشروع	قد لا تكون المعلومات التي يتم الحصول عليها قابلة للتعميم، وقد تكون المعرفة المتخصصة قديمة أو محدودة بسبب خبرة الخبراء؛ أيضًا، غالبًا ما يكون لدى الخبراء تحيزات قوية

الطريقة	الخصائص الرئيسية	المزايا الرئيسية	العيوب الرئيسية
مسوحات عمليات اعتراض المدخنين/تجار التجزئة ومراقبة العبوات (القياس المباشر)	فحص اللعب الخاصة بالمدخنين وتلك الموجودة لدى بائعي السجائر بالتجزئة، عينة تعتمد على الملائمة أو الاحتمالية	مباشرة وموضوعية، ولا يعاني المدخنون من أي أحكام تتعلق بالقيمة	صعوبة تحديد المناطق التي تمثل السكان الذين يتعاطون التبغ، وأخذ عينات من الفئات السكانية الفرعية المهمة، مثل المدخنين المسنين وغير القادرين على الحركة، ولكن الدراسات الاستقصائية للأسر المعيشية يمكن أن تتغلب على مشكلات أخذ العينات
مسوحات مُتَبَّعات العبوات ومبادلتها (القياس المباشر)	دراسة لمراقبة العبوات باستخدام تقنيات أخذ عينات المسح لفحص خصائص العبوات الخاصة بالمدخنين	قد تقلل الوصم المرتبط بالاستقصاءات التقليدية عن التدخين	في البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل، قد يكون التوزيع غير موثوق به بسبب نظام توصيل البريد
مسوحات العبوات الملقاة (القياس المباشر)	تُعرف أيضًا باسم مسوحات العبوات الفارغة المهمة؛ تحمل العبوات المهمة علنًا خصائص (مثل الدمغات الضريبية، وتحذيرات الصحة العامة) تشير إلى ما إذا كانت ممثلة للضرائب	توفر تقديرات أقل عرضة للتحيز الناجم عن قضايا الاستحسان الاجتماعي وخطأ التذكر والسرية	قد تكون هناك حاجة إلى ميزانيات كبيرة لتوظيف باحثين ميدانيين لجمع البيانات وتمييزها وتحليلها؛ لا توفر المسوحات معلومات عن المدخنين والأسعار المدفوعة
عمليات الشراء السرية (القياس المباشر)	تستخدم عمليات الشراء السرية للعب والسجائر المفردة لقياس مدى توافر السجائر غير المشروعة	التعرف المباشر على مصادر السجائر غير المشروعة	من الصعب وضع إطار لأخذ العينات من تجار التجزئة لتحديد المصادر غير المشروعة أو معرفة ما يشتره المدخنون فعليًا وكم
مسوحات التبليغ الذاتي للمستهلكين (القياس المباشر)	يمكن توزيع المسوحات على الأفراد أو الأسر المعيشية، باستخدام طرق مختلفة للتوزيع	تقديرات جيدة على المستوى الوطني	البيانات المُبلَّغ عنها ذاتيًا قد تكون متحيزة بسبب الوصمة الاجتماعية الناجمة عن استهلاك منتجات التبغ غير المشروعة

في نهاية المطاف، عندما تسمح القدرة بذلك، يجب وضع تقديرات أكثر رسوخًا باستخدام أكثر من منهجية واحدة في نقطة زمنية معينة. ومن الناحية المثالية، سيتم إجراء التقديرات على أساس منتظم من أجل تقييم تطور الاتجار غير المشروع مع مرور الوقت وعلاقته المحتملة بالتغيرات السياسية.

4-1-5 التعقيب على الدراسات التي تقيس حجم السوق غير المشروعة

يمثل قياس الاتجار غير المشروع تحديًا للباحثين وصناعة التبغ والحكومات، لأن الاتجار -بحكم التعريف- مستتر عن الأنظار. ويبدل المشترون والتجار في بعض الأحيان قصارى جهدهم لضمان

إخفاء مشاركتهم في النشاط غير المشروع. وعلى مدار السنوات السابقة، كان الباحثون والوكالات الحكومية مهتمين جدًا بتقدير حجم الأسواق غير المشروعة وتحديد التدخلات الفعّالة. وينبغي للحكومات، بوصفها مستهلكة للبحوث، أن تنظر في الدراسات المتاحة بعين نافذة وأن تُقيّمها بناءً على دقتها العلمية وشفافيتها المنهجية. وتتسم مسائل القياس بأنها حرجية، خاصةً فيما يتعلق بالاتجار غير المشروع بالتبغ لأنه موضوع مُسيّس. وقد تثير التقديرات المرتفعة أسئلة حول قدرة دوائر صناعة التبغ على التحكم في سلسلة التوريد، ومشاركتها في التحويل غير المشروع، وتأثير السياسات الضريبية وفعالية استراتيجيات الإنفاذ. وفي حين صوّرت دوائر الصناعة نفسها على أنها تتخذ موقفًا نشطًا في قياس الاتجار غير المشروع ومكافحته (على سبيل المثال، مشروع Star، الذي تنفذه شركة KPMG LLC ولكن شركة PMI دفعت ثمنه، ويليهِ مشروع Sun)، فإنها في الماضي استخدمت التهريب كاستراتيجية لدخول أسواق مغلقة، على سبيل المثال، في الصين وروسيا (19، 41). وينبغي أن تفحص الحكومات بعناية البُينات حول الاتجار غير المشروع بالتبغ التي تضعها دوائر صناعة التبغ أو المصادر شبه الصناعية، وتُوصي بالبحث عن بُينات بديلة، والتقارير شبه الصناعية هي دراسات كُلفت دوائر صناعة التبغ بتنفيذها، ولكنها منشورة بواسطة شركات البحث الخاصة (مثل مؤسسة إيرنست ويونغ، ومؤسسة أكسفورد للتنبؤ الاقتصادي) (11).

خصائص التحليلات الجيدة

من الخصائص الرئيسية للتحليل الجيد، الدقة العلمية، التي تتضمن استخدام الأطر النظرية ذات الصلة بالموضوع، والأساليب الإحصائية السليمة وفحص قوة النتائج (مثل تحليلات الحساسية). وتقدم التقارير البحثية العالية الجودة تفسيرات شافية حول منهجيتها والخطوات التي اتخذتها في التحليل الإحصائي، بالإضافة إلى التحليلات التكميلية التي أثبتت قوة النتائج. على سبيل المثال، يصف جوسنز وآخرون (25) بوضوح مصادر البيانات المستخدمة (القيود والمزايا وأين يمكن العثور عليها) والحسابات التي أجريت لعدد الأرواح التي يمكن إنقاذها إذا تم القضاء على حصة السوق العالمية من السجائر غير المشروعة. ويجب أن تكون التفسيرات تفصيلية بما يكفي للسماح للباحثين المستقبليين بالتدقيق في التحليل وتكرار النتائج.

وقابلية التكرار هي سمة أخرى من سمات البحوث العلمية الجيدة. على سبيل المثال، يجب أن توضح دراسات العبوات الملقاة بالتفصيل أين ومتى جُمعت البيانات، وعدد العلب التي تم جمعها لكل وحدة جغرافية، وبروتوكول تحديد العلب غير المشروعة (مثل خصائص ملصقات التحذير، والعلامات التجارية، والدمغات الضريبية، وما إلى ذلك) وتفاصيل التحليلات الإحصائية.

كما ينبغي أن تكون هناك تفسيرات لتمثيل المناطق الجغرافية المختارة. وقد يؤدي عدم توفير هذا العمق في المعلومات إلى التشكيك في إمكانية تعميم الدراسة وما إذا كانت هناك أخطاء في الأسلوب المختار.

وفي سياق القرارات السياسية المتعلقة بالاتجار غير المشروع، توفر البيانات الأكثر فائدة معلومات عن عينة تمثيلية من الأفراد والمواقع الجغرافية. والدراسات التي تقتصر، مثلاً، على مجموعة واحدة من الأفراد على أساس خصائص محددة أو موقع جغرافي معين قد تسفر عن معلومات متحيزة. ويجب أن تكون تقارير الأبحاث أيضًا واضحة بشأن قيود الدراسة. على سبيل المثال، غالبًا الدراسات التي تقيس الاتجار غير المشروع لا تقيس تزييف المنتجات ولا تدرج منتجات التبغ بخلاف السجائر في تقديراتها (42). وعند تضمين التقديرات الإحصائية، يجب أن توفر الدراسات فواصل ثقة، وكذلك تقديرات نقطية لمراعاة عدم اليقين الناتج عن الفرص العشوائية البسيطة (11).

خصائص التحليلات المعيبة

يمكن للتحليلات المعيبة أن تحرف المعارف العلمية عن الاتجار غير المشروع وتشوهها. وعادةً ما تظهر العيوب في البيانات والمنهجية والتحليل الإحصائي وتفسير النتائج أو أي منها (11). وقد تكون الدراسات مصممة عمدًا باستخدام عيوب منهجية للوصول إلى تقديرات عالية أو منخفضة للاتجار. فعلى سبيل المثال، يمكن استخدام الأبحاث التي توضح أن الاتجار غير المشروع يُشكّل حصة كبيرة من إجمالي السوق لدعم الحجج بأن الضرائب تسبب زيادات حادة في الاتجار غير المشروع، في حين يمكن استخدام التقديرات المنخفضة لدعم الحجج بأن تدخلات حكومية معينة (مثل زيادة عمليات التفتيش بالتجزئة) فعّالة. وقد تكون الضغوط الرامية إلى تحريف البيانات مرتبطة أيضًا بالتمويل. على سبيل المثال، يمكن أن تحفز التقديرات المرتفعة الحكومات على توفير المزيد من الموارد لأنشطة إنفاذ القانون. ويمكن للتحليلات المنحرفة عن قصد باستخدام مصادر البيانات أو أساليب جمع البيانات أن توفر تقديرات متحيزة.

وتوفر الدراسات المعيبة في بعض الأحيان أوصافًا غير كاملة أو غير دقيقة لمنهجيتها. وقد تفتقر إلى التفاصيل المتعلقة بجودة البيانات المستخدمة أو المعلومات المتعلقة بكيفية جمع البيانات وتحليلها. على سبيل المثال، من نقاط الضعف الشائعة في الأبحاث الممولة من قبل دوائر صناعة التبغ بشأن العبوات المهملة أن طريقتي الجمع والتحليل الجنائي لا يتم الإبلاغ عنهما، ظاهريًا لأنهما عبارة عن معلومات «مشمولة بحق الملكية» (43). ومع ذلك، فإن هذه التفاصيل المنهجية تعد أساسية لتقييم ما إذا كانت نتائج الدراسة منحازة بسبب خطأ في أخذ العينات أو سوء المواصفات النموذجية أو خطأ في القياس أو عدم الاستجابة أو عيوب أخرى.

وقد يكون من المستحيل تقييم خطأ القياس إذا لم يفصح الباحثون عن الأسئلة المدرجة في أداة المسح. وقد تكون عناصر المسح المستخدمة لقياس الاتجار غير المشروع بالتبغ غير دقيقة. فعلى سبيل المثال، قد يؤدي طرح الأسئلة على المشاركين بشأن وتيرة شراء السجائر «الرخيصة» إلى تقديرات متحيزة، خاصةً إذا كان بوسع المستهلكين شراء السجائر بأسعار مخفضة باستخدام القسائم. ولقياس التهريب الضريبي على نحو أكثر دقة، يجب أن تتضمن المسوحات أسئلة حول موقع آخر عملية شراء، وسعر الشراء، ووجود ملصقات تحذيرية للصحة العامة، وأسماء العلامات التجارية.

وهناك طرق أخرى يمكن أن تؤدي بها الدراسات المعيبة إلى تشويه تقديرات الاتجار غير المشروع عن غير قصد أو عن قصد. على سبيل المثال، يمكن لجامعي البيانات تعمد الإفراط في أخذ عينات من المناطق المعروفة بأنها مناطق ساخنة للمبيعات غير المشروعة أو المواقع التي يزورها السكان من الولايات القضائية ذات الضرائب المنخفضة. ويمكن للباحثين جمع علب السجائر المرمية بالقرب من حدود البلدان ذات الضرائب المنخفضة (عن غير قصد أو عن قصد) لإثبات الآثار الجانبية غير المرغوب فيها للسياسات الضريبية. إن الدراسات المنشورة في منافذ غير خاضعة لاستعراض الأقران أو تلك التي خضعت لاستعراض الأقران الطفيف، مثل مجلدات الكتب المنقحة أو موجزات السياسات، يجب أن يُنظر إليها بمزيد من التشكك من تلك المنشورة في منافذ خاضعة لاستعراض الأقران وتحظى بتقدير كبير.

4-1-6 الاستنتاجات

على الصعيد العالمي، لا يزال الاتجار غير المشروع بالتبغ يشكل مصدر قلق كبير لمديري الضرائب، بسبب التحديات التي يُشكّلها لتحصيل إيرادات أعلى، وكذلك التحديات التي تواجه القياس الدقيق والمستقل. وتقدم أرقام دوائر صناعة التبغ استنتاجات مشوهة بشأن مدى المشكلة، مع تفسير أحادي السبب في كثير من الأحيان للصلة بين الاتجار غير المشروع وفرض الضرائب على التبغ. ويشمل الاتجار

غير المشروع قضايا متعددة التُّظْم ويطلب استراتيجيات متعددة. وفي جميع أنحاء العالم، نُفذت البلدان على مستويات مختلفة من التنمية الاقتصادية مجموعة من التدابير الفعّالة لمكافحة الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ. فعلى سبيل المثال، تعاملت الفلبين والمملكة المتحدة مع الاتجار غير المشروع في إطار الإصلاح الضريبي الشامل المعني بالتبغ (4).

ولا تمثل مستويات الأسعار (والضرائب) محدّدًا رئيسيًا للاتجار غير المشروع؛ بل يتفاقم الاتجار غير المشروع بسبب الافتقار إلى القدرة على إدارة الضرائب. والامتناع عن زيادة الضرائب ليس هو الحل؛ بل ينبغي أن تستجيب البلدان باستراتيجية شاملة تتضمن على الأقل هذه العناصر الثلاثة الرئيسية:

1. ينبغي للبلدان أن تحدد -بصورة مستقلة عن دوائر صناعة التبغ- طبيعة المشكلة وأبعادها. ومن الضروري إجراء التقييم العلمي، باستخدام أفضل الممارسات الإحصائية، لحجم الاتجار غير المشروع لفهم خصائص المشكلة ونطاقها.

2. ينبغي للبلدان أن تحدد وتنفذ السياسات والاستراتيجيات المناسبة التي تستهدف التعامل مع نوع محدد من الاتجار غير المشروع الذي يشهده البلد. ويجب أن تعالج بصورة مباشرة التحديات المؤسسية و/أو تحديات الحوكمة الخاصة بكل بلد، بالإضافة إلى الافتقار إلى التنسيق المتعدد الأطراف الذي يمكن أن يزيد من الاتجار غير المشروع، ويجب أن تحسن ممارسات إدارة الضرائب والجمارك كما هو موضح في الفصل 3.

3. ينبغي للبلدان تنفيذ أفضل الممارسات الواردة في بروتوكول اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ للقضاء على الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ، والانضمام إلى البروتوكول إذا لم يكن البلد طرفًا فيه بعد.

وهناك طرق وسياسات مناسبة للتعامل مع الاتجار غير المشروع بالتبغ. وإذا بدأت البلدان في تنفيذ السياسات المناسبة، فيمكنها زيادة الضرائب على التبغ وجني الفوائد الصحية والإيرادات حتى في وجود الاتجار غير المشروع.

2-4 أسلوب التخويف (C): الطعون القضائية والقانونية

1-2-4 مقدمة

تنظر دوائر صناعة التبغ إلى الزيادات الضريبية الجيدة التصميم والكبيرة على أنها تهديد للربح والنمو والاستدامة الطويلة الأجل لأعمالها التجارية. وكما لاحظت شركة PMI في عام 1985:

من بين جميع المخاوف، إحداها -فرض الضرائب- أكثر مدعاة للقلق. بينما تؤدي [القيود الأخرى] ... إلى خفض حجم الأعمال التجارية، إلا أنه من خلال تجربتنا يؤدي فرض الضرائب إلى خفضها بصورة أكبر بكثير (44).

ومع ذلك، فإن دوائر صناعة التبغ تقل لديها احتمالية رفع طعون قانونية مباشرة على الضرائب الانتقائية مقارنة بتدابير مكافحة التبغ الأخرى (انظر الإطار 1-2-4 للاطلاع على التفاصيل)، لأن فرض الضرائب -والضريبة الانتقائية على وجه الخصوص- هو تدبير تنظيمي راسخ نسبيًا؛ وفي العديد من الولايات القضائية، تم فرض الضرائب على منتجات التبغ منذ أكثر من قرن من الزمان. كما أن هناك إجماعًا أقل على معارضة الضرائب بين الجهات الفاعلة في صناعة التبغ، لأن الاختلافات في المكانة السوقية لشركات التبغ المختلفة تؤثر في مصالحها في السياسة الضريبية. وهذا بدوره يقلل من احتمال

تصرفها بصورة جماعية بشأن هذه المسألة (45). وكانت الاستراتيجية المعلنة لشركة BAT في أوائل تسعينيات القرن العشرين:

هي التأثير على الحكومات فيما يتعلق بمستوى فرض الضرائب على التبغ وهيكله، من أجل تعزيز نمو السوق وضمان الميزة التنافسية (46).

ومع ذلك، ستظل الجهات الفاعلة في صناعة التبغ تطعن قانونيًا، أو على الأقل تهدد قانونيًا، في التدابير الضريبية المهمة عندما تكون هناك أوجه ضعف واضحة في تصميمها أو اعتمادها أو تنفيذها.

الإطار 1-2-4 الطعون القضائية والقانونية في تدابير ضريبة التبغ

تشير البيانات إلى أن دوائر صناعة التبغ وحلفاءها يحرضون على اتخاذ إجراءات قانونية ضد التدابير الضريبية أقل مما يحرضون ضد التدابير الأخرى لمكافحة التبغ:

1. تحتوي قاعدة بيانات القوانين الخاصة بمكافحة التبغ، التابعة لحملة أطفال بلا تبغ، على عدد قليل فقط من القضايا المتعلقة بتدابير ضريبة التبغ، ولكن هناك مئات من القضايا على موضوعات أخرى تتعلق بمكافحة التبغ. ويمكن ملاحظة هذا النمط أيضًا في استعراض أُجري في عام 2018 للطعون القانونية في مكافحة التبغ، حيث تم النظر في هذا الأمر وفي قاعدتي بيانات أُجريين لاختيار 96 قضية ذات صلة بمسألة جدوى الاتفاقية الإطارية في المقاضاة (47). وكانت 6 فقط من هذه القضايا البالغ عددها 96، طعونًا تتعلق بالتدابير الضريبية.
2. وجد استعراض منهجي للدراسات التجريبية أُجري في عام 2013 حول تدخل صناعة التبغ في سياسة ضريبة التبغ أن 9 مواد فقط من أصل 36 مادة أبلغت عن الاستخدام المحدد للمقاضاة كتكتيك لدوائر صناعة التبغ (1). وتتعلم جميع المواد التسع بالطعون الدستورية في أحكام التخصيص المعنية بمبادرات ضريبة التبغ في الولايات المتحدة (1).
3. أشارت دراسة أُجريت في عام 2015 حول تدخل صناعة التبغ في البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل، إلى الطعون القانونية في تدابير مكافحة التبغ في 15 بلدًا على أنها أمثلة على تدخل الصناعة، ولكن لم تتعلق أي من الطعون بتدابير ضريبة التبغ (48).
4. كشف تحليل أُجري في عام 2016 لأوراق بحثية نُشرت في الاستعراضات المنهجية لتدخل صناعة التبغ في التدابير الضريبية والتسويقية، أن 5 فقط من 65 ورقة بحثية حول ضريبة التبغ تتعلق باستخدام المقاضاة أو التهديد بالمقاضاة للتدخل في تدابير ضريبة التبغ (49).

وتستخدم دوائر صناعة التبغ على نطاق واسع الخبراء القانونيين (1، 50-52) الذين يدرسون جميع القوانين واللوائح ذات الصلة عن كثب لتحديد حدودها المحتملة المثيرة للجدل بغرض التلاعب باللوائح والهيئات التنظيمية (1، 50-52). واستنادًا إلى مشورة الخبراء هذه، تعلم شركات التبغ الحالات التي تظل اللوائح فيها ضمن حدود الالتزامات الدولية والمحلية على حد سواء، ولكن يظل بوسعها أن تجادل بأن تدابير مكافحة التبغ المسموح بها قانونًا سوف تُهزم في الدعاوى القضائية إذا تم إقرارها (48، 51-52). وبما أنه يمكن استخدام التهديد بالطعن القانوني وحده لصالح صناعة التبغ، نادرًا ما يكون اللجوء إلى المقاضاة مطلوبًا أو مرغوبًا (1، 45، 48، 51، 53-56). وحتى عند بدء المقاضاة، قد يكون الهدف هو تأخير أو إضعاف أحد التدابير بدلاً من الفوز في الأسس الموضوعية للقضية (1، 45، 48، 53). ولمواجهة الطعون القانونية الفعلية والمهدد بها، يتعين على راسمي السياسات أن يكونوا على دراية بالالتزامات القانونية ذات الصلة بالأمر عند إعداد تدابير مكافحة التبغ وتنفيذها. ولحسن الحظ، يمكن التنبؤ بخطط

صناعة التبغ إلى حدٍ ما، ومن ثَمَّ، يمكن تصميم التدابير الضريبية وغيرها من تدابير مكافحة التبغ على النحو الذي يُعزِّز الموقف القانوني للجهات التنظيمية في مواجهة التهديدات الحقيقية، ويُمكنها من استبعاد تهديدات دوائر الصناعة التي لا أساس لها من الصحة.

2-2-4 تجارب البلدان مع الطعون القانونية المتعلقة بفرض الضرائب على التبغ

تشمل الالتزامات القانونية ذات الصلة بفرض الضرائب على التبغ تلك الالتزامات المنصوص عليها في القوانين المحلية والصكوك الدولية، مثل اتفاقات التجارة الدولية واتفاقات الاستثمار الدولية.¹⁷ ويوضح الجدول 4-6 بعض المسائل القانونية التي قد يواجهها التدبير الضريبي. وتبين دراسات الحالات من مختلف البلدان كيف تم تجنب هذه المسائل القانونية أو لم يتم تجنبها في تشريع الضرائب على التبغ وتصميمها وتنفيذها. بيد أن هذه المسائل ليست هي القاعدة، ولا ينبغي أن تثير مخاوف لا مبرر لها. ويتم تصنيف دراسات الحالة على أنها إيجابية أو مختلطة أو سلبية بناءً على مدى تأييد القرار القانوني لتدبير فرض الضرائب محل المناقشة.

الجدول 4-6 المسائل القانونية المحتملة لتدابير ضريبة التبغ

مواطن الضعف	الالتزامات القانونية	دراسات الحالة
عدم كفاية التشاور ونقاط الضعف الإجرائية الأخرى	القانون الإجرائي المحلي	1، 2
	حماية الإجراءات القانونية الواجبة للمستثمرين بموجب اتفاقات الاستثمار الدولية	لا توجد
	المتطلبات الإجرائية بموجب اتفاقات منظمة التجارة العالمية والاتحادات الجمركية	3
التمييز ضد الواردات أو المستثمرين	التزامات عدم التمييز بموجب اتفاقات منظمة التجارة العالمية والاتحادات الجمركية	8، 9، 10
	التزامات عدم التمييز بموجب اتفاقات الاستثمار الدولية	11
خوافز أو مغريات الاستثمار	آليات التحكيم في إطار العقود المبرمة بين المستثمرين والبلدان	12
	بنود المعاملة العادلة والمنصفة في اتفاقات الاستثمار الدولية	لا توجد
المخالفات الجوهرية الأخرى	القيود والحقوق الدستورية على فرض الضرائب	4
	القيود القانونية على فرض الضرائب	6
	بنود نزاع الملكية في اتفاقات الاستثمار الدولية	5
	تجاوز الصلاحية القانونية (نطاق السلطة القانونية)	7

تجنب مواطن الضعف الإجرائية في قوانين الضرائب

يمكن تجنب العيوب الإجرائية بإيلاء عناية كبيرة لتطوير الأحكام التنظيمية أو التشريعية وتنفيذها. وتُشكِّل الشواغل الإجرائية معضلة للجهات التنظيمية لمكافحة التبغ. وتنص المادة 3-5 من اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ والمبادئ التوجيهية لمؤتمر الأطراف تمهيداً لتنفيذها على أنه ينبغي لراسمي السياسات والجهات التنظيمية أن تتعامل مع دوائر صناعة التبغ فقط عندما تحتم الضرورة ذلك وفي الحدود اللازمة لأداء واجبهم (57). وفيما يتعلق بتدابير فرض الضرائب، قد يكون

17 اتفاقات التجارة الدولية ذات الصلة تشمل اتفاق منظمة التجارة العالمية، واتحادات الجمارك مثل الاتحاد الأوروبي والاتحاد الجمركي لدول شرق أفريقيا والسوق المشتركة لبلدان المخروط الجنوبي (ميركوسور)، وتشمل اتفاقات الاستثمار الدولية ذات الصلة معاهدات الاستثمار الثنائية وفصول الاستثمار في اتفاقات التجارة الحرة والاتحادات الجمركية.

التفاعل ضروريًا لأن العمليات التشاورية والتداولية يمكن وصفها بموجب أحكام وإجراءات دستورية محلية للحكومة الرشيدة، ومتطلبات الإجراءات القانونية الواجبة لاتفاقات الاستثمار الدولية وبعض اتفاقات التجارة الدولية. وقد تستخدم دوائر صناعة التبغ هذه المتطلبات كوسيلة لتأخير عملية وضع القواعد أو تشويهاها أو السيطرة عليها بما يخالف المادة 5-3. وبناءً على ذلك، ينبغي أن تقتصر التعاملات مع دوائر صناعة التبغ على التشاور الضروري للغاية الذي يُجرى بطريقة شفافة أو علنية، ولكن مع الحرص على ألا يكون ذلك على حساب إمكانية الدفاع عن التدبير. ويتوقف التوازن السليم على الولاية القضائية المعنية، نظرًا لاختلاف الالتزامات القانونية الدستورية والنظامية والسارية.

دراسة الحالة 1 (مختلطة):

تلاعب دوائر صناعة التبغ بالإجراءات التشريعية

في عام 2012، صدر مشروع قانون نص، من بين أمور أخرى، على إنشاء ضريبة انتقائية محددة جديدة على السجائر، وتمت قراءته النهائية في الجمعية التشريعية في كوستاريكا. ومع ذلك، تم سنّ مشروع القانون «بصورة عاجلة» ولم يخضع للتحقيق الدستوري (يهدف الاستعلام الدستوري إلى منع سنّ مشروع قانون).¹⁸

المسألة	قرار الأغلبية	قرار الأقلية	الدرس
ما إذا كانت المحكمة تستطيع النظر في التحقيق على الرغم من إقرار مشروع القانون، والتأثير الذي قد يترتب على سنّ مشروع القانون رغم التحقيق.	انحازت أغلبية الدائرة الدستورية بالمحكمة العليا للتحقيق (58). وتم إيقاف توقيع ونشر السلطة التنفيذية لمشروع القانون بواسطة الدائرة الدستورية في انتظار قرارها بشأن الأسس الموضوعية للقضية، التي في النهاية وجدت أن أي اعتراض على دستورية مشروع القانون لا أساس له من الصحة (58).	كان التحقيق غير مقبول بسبب تقديمه متأخرًا جدًا، والإخطار بتقديمه لم يتسلمه المجلس التشريعي قبل قراءة مشروع القانون (58). وفي خلاف مع الأغلبية، رأت الأقلية أن المحكمة لا يمكنها النظر في التحقيق أو تعليق توقيع السلطة التنفيذية على مشروع القانون، وهي الخطوة النهائية لتحويله إلى قانون.	يوضح هذا الطعن كيف قد يحاول المدافعون عن صناعة التبغ إحباط تشريع تدبير ضريبي وعرقلته. وفي هذه الحالة، بدا أن الطعن كان تكتيكًا للتأخير، حيث تم رفعه في اليوم نفسه للقراءة النهائية لمشروع القانون.
ووجد أن جميع أسباب الطعن نفسها لا تستند إلى أسس موضوعية.	ورغم أن مثل هذه الطعون التافهة لا يمكن منعها، إلا أنه يمكن توقعها، وينبغي ذلك لضمان عدم تسببها في تعطيل أحد التدابير الضريبية.	وربما أراد مقدمو الطعن أن يتسبب بطبيعته في التعليق مما يؤدي إلى تأخير المجلس التشريعي، أو -كما حدث- تهئية الظروف للطعن الإجرائي والدستوري في حالة عدم وجود تأخير.	ووجد أن جميع أسباب الطعن نفسها لا تستند إلى أسس موضوعية.

دراسة الحالة 2 (إيجابية):

الالتزام بالمتطلبات الإجرائية المحلية

تطلب لوائح مكافحة التبغ في كينيا من دوائر صناعة التبغ دفع ضريبة لتعويض الدولة عن الرعاية الصحية وغيرها من العوامل الخارجية السلبية للتدخين. وفي طعن تم رفعه في عام 2016 ضد هذه اللوائح، لم ينجح المدّعي، وهو شركة BAT، من جميع النواحي (59-60). ورغم أن المحكمة لم تعد الضريبة تدبيراً ضريبياً، فإن دراسة الحالة مفيدة بشأن الكيفية التي يمكن بها للجهات التنظيمية أن تحمي التدابير الضريبية من الطعون الإجرائية.

المسائل	القوانين والحجج	القرارات	الدروس
ما إذا كانت مشاورات الحكومة بشأن التدبير كافية.	التأكيد على أن الدستور والصكوك القانونية يعملان معاً يعني أن «المشاورات المناسبة مع الأشخاص الذين من المرجح أن يتأثروا» مطلوبة بسبب التأثير الكبير المحتمل لهذا التدبير على الأعمال التجارية. ادعت شركة BAT أن هذا المعيار لم يتم الوفاء به.	وجد القاضي أن القضية في صالح الحكومة الكينية، مع ملاحظة أن: (1) شرط الاستشارة لا يعني أن أي رأي ينبغي أن يسود؛ (2) عدم الرضا عن مستوى التشاور غير حاسم؛ (3) بخصوص الحقائق، تم السماح لدوائر صناعة التبغ بإرسال ممثلين إلى جميع الاجتماعات التشاورية العامة وجلسات استماع اللجان البرلمانية ذات الصلة بالأمر، وغالباً ما دُعيت إليها؛ (4) التشاور بشأن اللوائح كان كافياً (59).	تدقق دوائر صناعة التبغ بعناية في العمليات التشريعية والتنظيمية للكشف عن العيوب. وفي هذه الحالة، نأى المسؤولون في الحكومة الكينية بأنفسهم عن دوائر صناعة التبغ عن طريق عدم السماح لممثلها بالحضور لاعتبارات خاصة، ولكنهم سمحوا بحضورهم في الاجتماعات العلنية وكانوا قادرين على تقديم آرائهم بموجب الإجراءات المعتادة. وعلى هذا النحو، تم الالتزام بالمبادئ الواردة في المادة 3-5 من اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ، وشرط التشاور بموجب القانون الكيني.

جنب المسائل الإجرائية في إدارة الضرائب

دراسة الحالة 3 (سلبية):

الإخلال بالمتطلبات الإجرائية في الالتزامات الدولية

في عام 2010، رأت لجنة تابعة لمنظمة التجارة العالمية أن تايلند انتهكت اتفاق تحديد القيمة الجمركية، من خلال العملية التي استخدمتها لتقدير قيمة السجائر التي استوردتها شركة فيليب موريس (PM) في تايلند إلى البلد من طرف ذي صلة، هو شركة فيليب موريس في الفلبين. إن القيم الجمركية مهمة لأنها تُشكّل الأساس الضريبي للتعريفات الجمركية، ويمكن أن تُسهم في الأساسات الضريبية الأخرى المفروضة مقابل قيمة السلعة، مثل الضريبة الانتقائية القيمة وضريبة القيمة المضافة. ورفضت السلطات الضريبية التايلندية قيم المعاملات التي أعلنتها شركة فيليب موريس في تايلند، لأنها تأثرت بالعلاقة بين الطرفين وتم استبدال القيمة الجمركية المحددة عن طريق الاستقطاع (61).

المسألة	الالتزام القانوني	القرار	الدروس
ما إذا كانت تايلند قد تشاورت بالقدر الكافي مع شركة فيليب موريس في القلين قبل رفض قيمة المعاملات المعلنة (61).	يتطلب اتفاق تحديد القيمة الجمركية تبادل الأسباب والمعلومات بحسن نية، مع وجود فرص للرد (61).	لم توضح تايلند الأسباب التي دفعته لرفض قيمة الصفقة على النحو الصحيح، فضلاً عن اعتقادها بأن السعر تأثر بالعلاقة بين الطرفين (61). وكان ذلك انتهاكاً لاتفاق تحديد القيمة الجمركية.	كان على السلطات التايلندية أن تتوخى قدرًا أكبر من الحذر في تعاملاتها مع دوائر صناعة التبغ لضمان وفائها بالالتزامات الإجرائية ذات الصلة بالموضوع. وفي هذه الحالة، فشلت تايلند في الوفاء بمعيار عالي المستوى ومحدد للتشاور، وهو تقدير أسباب تفصيلية وفرصة للرد، الذي ينص عليه اتفاق تحديد القيمة الجمركية.

ضمان الامتنال للمتطلبات الموضوعية

القواعد الواردة في القانون المحلي والدولي تحدد التزامات موضوعية. ويركز هذا القسم الفرعي على الالتزامات الموضوعية الواردة في القانون المحلي. وتتنظر الأقسام الفرعية التالية في الالتزامات الدولية المتعلقة بالتمييز وخوافز الاستثمار.

دراسة حالة 4 (إيجابية):

التدبير الضريبي الذي تبين أنه متسق مع الدستور

أدخلت الحكومة الشيلية زيادة كبيرة في الضريبة الانتقائية المفروضة على التبغ والوقود. وفي عام 1995، رفع تحالف دافعي الضرائب طعنًا دستوريًا في التدبير (62).

المسألة	القرار	الدروس
ما إذا كانت هذه الضريبة، وفقًا للمادة 19 من الدستور الشيلي، "غير متناسبة بوضوح أو غير عادلة" (62).	لم تنتهك الزيادة في الضريبة الانتقائية الدستور، لأنها لم تكن بغرض المصادرة ولا غير منطقية بصورة واضحة.	الضرائب الانتقائية السارية بوجه عام ليست عرضة للطعون لأسباب تتعلق بأنها مفرطة أو غير عادلة أو غير متناسبة.

دراسة الحالة 5 (إيجابية):

عدم منح تخفيضات ضريبية وليس نزع الملكية بموجب اتفاق استثمار دولي

تُعد دراسة الحالة هذه مثالاً على الادعاء بالإخلال ببند نزع الملكية في معاهدة استثمارية. وهذه البنود تحمي المستثمرين الأجانب من التدابير التي يمكن تفسيرها على أنها تستولي بصورة مباشرة أو غير مباشرة على استثمار أو تجرده من قيمته (63). وفي هذه الحالة، رفضت الحكومة المكسيكية منح مستثمر تخفيضات ضريبية لأكثر من عقد من الزمان. وقد أثر ذلك على ربحية تجارة شراء السجائر المكسيكية وإعادة بيعها في الخارج، وقدم المستثمر الدعوى إلى هيئة تحكيم معنية باتفاق الاستثمار في عام 2002 (64).

المسألة	القرار	الدروس
ما إذا أخفقت المكسيك في منح خصومات للمستثمر بما يتجاوز حدود التنظيم الساري، مما يُشكل نزاعاً غير مباشر لملكية استثمار المستثمر (65).	لم يكن هناك نزاع للملكية. ولاحظت هيئة التحكيم أنه ليس جميع مشكلات الأعمال التجارية تعد إخلالاً؛ لم يكن للمستثمر الحق في المشاركة في تصدير السجائر «للسوق الموازية» وكانت هناك أسباب وجيهة لتقييد تلك السوق (65).	من غير المرجح أن تنجح الدعاوى بنزع الملكية غير المباشر المقدمة بموجب اتفاقات الاستثمار الدولية، لأن التدابير الضريبية السارية عمومًا هي شكل مشروع من أشكال التنظيم. ومجرد خسارة الربح لن تعد سببًا كافيًا. ولن تنجح دعاوى نزع الملكية ما لم يكن هناك تجريد كبير أو جوهري من نتائج الاستثمار.
	وعلاوة على ذلك، كان المستثمر قادرًا على المشاركة في مشروعات تجارية أخرى واستمر بالفعل في تحقيق نجاح تجاري (65).	

دراسة الحالة 6 (سلبية):

لائحة مخالفة للتشريعات المحلية العليا

في عام 2011، طعنت إحدى جمعيات صناعة التبغ الإندونيسية، FORMASI، في تنظيم جديد للضرائب الانتقائية. ومنذ عام 2009، كانت الحكومة تطبق نظامًا متدرجًا للضريبة الانتقائية المحددة على أساس مجموعة من الخصائص (حجم الإنتاج، ونوع السجائر، ومستويات الأسعار). وفي عام 2011، زادت معدلات الضريبة الانتقائية في جميع المستويات تقريبًا البالغ عددها 19، ولكن الأسعار المرجعية لم تُعدّل وفقًا لذلك. وقد أثار ذلك مشكلة قانونية.

المسألة	القرار	الدروس
ما إذا كانت لوائح الضريبة الانتقائية الجديدة انتهكت الحد الأقصى البالغ 57% لمعدل الضريبة الانتقائية على سعر البيع بالتجزئة لمنتجات التبغ بموجب قانون الضريبة الانتقائية الأعلى (66-70). وحدد الطعن أن الضريبة الانتقائية تجاوزت هذا الحد الأقصى بالنسبة لسجائر القرنفل المنزلية الملفوفة باليد (الكريتيك) (68، 71).	حكمت المحكمة لصالح جمعية صناعة التبغ، وكان مطلوبًا من الحكومة الإلغاء الفوري للائحة عام 2011. (69-70).	من المستحسن الالتزام بالقواعد والإمام بالتسلسل الهرمي القانوني - بما في ذلك التشريعات المحلية العليا. وتدقق دوائر صناعة التبغ في جميع الزيادات في الضرائب المفروضة على التبغ. وفي هذه الحالة، تسبب إخلال إندونيسيا بشرط تشريعي من أجل فئة واحدة من منتجات التبغ في خسارتها للإيرادات وتراجع في جهودها للحد من استهلاك التبغ.

ضمان أن يكون التدبير الضريبي ضمن الصلاحية القانونية للسلطة

يكون التدبير الضريبي متجاوزًا للصلاحية القانونية عندما يتجاوز السلطة القانونية لهيئة التشريع. وكما هو الحال في دراسة الحالة 6، فإن هذه قضية قانونية تنطوي على تسلسل هرمي قانوني. ولكن في حالات تجاوز الصلاحية القانونية، بدلاً من التركيز على التضارب بين القانون الأدنى والقانون الأعلى، فإن القضية هي ما إذا كانت السلطة التي تسنّ تدبيرًا ضريبيًا مخولة بذلك. وقد تنشأ هذه القضية عندما يتم سنّ تدبير ضريبي من قبل ولاية قضائية دون وطنية أو من قبل مسؤول تنفيذي يعمل بموجب تفويض قانوني.

دراسة الحالة 7 (سلبية):

فرض الضرائب على التبغ بما يخالف الدستور الأسترالي

المسألة	القرار	الدروس
ما إذا كان نظام إصدار رسوم التراخيص والعقوبات في ولاية نيوساوث ويلز يشكل ضريبة انتقائية بوسائل أخرى تتعارض مع منح الدستور الأسترالي تلك السلطة حصريًا للحكومة الاتحادية (72).	وجدت المحكمة أن رسوم الترخيص في الولاية هي ضرائب انتقائية وأن هذا يتعارض مع الدستور الأسترالي (72).	يجب على السلطات التي تُشرع التدابير الضريبية للتبغ أن تعمل ضمن نطاق سلطاتها القانونية.

جَنب التمييز ضد الواردات والاستثمارات الأجنبية

على الرغم من أن الرسوم الجمركية تمييزية بطبيعتها، إلا أنه يمكن استخدامها وفقًا للحدود العليا المتفق عليها في الاتفاقيات التجارية لأي بلد. ويجب أن تكون الضرائب الانتقائية والضرائب الأخرى المصممة بهدف زيادة أسعار التبغ لتقليل الطلب على منتجاته والنهوض بصحة الإنسان حيادية من حيث المنشأ، ولا تسعى إلى فرض ضرائب على المنتجات المحلية أقل من المنتجات الأجنبية أو تهدف إلى معاملة المنتجات الأجنبية معاملة مختلفة. وتسعى التدابير الضريبية للتبغ إلى تحقيق أهداف أخرى بخلاف الصحة، وذلك عندما تهدف إلى زيادة أسعار الواردات أكثر من المنتجات المحلية أو تسعى إلى إثقال كاهل المشاركين في السوق الأكثر رعاية بصورة أقل من غيرهم. ولن تنتهك ضرائب التبغ الهادفة للوقاية الصحية فقط عادةً الفقرة 2 من المادة 3 والفقرة 1 من المادة 1 من اتفاق الغات (الاتفاق العام لمنظمة التجارة العالمية بشأن التعريفات الجمركية والتجارة) الذي يحظر فرض الضرائب التمييزية (في ضوء الاستثناءات العامة). كما لن تنتهك ضرائب التبغ الهادفة للوقاية الصحية فقط بصورة مباشرة أحكام حماية المستثمرين من التمييز، الموضحة في بنود المعاملة الوطنية، والدولة الأولى بالرعاية، ونزع الملكية والمعاملة العادلة والمنصفة الواردة في اتفاقات الاستثمار الدولية (63، 73-74)، ومن الممكن تقديم دعاوى بالإخلال بالتزامات دولية على أساس غير التمييز، ولكن من غير المرجح عمومًا أن تنجح هذه الدعاوى إلى حد كبير.

دراسة الحالة 8 (سلبية):

شركة BAT ضد أوغندا (محكمة العدل لشرق أفريقيا في عام 2017)

التمييز	الدرس
فرضت أوغندا مستوى أعلى من الضرائب الانتقائية على السجائر المستوردة، بما في ذلك تلك الواردة من الدول الشريكة للاتحاد الجمركي لدول شرق أفريقيا (75)، مقارنة بالضرائب المفروضة على السجائر المحلية، وكان تنفيذها تمييزيًا مخالفًا للمادة 15 من بروتوكول الاتحاد الجمركي (75).	يمكن تفسير الضرائب التفاضلية التي تستند صراحة إلى المنشأ على أنها تمييز حمائي ينتهك الالتزامات الدولية. ويمكن لدوائر صناعة التبغ أيضًا أن تلجأ إلى اتفاقات التجارة الدولية خارج منظمة التجارة العالمية، وعلى وجه الخصوص، آليات الاتحادات الجمركية.

وتنشأ الصعوبات عندما تؤدي ضرائب التبغ الحيادية من حيث المنشأ والهادفة للوقاية الصحية ظاهريًا إلى ضرائب متباينة على منتجات التبغ (73). ولا يحدث التمييز ببساطة لأن هناك ضرائب متباينة، بل يجب أن تؤثر الضرائب سلبيًا في السلع المستوردة أكثر من المنتجات المحلية، أو الواردات الخاصة بأحد

البلدان أكثر من بلد آخر، أو منتجات مستثمر معين أكثر من المنتجات المماثلة. وعندما تؤدي الضرائب المتباينة بين فئات المنتجات إلى التمييز، ستظل الضريبة قانونية عادةً إذا كانت الضرائب المتباينة تستند فقط إلى تمييز تنظيمي مشروع بين فئات المنتجات المعنية.¹⁹

وعندما يكون التمييز غير مقصود، لا يكون عدم وجود نية للتمييز كافيًا للدفاع عن الإخلال بالالتزامات بموجب اتفاقات الاستثمار الدولية أو اتفاق الغات (73، 76). وينبغي لرسمي السياسات أن يدققوا بعناية في التدابير من أجل تحديد ما يلي:

1. ما إذا كان أحد جوانب تصميم التدبير الضريبي أو تنفيذه يؤدي إلى إلحاق الضرر بالواردات أو المستثمرين الأجانب بشكل أكبر من المنتجات المحلية أو المستثمرين المحليين؛
2. ما إذا كان الجانب التمييزي المحتمل للتدبير الضريبي يخدم أي غرض مفيد في دعم التدبير الضريبي (أي أنه ضروري لتحقيق الهدف المتعلق بالصحة)؛
3. ما إذا كان هناك أي بديل معقول يمكن أن يحقق التأثير نفسه دون حدوث تمييز؛ (أي أنه لا غنى عنه)
4. عندما تكون هناك حاجة إليها ولا غنى عنها، هناك فرصة جيدة لأن تكون قابلة للدفاع عنها.

وتقدم دراسات الحالات الواردة أدناه أمثلة على التمييز الناشئ فيما يتعلق بتدبير من تدابير ضريبة التبغ.

دراسة الحالة 9 (سلبية):

تاييلند — التدابير الجمركية والضريبية بشأن السجائر من الفلبين (فريق منظمة التجارة العالمية لعام 2010)

تتوفر وقائع هذه القضية في دراسة الحالة رقم 3. وتناقش دراسة الحالة هذه الادعاءات المتعلقة بالتمييز وليس القضايا الإجرائية.

التمييز	النشر	الدروس
نفذت تاييلند سياستها لتحديد الأساس الضريبي لضريبة القيمة المضافة على السجائر بصورة غير متسقة (61).	طبقت تاييلند منهجية لإصلاح الأساس الضريبي، وعلى وجه الخصوص عنصر تكلفة التسويق، للسجائر المستوردة، الذي يختلف عن الأساس الضريبي للمنتجات المحلية (61). وأدى ذلك إلى أن عنصر تكلفة التسويق للسجائر المستوردة كان أعلى مما سيكون عليه في إطار المنهجية العامة.	حيث إن هناك احتمالاً للتمييز غير المقصود عندما يكون أساس الضريبة القيمة ثابتاً، يجب تحديد الأساس الضريبي على نحو متسق ومنطقي (61). وتوضح دراسة الحالة هذه كيف يحتاج راسمو السياسات إلى الاهتمام بتصميم الضرائب القيمة وتنفيذها، لضمان أن تكون غير تمييزية ويمكن الدفاع عنها قانوناً.

19 تختلف القواعد السارية المحددة تبعاً لطبيعة الالتزامات القانونية المعنية. وبموجب اتفاق الغات، يمكن تبرير الضرائب المتباينة على المنتجات المشابهة أو التنافسية المباشرة على أساس الفروق القائمة على أسس علمية بين المنتجات بموجب الفقرة 2 من المادة الثالثة، أو بدلاً من ذلك التمييز اللازم بموجب الاستثناء الصريح المعني بتدابير الحماية الصحية، المادة العشرون (ب) (73). وبالنسبة لبنود الدولة الأولى بالرعاية والمعاملة الوطنية في اتفاقات الاستثمار الدولية، يمكن القول إن الضرائب التفاضلية غير تمييزية، على أساس أن الاختلاف في الضرر يعني أن المنتجات ليست «مشابهة»، أو يمكن أيضاً تبرير التمييز على أساس البيانات العلمية بشأن وجود اختلافات في الضرر والأسباب المنطقية لدور الضرائب التفاضلية في حماية الصحة (63).

فرضت سياسة تخفيض ضريبة القيمة المضافة في تايلند عبئاً ضريبياً محتملاً أعلى، ومتطلبات إدارية أثقل عبئاً للسجائر المستوردة (61).	تم منح بائعي السجائر التي تنتجها جهة حكومية إعفاءً من ضريبة القيمة المضافة (61). ورغم أن بائعي السجائر المستوردة مؤهلون للحصول على ائتمان ضريبي على ضريبة القيمة المضافة الخاصة بهم، إلا أن هذه العملية لم تكن آلية (61). وأُسفرت المعاملة المتميزة لبائعي السجائر المستوردة وبائعي السجائر المحلية عن خطر ارتفاع عبء ضريبة القيمة المضافة بالنسبة للفئة الأولى (61). كما فرضت المعاملة المتميزة عبئاً إدارياً إضافياً على بائعي السجائر المستوردة وظروف المنافسة المتغيرة (61).	يجب أن تكون قواعد تحصيل الضريبة وإنفاذ الالتزامات الضريبية متماثلة، أو متشابهة قدر الإمكان، من حيث الشكل والأثر بالنسبة لمنتجات التبغ المحلية والمستوردة.
---	--	--

دراسة الحالة 10 (سلبية):

جمهورية الدومينيكان — التدابير المؤثرة في الاستيراد والبيع الداخلي للسجائر (فريق منظمة التجارة العالمية في عام 2004؛ هيئة الاستئناف التابعة لمنظمة التجارة العالمية في عام 2005)

بموجب المادة العشرين (د) من اتفاق الغات، يُبرّر التمييز الضروري لتأمين الامتثال لتدبير ضريبي مشروع، شريطة ألا يكون هناك بديل أقل تمييزاً. وفي هذه الحالة، تم استخدام هذا التبرير دون جدوى.

التميز	الشرح	الدروس
كانت لوائح الدمغة الضريبية في جمهورية الدومينيكان تمييزية تجاه السلع المستوردة (77). وبموجب اللوائح، كان يجب وضع دمغات ضريبية على جميع علب السجائر، أما السجائر المستوردة فكان يجب وضع دمغات ضريبية عليها تحت إشراف سلطات الضرائب المحلية بعد الاستيراد، في حين يمكن وضع دمغات ضريبية على السجائر المصنعة محلياً أثناء الإنتاج.	أدى هذا التمييز الفعلي بين المنتجات المحلية والمستوردة إلى تعديل شروط المنافسة بما يضر بالسجائر المستوردة من خلال: (1) زيادة التكاليف على المستوردين، (2) إضعاف جمليات المنتجات المستوردة (77). ولم يرَ الفريق أن هذا التمييز له ما يبرره؛ فلم يكن ضرورياً لإنفاذ التدابير الضريبية، لأن البدائل الأقل تقييداً كانت متاحة، مثل السماح للمستوردين بوضع دمغات ضريبية أثناء عملية الإنتاج (جمهورية الدومينيكان — التدابير المؤثرة) (77). وتم تأييد النتائج التي توصل إليها الفريق في الاستئناف (78).	يجب أن تكون السياسات الموضوعة لضمان الامتثال للتدابير الضريبية غير تمييزية. ويمكن أن تنشأ ادعاءات التمييز عندما تكون تكاليف الامتثال للواردات أعلى من المنتجات المحلية، ويمكن تجنب هذا التمييز فعلياً. ومن المهم النظر فيما إذا كانت البدائل الأقل عبئاً قد تحقق الهدف نفسه.

دراسة الحالة 11 (سلبية):

فيلدمان كاربا ضد المكسيك (2002، هيئة التحكيم التابعة للمركز الدولي لتسوية منازعات الاستثمار)

قبلت هيئات التحكيم الاختلافات في المعاملة الممنوحة للمستثمرين، الذين تحميهم اتفاقات الاستثمار الدولية عندما تكون هناك صلة مشروعة بين أوجه التمييز وأهداف الرفاه العام (76). وتتوفر وقائع هذه القضية في دراسة الحالة رقم 5. وتبحث دراسة الحالة هذه في جوانب القضية المتعلقة بادعاء المستثمر بالتمييز، وليس المسألة الموضوعية المتعلقة بنزع الملكية. وتُقدم دعاوى التمييز على أسس مختلفة عن دعاوى نزع الملكية، ولهذا السبب تم الفصل في القضية بصورة مختلفة بناءً على هذه الدعاوى.

التمييز	الدروس
رفض مطالبات المستثمرين الأجانب للحصول على تخفيضات ضريبية. ومُنحت مطالبات التخفيض الضريبي لمستثمرين محليين مشابهي (65)، وهو ما يشكل انتهاكاً لبند المعاملة الوطنية لاتفاق الاستثمار الدولي (65).	يجب معاملة المستثمرين الأجانب والمحليين بالمثل، ويجب استخدام سياسات متسقة وموثقة جيداً لتوجيه القرارات الإدارية. وقد يكون رفض التخفيضات مبرراً، ولكن الحكومة لم تتمكن من إثبات ذلك بسبب عدم وجود وثائق.

جنب فخ حوافز الاستثمار

العقود التي تُبرم بين المستثمرين والدولة ينبغي عدم إبرامها بين دوائر صناعة التبغ والحكومات. فهي ليست مجرد «تعاقدية» بالمعنى المقصود في القانون المحلي، حيث إنه حتى في غياب اتفاق استثمار دولي سار، يمكن تدويلها لتزويد المستثمرين بالحق في: (1) إلغاء تسوية المنازعات من قبل محكمة الدولة لصالح التحكيم المستقل؛ (2) إلغاء النزاع من الإطار القانوني للدولة لصالح المبادئ العامة للقانون (63، 76). ومن ثَمَّ، لا يمكن تخفيف الالتزامات بموجب هذه البنود تشريعياً أو إلغائها، ولا يمكن الحد من المسؤولية داخل المحاكم المحلية التي قد تكون أكثر ميلاً إلى تأييد حق الدولة في التنظيم لصالح الصحة العامة (76).

ويمكن زيادة تدويل العقود المبرمة بين المستثمرين والدولة وغيرها من المغريات غير التعاقدية بموجب بنود جامعة في اتفاقات الاستثمار الدولية. ومثل هذه البنود تجعل النكوص عن التعهدات تجاه المستثمرين إخلالاً باتفاق الاستثمار الدولي (76). وعلاوة على ذلك، حتى في غياب بند شامل، يمكن للعقود والحوافز أن تدعم المطالبة بتوقعات مشروعة والادعاء بوجود إخلال بالمعاملة العادلة والمنصفة، كما يمكن أن تعزز ادعاء المستثمر بوجود نزع غير مباشر للملكية (63). وتوضح قرارات التحكيم أنه على الرغم من إمكانية توقع اختلاف الضرائب وتنظيم التبغ، يمكن للمستثمرين الحصول على التوقعات المشروعة بأن تلتزم الدول بالحوافز الرسمية والتعهدات التعاقدية المكتوبة.

وهناك بند مشترك في العقود المبرمة بين المستثمرين والدول، وهو بند الاستقرار، ويعد مدمراً للتدبير الأكثر فعالية لمكافحة التبغ المسند بالبيّنات: وهو زيادة الضريبة الانتقائية. وتهدف بنود الاستقرار إلى تجميد قانون محلي محدد منذ وقت الاستثمار (63). بينما تطلب بنود التوازن الاقتصادي، التي تبدو أقل جساماً، من الدول المتعاقدة التعويض عن التغييرات التنظيمية التي تؤثر سلباً في قيمة الاستثمار (63). ولا يوجد فرق يُذكر في التأثير بين هذين النوعين من الشروط: فالمسؤولية عن تكلفة الإخلال ببند التوازن الاقتصادي قد تكون جسيمة بما فيه الكفاية لجعلها صعبة مالياً وغير مستساغة سياسياً.

دراسة الحالة 12:

عقد بين المستثمر والدولة

دخلت دولة في اتفاق استثماري مع إحدى شركات التبغ عبر الوطنية في عام 2001 بشأن خصخصة شركة التبغ المملوكة للدولة وإنشاء شركة مشتركة. وكان هذا الاستثمار يهدف إلى توفير فوائد اقتصادية بموجب الاتفاق؛ فالشركة المشتركة ستزيد من الصادرات والربح باستخدام أموال شركة التبغ عبر الوطنية وخبراتها مع ضمان إعطاء الأولوية للتوظيف المحلي والتصنيع والموارد. وتضمن العقد النهائي بين المستثمر والدولة شكلاً من أشكال بند التوازن الاقتصادي، الذي بموجبه أي زيادة في معدلات الضريبة الانتقائية المطبقة على منتجات التبغ للشركة قبل تاريخ محدد ستكون قابلة للتعويض. وفي حين أن الاتفاق لم يُحذف من قانون الدولة، فإنه ينص على التحكيم المستقل في حالة النزاع على التعويض. وبالإضافة إلى ذلك، هناك معاهدة استثمار ثنائية بين الدولة المضيفة ودولة أخرى تقع فيها الشركة التابعة، وتتضمن بنداً يتعلق بالمعاملة العادلة والمنصفة، وهذا البند يمكن أن يدعم، إذا لزم الأمر، الحماية التي توفرها الترتيبات القائمة بذاتها للعقد بين المستثمر والدولة. وكانت هناك حوافز مماثلة أقل رسمية عُرضت على شركة تبغ عبر وطنية مستقلة.

إن مدى منح الحوافز لدوائر صناعة التبغ غير معروف، ولكن من المرجح تقديم العقود والحوافز في سياق خصخصة مصالح شركات التبغ المملوكة للدولة وفي المعاملات بين المستثمرين وشركات التبغ المملوكة للدولة (63). ورغم أن البلدان وقعت في فخ الحوافز التي قدمتها إلى دوائر صناعة التبغ، فإن العقد بين الدولة والمستثمر يقدم أوضح مثال على كيف أن التعهدات والحوافز المقدمة لدوائر صناعة التبغ تُقوّض مكافحة تعاطي التبغ (56، 79-80). وينبغي للدول أن تتجنب تقديم حوافز لدوائر صناعة التبغ، وعلى وجه الخصوص الدخول في تعهدات تعاقدية معها. ويتعين على الحكومة أن تفكر بصورة أكثر منهجية في تجنب اتفاقات الاستثمار الدولية التي ترفع الحوافز والمغريات إلى مستوى أعلى من التنظيم الرشيد والمعقول.

دراسة الحالة 12:

عقد بين المستثمر والدولة

دخلت دولة في اتفاق استثماري مع إحدى شركات التبغ عبر الوطنية في عام 2001 بشأن خصخصة شركة التبغ المملوكة للدولة وإنشاء شركة مشتركة. وكان هذا الاستثمار يهدف إلى توفير فوائد اقتصادية بموجب الاتفاق؛ فالشركة المشتركة ستزيد من الصادرات والربح باستخدام أموال شركة التبغ عبر الوطنية وخبراتها مع ضمان إعطاء الأولوية للتوظيف المحلي والتصنيع والموارد. وتضمن العقد النهائي بين المستثمر والدولة شكلاً من أشكال بند التوازن الاقتصادي، الذي بموجبه أي زيادة في معدلات الضريبة الانتقائية المطبقة على منتجات التبغ للشركة قبل تاريخ محدد ستكون قابلة للتعويض. وفي حين أن الاتفاق لم يُحذف من قانون الدولة، فإنه ينص على التحكيم المستقل في حالة النزاع على التعويض. وبالإضافة إلى ذلك، هناك معاهدة استثمار ثنائية بين الدولة المضيفة ودولة أخرى تقع فيها الشركة التابعة، وتتضمن بنداً يتعلق بالمعاملة العادلة والمنصفة، وهذا البند يمكن أن يدعم، إذا لزم الأمر، الحماية التي توفرها الترتيبات القائمة بذاتها للعقد بين المستثمر والدولة. وكانت هناك حوافز مماثلة أقل رسمية عُرضت على شركة تبغ عبر وطنية مستقلة.

إن مدى منح الحوافز لدوائر صناعة التبغ غير معروف، ولكن من المرجح تقديم العقود والحوافز في سياق خصخصة مصالح شركات التبغ المملوكة للدولة وفي المعاملات بين المستثمرين وشركات التبغ المملوكة للدولة (63). ورغم أن البلدان وقعت في فخ الحوافز التي قدمتها إلى دوائر صناعة التبغ، فإن العقد بين الدولة والمستثمر يقدم أوضح مثال على كيف أن التعهدات والحوافز المقدمة لدوائر صناعة

التبغ تُقوِّض مكافحة تعاطي التبغ (56، 79-80). وينبغي للدول أن تتجنب تقديم حوافز لدوائر صناعة التبغ، وعلى وجه الخصوص الدخول في تعهدات تعاقدية معها. ويتعين على الحكومة أن تفكر بصورة أكثر منهجية في تجنب اتفاقات الاستثمار الدولية التي ترفع الحوافز والمغريات إلى مستوى أعلى من التنظيم الرشيد والمعقول.

3-2-4 الاستنتاجات

يمكن الدفاع قانونيًا عن الضرائب الانتقائية-الحيادية من حيث المنشأ والهادفة للوقاية الصحية- المفروضة على منتجات التبغ، وعادةً ما تكون تهديدات دوائر الصناعة لا أساس لها من الصحة. غير أن هناك بعض القواعد التي تحكم الإجراءات والتصميم والتشاور، وقد تحتاج الحكومات إلى النظر فيها، مثل:

1. ينبغي أن تكون الحكومات على دراية بمعيار التشاور المطلوب بموجب القانون المحلي وأي التزامات دولية سارية (دراسات الحالة 1 و 2 و 3).
- ومن المهم إبعاد دوائر صناعة التبغ عن عملية رسم السياسات بالحد المسموح به. ويجب عدم منح الصناعة اهتمامًا خاصًا، ولكن يمكن ضمان استشارتها على النحو المطلوب، على سبيل المثال، من خلال توفير الجلسات العلنية والمعلومات في الوقت المناسب والقدرة على تقديم وجهات نظر الصناعة، مع الوعي بالتلاعب الإجرائي المحتمل (دراسات الحالة 1 و 2 و 3).
2. تعد الضريبة الانتقائية آمنة عمومًا من الطعون التي تدعي أنها -أي الضريبة- مصادرة أو استيلاء بموجب القانون المحلي أو الدولي (دراسات الحالة 4 و 5). ولكن يمكن العثور على حدود صريحة لفرض الضرائب في قوانين أخرى أو في دستور أحد البلدان أو ضمن حدود سلطة فرض الضرائب الممنوحة لإحدى السلطات (دراسات الحالة 6 و 7).
3. يجب تجنب التمييز الصريح والفعلي ضد منتجات التبغ الأجنبية أو المستثمرين الأجانب عند تصميم التدابير الضريبية أو تنفيذها أو إنفاذها (دراسات الحالة 8 و 9 و 10 و 11). وقد لا تنشأ المسائل القانونية عن التدبير الضريبي نفسه، بل عن التدابير الإضافية التي تدعم تنفيذه (دراسات الحالة 9 و 10).
4. يمكن الطعن في التفريق الواضح القائم على تأثير المنتجات على الصحة باعتباره تمييزًا، إذا كان أشد ما يكون على المنتجات المستوردة، ويجب تبريره على أساس البينات التي تشير إلى وجود تأثير على الصحة وعدم وجود بدائل.
5. لا ينبغي تقديم حوافز استثمارية في شكل مغريات أو التزامات تعاقدية، لأنها قد تكون ملزمة (دراسة حالة 21) أو قد تُشكّل سببًا للطعن بموجب اتفاق استثمار دولي؛ كما أنها تتعارض مع المادة 5-3 من المبادئ التوجيهية لاتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ.

3-4 أسلوب التخويف (A): ادعاء التحيز ضد الفقراء (تراجعية الضرائب)

3-4-1 مقدمة

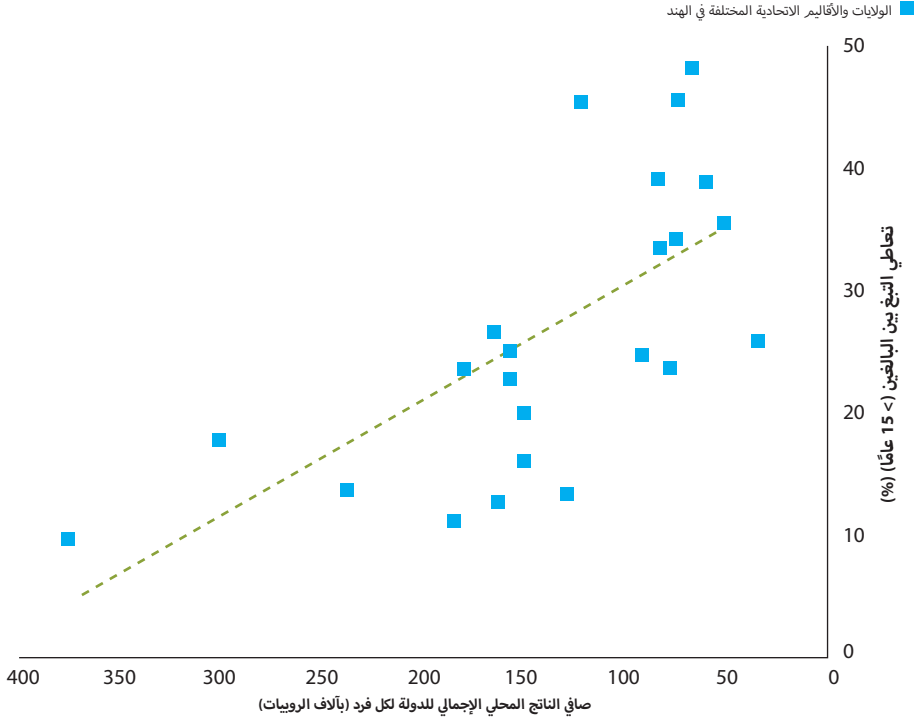
في إطار جهوده للضغط ضد الزيادات الضريبية، كثيرًا ما تدعي دوائر صناعة التبغ والشركات التابعة لها أن زيادة فرض الضرائب على التبغ ستضر بالفقراء (81-82). وتستند هذه الحجة إلى مفهوم التراجعية فيما يتعلق بفرض الضرائب. ومن الناحية النظرية، تكون الضريبة رجعية إذا كانت تعني أن الأشخاص

ذوي الدخل المنخفض يجب أن يدفعوا نسبة أكبر من دخل أسرهم للوفاء بالعبء الضريبي، مقارنة بالأشخاص الأثرياء. وبعبارة أخرى، يميل العبء الضريبي إلى أن يكون أعلى نسبياً بالنسبة للأسر ذات الدخل المنخفض عنه بالنسبة للأسر ذات الدخل المتوسط والمرتفع. ومع ذلك، هناك قيدان في هذه الحجة. أولاً، إن مفهوم التراجعية الذي يستند فقط إلى العبء الضريبي لا يأخذ في الاعتبار الأضرار الصحية والاقتصادية الأوسع نطاقاً الناجمة عن تعاطي التبغ. ثانياً، زيادة الضرائب على التبغ وأسعاره يمكن أن تحث على تغيير السلوك بين السكان، كما هو واضح في المرونة السعرية للطلب (83-84). وفي واقع الأمر، هذه الاعتبارات الأوسع نطاقاً تجعل فرض الضرائب على التبغ تدخلاً تدريجياً فعالاً، وليس تراجعياً، في مجال الصحة العامة.

4-3-2 التراجعية والمنظور الأوسع نطاقاً

بالمفهوم الضيق، يمكن النظر إلى فرض الضرائب على التبغ على أنه تراجعي، لأن الأشخاص ذوي الدخل المنخفض يجب أن يخصصوا نسبة أكبر نسبياً من دخل أسرهم المعيشية مقارنة بالأشخاص الأثرياء لدفع ثمن منتجات التبغ عندما تصبح هذه المنتجات أكثر تكلفة بعد زيادة الضرائب. وفي العديد من البلدان، يتعاطى الأشخاص من الفئات ذات الدخل المنخفض التبغ أكثر من غيرهم (85). وأظهر استعراض منهجي للمؤلفات أجرته منظمة الصحة العالمية ارتباطاً قوياً بين انخفاض الدخل وارتفاع معدل الانتشار الحالي للتدخين بين البالغين، من الرجال والنساء على حدٍ سواء (86). وكانت هذه النتيجة متسقة على مستوى ثلاثة عقود من الدراسات، وفي معظم المناطق الجغرافية والبلدان ذات تصنيفات الدخل المختلفة. فعلى سبيل المثال، في الهند، توجد معدلات مرتفعة من تعاطي التبغ -أي أكثر من 30% من السكان البالغين- في الولايات ذات الدخل المنخفض فقط، مثل آسام وأوديشا، حيث لا يزال صافي الناتج المحلي للولاية أقل من 100000 روبية للفرد (انظر الشكل 4-3-1) (87).

الشكل 1-3-4 العلاقة بين تعاطي التبغ بين البالغين وصافي الناتج المحلي للولاية لكل فرد في الولايات والأقاليم الاتحادية في الهند، 2016-2017

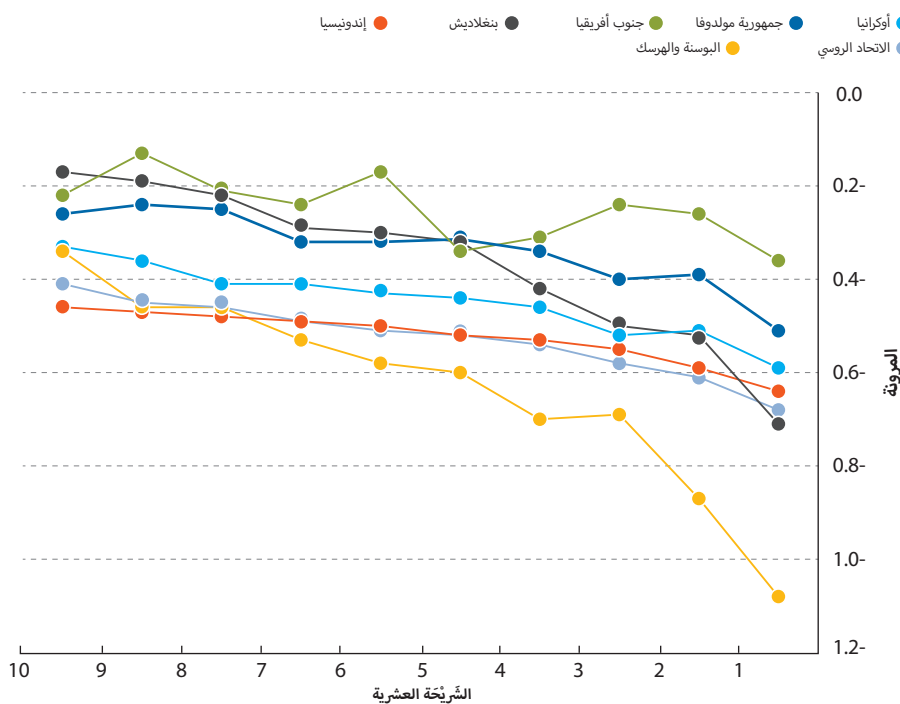


المصدر: (87).

ومع ذلك، لا تأخذ هذه النتيجة في الاعتبار العوامل الصحية والاقتصادية الأوسع نطاقاً التي تحدد التأثير الكامل على الأسر. ويمكن في الواقع النظر إلى فرض الضرائب على التبغ على أنه سياسة تقدمية -أو مناصرة للفقراء- عندما يتم أخذ هذه الاعتبارات الأوسع نطاقاً في الحسبان وتفسيرها بصورة صحيحة. ومن حيث المخاوف الصحية، فإن معدل تعاطي التبغ المرتفع نسبياً بين السكان ذوي الدخل المنخفض يُترجم إلى عبء أكبر بكثير من الأمراض التي تعزى إلى التبغ في هذه الفئات السكانية، بما يشمل ارتفاع معدلات المراضة والوفيات. كما أن الفئات المنخفضة الدخل أيضاً أقل قدرة على تحمل تكاليف الرعاية الطبية لمعالجة الأمراض التي تعزى إلى التبغ، والنفقات الطبية الكبيرة التي يدفعها المرضى من أموالهم الخاصة يمكن أن تزيد من إفقار العديد من الأسر. ونتيجة لذلك، لا يحصل كثير من الفقراء على الرعاية الطبية التي يحتاجونها أو حتى يسعون إليها. فقد وجدت إحدى الدراسات أنه في بنغلاديش لم يسعَ 55% من المرضى الذين تم تشخيص إصابتهم بمرض يعزى إلى التبغ إلى الحصول على الرعاية الطبية. ويُعزى هذا النقص في الاستفادة من الرعاية الصحية جزئياً إلى الارتفاع الشديد لتكاليف العلاج من الأموال الخاصة (88). واجتماع كل من ارتفاع معدلات تعاطي التبغ والافتقار إلى الرعاية الطبية الميسورة التكلفة يعني أن تعاطي التبغ يسهم إسهاماً ملموساً في معدل الفقر في عدد من البلدان التي تنوء بعبء مرتفع ناجم عن التبغ، بما في ذلك الصين والهند (89-90).

ومن المعروف أيضًا أن الفقراء أكثر حساسية للأسعار من الأثرياء؛ فالمدخنون من ذوي الدخل المنخفض يظهرون مرونة سعرية أعلى من نظرائهم ذوي الدخل المرتفع. وقد ظهر ذلك في الدراسات التي أجراها البنك الدولي مؤخرًا، والتي تم عرض نتائجها في الشكل 2-3-4 (91). ويستجيب الفقراء بصورة أكبر للضرائب والأسعار المرتفعة للتبغ عن طريق الحد من تعاطيهم لمنتجات التبغ أكثر من غيرهم، ومن ثمَّ يستفيدون استفادة غير متناسبة من حيث تجنب الوفيات والأمراض والتكاليف الطبية المرتبطة بالتبغ. وتم التوصل إلى استنتاج مماثل في استعراض منهجي لأثر سياسات مكافحة التبغ على السكان من حيث أوجه الإحاف الاجتماعي والاقتصادي في البلدان المرتفعة الدخل في المرحلة المتأخرة من وباء التبغ (92). ووجد الاستعراض 16 دراسة ذات صلة بفرض الضرائب، منها دراسة واحدة فقط وجدت أن هناك ارتباطًا رجعيًا بين الضرائب والمُنحدر الاقتصادي الاجتماعي (وجدت سبع دراسات تأثيرًا تقدميًا بينما أسفرت الدراسات الأخرى عن نتائج مختلطة).

الشكل 2-3-4 المرونة السعرية لاستهلاك التبغ، تقدير الحد المتوسط، حسب الشريحة العشرية



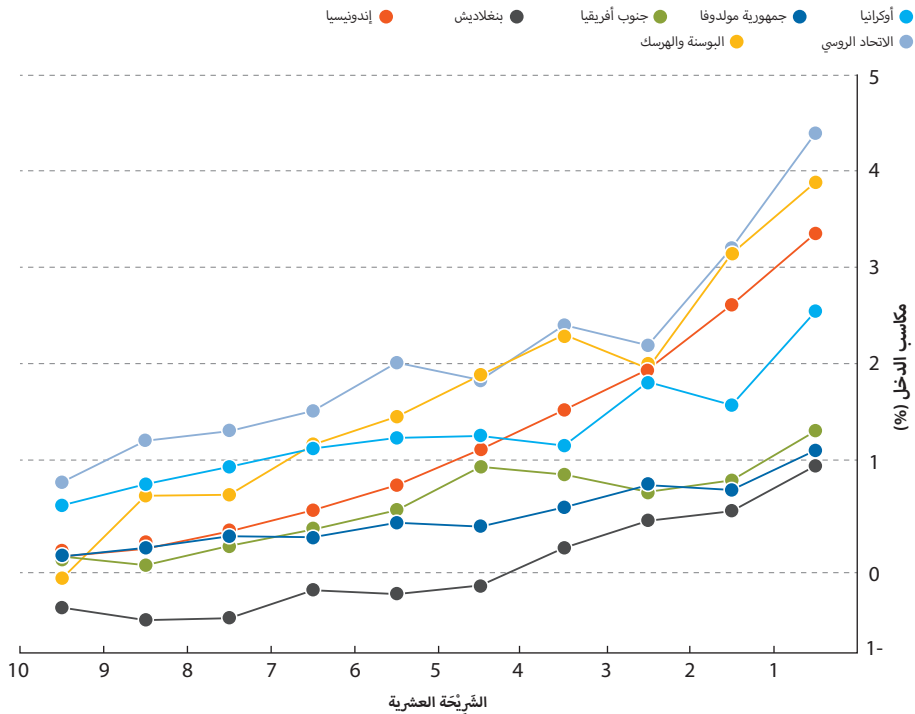
المصدر: (91).

يرد تفسير هذا المنظور الاقتصادي الأوسع نطاقًا في إطار البنك الدولي للتحليل الممتد للتكاليف والفوائد، الذي يُقيّم التأثير التوزيعي لزيادات ضريبة التبغ على الصحة، من بين عوامل أخرى (82، 83). أي أن

إطار التحليل الممتد للتكاليف والفوائد ينظر فيما هو أبعد من التعريف البسيط أو الجزئي للتراجعية (أي التأثير على إنفاق الأسر وفقاً لمستويات الدخل) للحصول على التوزيع الكامل للفوائد، بما في ذلك تحسين الصحة والدخل.

وتم تطبيق إطار التحليل الممتد للتكاليف والفوائد في دراسات أجريت في بلدان مختلفة، بما في ذلك بنغلاديش والبوسنة والهرسك وشيلي وإندونيسيا وجمهورية مولدوفا وجنوب أفريقيا والاتحاد الروسي وأوكرانيا وفيت نام. وتؤيد البينّات المستقاة من هذه الدراسات الرأي القائل إن السياسات الضريبية الفعّالة المعنية بالتبغ يمكن أن تولّد نتائج لصالح الفقراء وتحسين الرفاه. وعندما تؤخذ في الاعتبار التخفيضات في النفقات الطبية وسنوات الحياة المهنية الإضافية الناتجة عن انخفاض الوفيات المرتبطة بالتدخين، تصبح السياسة العامة للزيادات في ضريبة التبغ تصاعدية بدلاً من أن تكون رجعية (انظر الشكل 3-4 (3-3-4)). وتم التوصل إلى استنتاج مماثل في دراسات البلدان ذات الدخل المرتفع، مثل الولايات المتحدة، حيث تم إقرار زيادة في ضريبة التبغ في عام 2009 (93).

الشكل 3-3-4 تأثير زيادة الأسعار بنسبة 100%، مع مرونة متوسطة، حسب الشريحة العشرية



المصدر: (91).

كما ستؤدي الزيادات في ضريبة التبغ غالبًا إلى مساهمة المدخنين الأكثر ثراءً نسبيًا في المبلغ الإجمالي للإيرادات الضريبية المحصلة، أكثر من المدخنين الأكثر فقرًا. وهذا لأن أكثر المدخنين فقرًا هم الأكثر تخفيضًا لاستهلاكهم، لأنهم أكثر حساسية للأسعار، كما أن المدخنين الأكثر ثراءً يميلون أيضًا إلى شراء منتجات التبغ الفاخرة (ذات الأسعار والضريبة الأعلى) (94). ومن ثَمَّ، يمكن النظر إلى زيادة الضرائب على التبغ على أنها تقدمية من حيث تحصيل الإيرادات الإضافية والمكاسب الصحية الناتجة عن الإقلاع عن التدخين، وكذلك منع الشباب من البدء في التدخين في المقام الأول. وتشير إحدى الدراسات في الصين إلى أن زيادة ضريبة بنسبة 50% ستؤدي إلى زيادة قدرها 703 مليارات دولار أمريكي على مدار 50 عامًا، مع 14% فقط من هذه الزيادة يتحملها المدخنون من الشريحة الخمسية ذات الدخل الأدنى (95). وبالإضافة إلى ذلك، ستحقق الزيادة الضريبية مُدَحَرَات قدرها 24 مليار دولار أمريكي في النفقات على الأمراض المرتبطة بالتبغ، حيث يستفيد المدخنون من الشريحة الخمسية ذات الدخل الأدنى بحوالي 28% من هذه المُدَحَرَات.

ويقدم إطار التحليل الممتد للتكاليف والفوائد في واقع الأمر لمحة متحفظة عن صافي الفوائد المترتبة على زيادة ضرائب التبغ، لأنه لا يشمل مصادر أخرى للكسب، مثل انخفاض الضرر الناجم عن التعرض للتدخين غير المباشر، وزيادة الإنتاجية، وإمكانية استفادة الأسر الفقيرة من البرامج الاجتماعية الممولة من خلال زيادة الإيرادات الضريبية (96).

وتوصلت تقييمات التأثير التوزيعي لزيادة ضريبة التبغ لعام 2009 في الولايات المتحدة إلى أن التدرج الإجمالي للزيادة تعززه الإيرادات الضريبية المستخدمة في توسيع نطاق التغطية بالتأمين الصحي للأطفال من الأسر المنخفضة والمتوسطة الدخل (97). وعند النظر في هذه التغطية الموسعة بالإضافة إلى تصاعدية مجموعة التشريعات إجمالاً، فالمحصلة النهائية هي أن التأثيرات إيجابية بالنسبة للشريحة الخمسية ذات الدخل الأدنى، وعظيمة -في المتوسط- بالنسبة للأسر المنخفضة الدخل (93).

وعلى نحو مماثل، استُخدمت نسبة كبيرة من إيرادات ضريبة التبغ مما يُسمى إصلاح ضريبة الحد من استهلاك السلع الضارة في الفلبين، لدعم التغطية الصحية الشاملة للأسر الفقيرة وشبه الفقيرة. وعلى الصعيد العالمي، من المعروف أن 37 بلدًا تخصص بعض إيرادات ضريبة التبغ للبرامج الصحية، حيث يستفيد الفقراء والفئات الأقل حظًا بصورة غير مباشرة وغير متناسبة من العديد من هذه البرامج أكثر من غيرهم من الفئات (27) (للاطلاع على تفاصيل بشأن التخصيص، انظر القسم 4-6).

3-3-4 الاستنتاجات

على عكس التصور بأن فرض الضرائب على التبغ يعد تراجعياً، فإنه سياسة قوية مؤيدة للفقراء عندما تؤخذ الآثار الاقتصادية الأوسع نطاقاً في الاعتبار. ولا يُعد العبء الضريبي مؤشراً كاملاً على التراجعية، لأنه لا يشمل الآثار الصحية والاقتصادية السلبية للأمراض التي تعزى إلى التبغ، أو الآثار الإيجابية لتغيير السلوك استجابةً للزيادات في الضرائب والأسعار.

إن الأعباء الصحية والاقتصادية المترتبة على الأمراض التي تعزى إلى التبغ تقع على عاتق الفقراء بصورة غير متناسبة، فهم أكثر عرضة لارتفاع معدلات تعاطي التبغ وهم أيضاً أقل الفئات قدرة على تحمل تكاليف الرعاية الطبية اللازمة. ونظرًا لأن الفقراء يميلون إلى أن يكونوا أكثر حساسية للأسعار، فإنهم يقللون من استخدامهم واستهلاكهم بصورة أكبر من المدخنين الأكثر ثراءً استجابةً لزيادات الضريبة، ومن ثَمَّ تقلّ تكاليفهم الصحية والاقتصادية في نهاية المطاف.

ويمكن أن يصبح فرض الضرائب على التبغ أكثر تصاعدية من خلال تخصيص أو توزيع إيرادات ضريبة التبغ على السلع والخدمات الاجتماعية التي تفيد الفقراء (انظر القسم 4-6).

4-4 أسلوب التخويف (R): تخفيض الإيرادات

1-4-4 مقدمة

تزعم دوائر صناعة التبغ وحلفاؤها أن زيادة ضريبة التبغ تؤدي إلى انخفاض الإيرادات الضريبية للحكومة. ووفقاً لهذه الدوائر، فإن الانخفاض في الإيرادات يرجع إما إلى التحول إلى منتجات التبغ الأرخص أو الأقل ضريبة أو المهربة، أو إلى انخفاض الاستهلاك إجمالاً (98-99).

وكثيراً ما تشير دوائر صناعة التبغ إلى منحى لافر لتقديم هذه الحجة. ووفقاً لهذا المنحى، تزداد الإيرادات إلى جانب المعدلات الضريبية إلى حد معين، وبعد ذلك تؤدي زيادة المعدلات الضريبية إلى انخفاض الإيرادات. وتفترض دوائر صناعة التبغ، عند النظر في فرض الضرائب على التبغ، أن البلدان تقترب بالفعل من مستوى معدل الضريبة الحرج (98) أو حتى تتجاوزه.

ومع ذلك، تستند الحجة إلى أساس نظري وتجريبي وإيه وغير مؤكد (98-100). إن الطلب غير المرن على التبغ من حيث الأسعار والحصة الضريبية المنخفضة نسبياً في الأسعار في العديد من البلدان يفسران المكاسب التي تعود على الصحة العامة والشؤون المالية، أي أن انخفاض الاستهلاك وزيادة الإيرادات يمكن أن يحدثا في آن واحد (98، 101). وعلاوة على ذلك، تُظهر العديد من الأمثلة القطرية (انظر دراسات الحالة أدناه) أن الزيادات الجيدة التصميم والتنفيذ في ضريبة التبغ تؤدي إلى زيادات في الإيرادات، على المدى القصير إلى المتوسط على الأقل (98، 100). ورغم أن الاستهلاك سوف ينخفض مع زيادة ضريبة التبغ، فإن النسبة المئوية للزيادة في الضريبة الانتقائية لكل وحدة أكبر من النسبة المئوية للانخفاض في استهلاك التبغ، مما يلغي على الأقل بعض تأثير انخفاض الاستهلاك على الإيرادات (98-99).

ويتوافق أي تغيير في معدل الضريبة، مع إبقاء جميع العوامل الأخرى المؤثرة في الاستهلاك ثابتة، مع تغيير في الإيرادات الضريبية ويُمثل بحركة على طول منحى لافر. ومع تغير معدل الضريبة، تتغير مرونة الأساس الضريبي؛ فكل نقطة على منحى لافر تتوافق مع مرونة مختلفة للأساس الضريبي. وعندما يتغير واحد أو أكثر من العوامل الأخرى، يؤثر ذلك في وضع المنحى، وتتغير مرونة الأساس الضريبي بمعدل ضريبي معين. على سبيل المثال، يؤدي نجاح سياسة حظر التدخين أو حظر الإعلان التي تقلل من الطلب على التبغ إلى نقل المنحى لأسفل، مما يقلل من إمكانية تحقيق إيرادات ضريبية لكل معدل ضريبي.

ولإظهار أن عددًا قليلاً من البلدان، إن وُجدَ، بعيد عن نقطة الحد الأقصى للإيرادات في منحى لافر، يوضح الجدول 4-7 تأثير زيادة الضرائب الانتقائية على الإيرادات في ظل سيناريوهات مختلفة، باستخدام مرونة أسعار مختلفة للطلب، ومستويات مختلفة من الزيادات الضريبية، وحصص ضريبية مبدئية مختلفة، اعتماداً على مستويات الدخل في البلد. وهذا هو نهج مرونة الأساس الضريبي الذي يُستمد منه منحى لافر (لمزيد من التفاصيل، انظر القسم 2-2-3 والملحق 2-2). وتعد حصص الضرائب الانتقائية وإجمالي الحصص الضريبية المُبينة متوسطات مُرجَّحة لكل فئة من فئات الدخل القطرية، وتُحسب من مجموعة البيانات الخاصة بتقرير منظمة الصحة العالمية حول وباء التبغ العالمي. وتمت محاكاة مكاسب الإيرادات باستخدام مستويات تصاعدية من زيادات الضريبة الانتقائية (25%، و50%، و75%، و100%) والمرونة السعرية المتفاوتة للطلب (0.4- إلى 1.2).

الجدول 7-4 نسبة الزيادة في إيرادات الضريبة الانتقائية بموجب سيناريوهات مختلفة لمستويات الضرائب، والزيادات الضريبية ومرونة الأسعار²⁰

فترة الدخل	إجمالي الضريبة بنسبة مئوية من سعر التجزئة	الضريبة الانتقائية بنسبة مئوية من سعر التجزئة	الزيادة في الضريبة الانتقائية	الزيادة في إيرادات الضريبة الانتقائية عندما تكون المرونة السعرية للطلب:				
				4.0-	6.0-	8.0-	0.1-	2.1-
الدخل المنخفض	38%	22%	25%	22%	20%	19%	17%	16%
			50%	43%	39%	36%	33%	29%
			75%	63%	57%	52%	46%	41%
			100%	82%	74%	66%	59%	51%
الدخل المتوسط	58%	41%	25%	19%	17%	14%	11%	9%
			50%	37%	31%	26%	20%	15%
			75%	54%	45%	36%	27%	19%
			100%	71%	57%	45%	34%	23%
الدخل المرتفع	68%	55%	25%	18%	15%	11%	8%	5%
			50%	35%	27%	21%	14%	8%
			75%	50%	39%	29%	19%	10%
			100%	65%	50%	36%	23%	11%

المصدر: أدى المؤلفون العمليات الحسابية باستخدام بيانات من تقرير منظمة الصحة العالمية حول وباء التبغ العالمي (27).²¹

حدثت زيادات كبيرة في الإيرادات في جميع السيناريوهات التي تناولتها المحاكاة. وتؤكد هذه النتائج من جديد الكثير مما هو معروف بالفعل، أي أن الزيادات الضريبية الأعلى تولد مكاسب إيرادات أعلى، وأن هذه المكاسب تزداد مع تزايد عدم مرونة الطلب. وحتى عندما يكون الطلب مرناً نسبياً من حيث السعر (2-1)، فإن المحاكاة تتنبأ بمكاسب في الإيرادات. كما تؤثر حصة الضرائب في السعر على

20 تستخدم هذه التوقعات بيانات عام 2018 الواردة من 185 بلداً. وتم تصنيف البلدان وفقاً لفئة الدخل المحددة حسب البنك الدولي، مع المتوسط المُرجَّح لإجمالي الحصة الضريبية، وحصة الضريبة الانتقائية، وحصة ضريبة القيمة المضافة/ضريبة المبيعات لكل بلد وفقاً لعدد مدخني السجائر البالغين الحاليين. ولحساب الإيرادات المتوقعة لكل مرونة محسوبة، من المفترض أنه سيكون هناك نقل كامل لزيادة الضريبة الانتقائية، إلى جانب نسب مئوية ثابتة من الضرائب الأخرى بخلاف الضريبة الانتقائية (ضريبة القيمة المضافة/ضريبة المبيعات) كحصة من سعر التجزئة. وتمت مضاعفة التغييرات الناتجة في الأسعار مقابل مرونة كل منها لاستنتاج التغيير المتوقع في الاستهلاك. ويمكن حساب الإيرادات المتوقعة بسهولة بضرب أرقام الاستهلاك الجديدة في مقابل معدلات الضريبة الانتقائية المتزايدة.

21 لا تأخذ هذه الحسابات في الاعتبار استبدال العلامة التجارية (مرونة الأسعار المضادة)، أو الإيجار غير المشروع. وكان يفترض أن تكون الضريبة الانتقائية محددة، في حين أن الضرائب الأخرى بخلاف الضريبة الانتقائية (ضريبة القيمة المضافة والضرائب الأخرى) كانت مجمعة وتُعامل على أنها ضريبة قيمة أساسها الضريبي هو سعر التجزئة. كما افترض أن الفرق بين أسعار التجزئة، مطروحاً منه جميع الضرائب، ثابت، مع نقل كامل للزيادة الضريبية إلى المستهلكين.

الإيرادات المحتملة. وكلما انخفضت حصة الضرائب في السعر، كانت الإيرادات المحتملة أكبر. ويشير ذلك إلى أن التخفيضات في الإيرادات نتيجة لزيادة الضريبة الانتقائية لن تحدث إلا إذا كان السيناريو مبالغاً فيه (أي أن الطلب المرن للغاية مقترن بحصة ضريبية قائمة مرتفعة للغاية). ومن المهم ملاحظة أن المؤلفات التجريبية الواسعة توضح أن التبغ غير مرن على الصعيد العالمي، ومن ثم ينبغي ألا يثق راسمو السياسات في هذا السيناريو المبالغ فيه. وعلاوة على ذلك، وكما يتضح من البيانات الواردة في الجدول 7-4، فإن حصص الضرائب في معظم البلدان منخفضة نسبياً، وتعزز الإيرادات المحتملة من الزيادات في ضريبة التبغ.

إن الإيرادات المحتملة للضرائب المفروضة على التبغ كبيرة بالفعل. وتشير التقديرات إلى أن الضرائب الانتقائية المفروضة على السجائر قد ولدت في عام 2018 إيرادات بلغت قيمتها الإجمالية 361 مليار دولار أمريكي في جميع أنحاء العالم، بما في ذلك 162 مليار دولار أمريكي في البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل. وإذا رفع جميع البلدان معدلات الضريبة الانتقائية بما يعادل دولار أمريكي واحد لكل علبة سجائر، فإن مبلغ إيرادات الضريبة الانتقائية سوف يزيد بما يتراوح بين 178 مليار و219 مليار دولار أمريكي، أو بنسبة 49-61% على مستويات عام 2018. وستحقق البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل أكبر المكاسب من هذه الزيادات الضريبية، مع زيادة إيرادات الضريبة الانتقائية في هذه البلدان بما يتراوح بين 133 مليار دولار أمريكي و167 مليار دولار أمريكي، أو بنسبة 82-103%.²² ويعزى انخفاض الإيرادات في البلدان التي شملتها الدراسة إلى أسباب أخرى، وليس إلى زيادة الضرائب في حد ذاتها. فعلى سبيل المثال، زادت تونغاً بصورة كبيرة من الضريبة الانتقائية على السجائر في عام 2016، وشهدت انخفاضاً حاداً للغاية في استهلاكها (انخفاض بنسبة 40%)، أعقبه انخفاض في الإيرادات. وحدث ذلك لأن 20% من المدخنين تحولوا إلى منتج تبغ سائب محلي رخيص وغير خاضع للضريبة يسمى تاباكا تونغاً (102). والدرس المستفاد من ذلك أن تونغاً تحتاج إلى فرض ضرائب على جميع منتجات التبغ على المستوى نفسه، لتجنب التحول إلى منتجات التبغ المنخفضة السعر/غير الخاضعة للضريبة.

ومن الأمثلة الأخرى على انخفاض الإيرادات التي لم تكن مرتبطة بالزيادات الضريبية، بل بسوء إدارة الضرائب، حالة جنوب أفريقيا (انظر الشرح في دراسة الحالة لاحقاً في هذا القسم). وأخيراً، يجب عدم الخلط بين الانخفاض في الإيرادات بسبب اتجاهات الانخفاض الطويلة الأجل لتعاطي التبغ، وبين كونها أي الانخفاضات- بعيدة عن نقطة الحد الأقصى للإيرادات في منحني لافر. فعلى سبيل المثال، في المملكة المتحدة، حيث تشهد انخفاضات طويلة الأجل في تعاطي التبغ، حدث انخفاض اسمي في الإيرادات بين عامي 2017 و2018 على الرغم من بقاء الضريبة الانتقائية دون تغيير. وعلى العكس من ذلك، فحتى البلدان التي لديها معدلات مرتفعة للغاية للضريبة الانتقائية على التبغ، تشهد زيادات في الإيرادات نتيجة لزيادة الضرائب المفروضة على التبغ (انظر دراسة الحالة في أستراليا أدناه) (98، 100). وهذا يشير إلى أن عددًا قليلاً من البلدان، إن وُجد، بعيد عن نقطة الحد الأقصى للإيرادات في منحني لافر.

ومن المتوقع أن يكون استهلاك التبغ غير مرن من الناحية الضريبية، حتى إذا أصبح الطلب مرناً من الناحية السعرية بصورة فعالة نتيجة لتدخلات مكافحة التبغ الناجحة. ويعد فرض الضرائب أداة لتحقيق أهداف الصحة العامة والأهداف المالية. وإذا وصلت الأسعار، بعد التدخلات الناجحة لمكافحة التبغ، إلى مستويات يصبح فيها الطلب مرناً، فسيزال الأساس الضريبي غير مرن على الأرجح بسبب تقليل التحويل الضريبي، حيث إن الإفراط في التحويل الضريبي ليس سياسة تسعير جيدة

عندما يكون الطلب مرناً (لمزيد من المناقشة التفصيلية حول التحويل الضريبي، انظر القسم 2-2-2). وبعبارة أخرى، فإن زيادة معدل الضريبة، إلى جانب التدابير غير السعرية لمكافحة التبغ التي تجعل المستهلكين أكثر حساسية لزيادات الأسعار (الضرائب)، تؤدي إلى إيرادات هامشية متناقصة، ولكن إيجابية.

وعلى المدى الطويل، قد تكون سياسات مكافحة التبغ، بما في ذلك تدابير الأسعار والضرائب، ناجحة للغاية في الحد من الاستهلاك بحيث تستقر الإيرادات أو تنخفض. وهذا هو هدف السياسات الطويلة الأجل في نهاية المطاف. فالحد من تأثير السياسات والقضاء على ولاء التبغ العالمي هما الهدف من مكافحة التبغ وليساً شيئاً يجب تجنبه. ومع ذلك، فإن القضاء على ولاء التبغ العالمي ليس متوقعاً للأسف على المدى القصير إلى المتوسط؛ لذلك، تستطيع الحكومات حالياً الاعتماد على ضرائب التبغ كمصدر موثوق به للإيرادات (103).

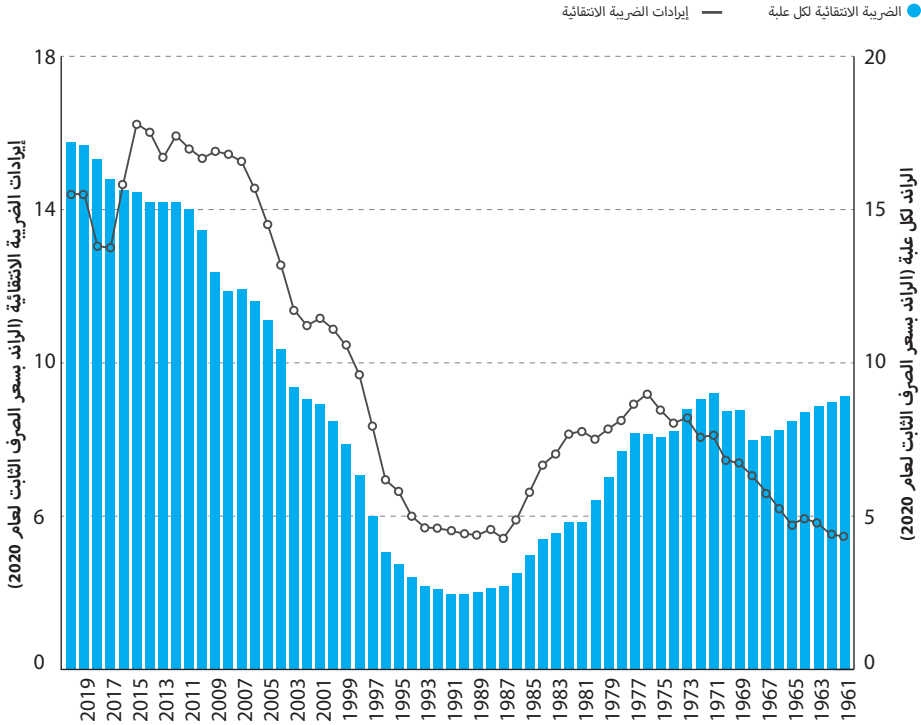
2-4-4 تأثير زيادة الضريبة الانتقائية على الإيرادات: دراسات الحالة

توضح دراسات الحالة التالية أربع نقاط رئيسية: (1) تؤدي الزيادات الضريبية الكبيرة والمنتظمة إلى زيادات كبيرة ومتسقة في الإيرادات؛ (2) البلدان التي ترتفع فيها الضرائب وتهبط فيها معدلات انتشار تعاطي التبغ لا يزال بإمكانها زيادة الإيرادات بزيادة الضرائب؛ (3) البلدان التي تقلل الضرائب تشهد انخفاضاً في الإيرادات؛ (4) البلدان التي تزيد الضرائب للتصدي للاتجار غير المشروع لا تزال تزيد الإيرادات.

الزيادات الكبيرة والمنتظمة في الضرائب عادةً ما تعني زيادات كبيرة ومتسقة في الإيرادات

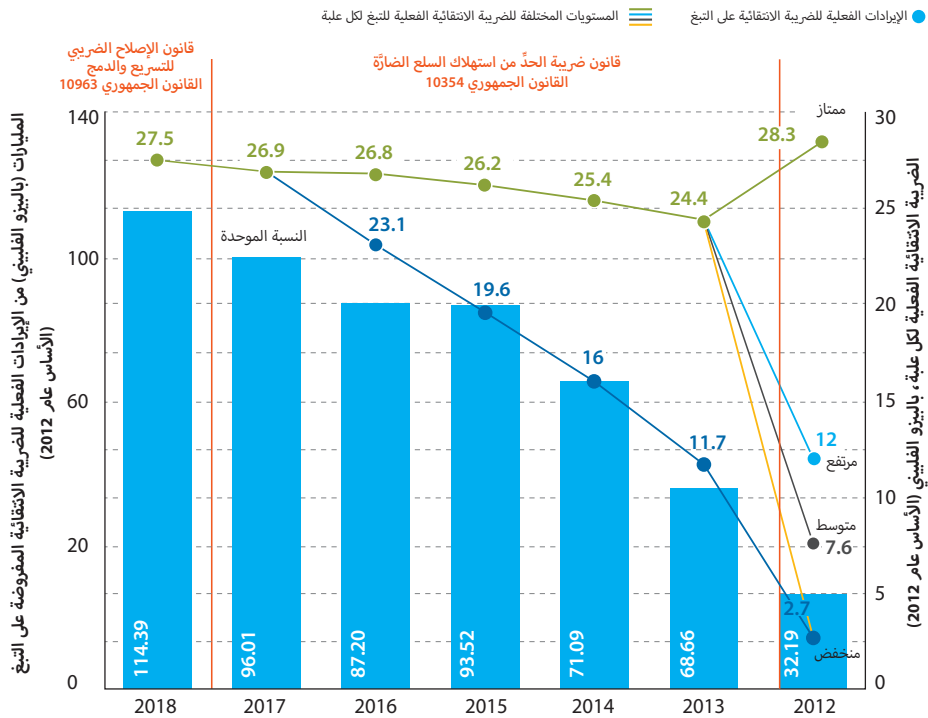
تبين تجربة جنوب أفريقيا كيف أن الزيادات الضريبية المتتالية، التي تتجاوز معدل التضخم بكثير عامًا بعد عام، تولّد إيرادات إضافية حتى بعد زيادة الضرائب زيادة كبيرة. وبعد عقدين من تراجع الإيرادات الفعلية في سبعينيات وثمانينيات القرن العشرين مع انخفاض الضريبة الانتقائية الفعلية لكل علبة، نفذت جنوب أفريقيا زيادات متتالية في الضريبة الانتقائية من عام 1994 حتى عام 2011 (الشكل 1-4-4) (98، 104). وبعد التكيف مع التضخم، أدى ذلك إلى زيادة في إيرادات الضريبة الانتقائية الفعلية بنسبة 245% (98). وبدأت الإيرادات تستقر منذ عام 2012 مع توقف الزيادات الضريبية. ولكنها بدأت في الانخفاض بعد عام 2015، ليس بسبب الزيادات الضريبية، ولكن بسبب الانخفاض الكبير في القدرة الإدارية وتدابير الإنفاذ، الذي تفاقم بسبب الفساد الواسع النطاق في الحكومة، بما في ذلك سلطة إدارة الضرائب (105). وكان الانخفاض السريع والكارثي في إدارة الضرائب وإنفاذها موضع اهتمام كبير (106).

الشكل 1-4-4 الضريبة الانتقائية الفعلية لكل عبوة سجائر وإيرادات الضريبة الانتقائية الفعلية في جنوب أفريقيا، 2020-1961
المصدر: البيانات التي نشرتها جامعة كيب تاون، 2020.



وبالمثل، تقدم الفلبين مثالاً مقنعاً على مدى إمكانية أن تؤدي الزيادات الضريبية الكبيرة والمنتظمة، إلى جانب الإصلاحات في الهيكل الضريبي، إلى زيادات كبيرة ومتسقة في الإيرادات؛ في هذه الحالة، أيضاً من خلال الإصلاح المصاحب للهيكل الضريبي (الشكل 2-4-4) (98). ودمج قانون ضريبة الحد من استهلاك السلع الضارة لعام 2012 المستويات الضريبية الأربعة في البلد إلى مستويين بحلول عام 2013 وأنشأ هيكلًا موحدًا بحلول عام 2017. ونص القانون نفسه على زيادات كبيرة وتدرجية بوجه عام، ولكن على وجه الخصوص بالنسبة للفئات الضريبية الأقل (98). ولم تكن مكاسب الإيرادات كبيرة فحسب، بل تجاوزت جميع التوقعات للفترة 2013-2017 التي وُضعت قبل تشريع القانون (98).

الشكل 2-4-4 الضريبة الانتقائية الفعلية لكل علبه سجاثر (المتعددة المستويات، وذات المستويين، والموحدة) وإجمالي إيرادات الضريبة الانتقائية الفعلية للتبغ في الفلبين، 2012-2018

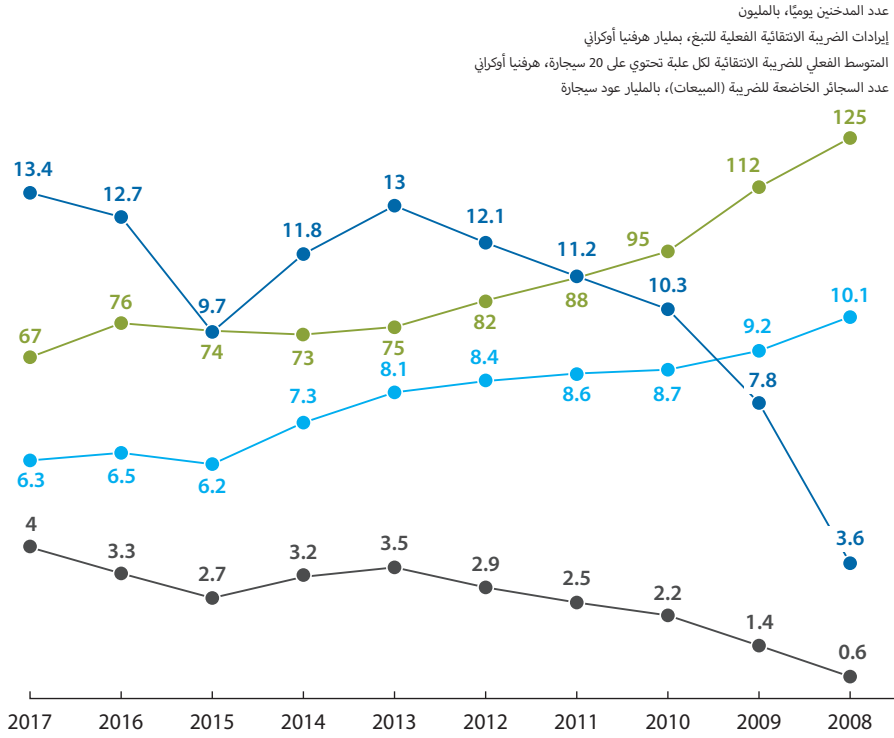


ملحوظة: تم تعديل البيانات وفقاً للتضخم، باستخدام النسبة المئوية للتغير السنوي لمؤشر أسعار المستهلك من قاعدة بيانات آفاق الاقتصاد العالمي التابعة لصندوق النقد الدولي، نيسان/أبريل 2020، واستخدام 2012 بمنزلة سنة الأساس.

المصادر: (107، 108) وبيانات نشرتها وزارة المالية الفلبينية، أيلول/سبتمبر 2020.

وأوكرانيا مثال آخر على بلد زاد الضرائب بانتظام على مدى السنوات العشر الماضية، وشهد زيادة في الإيرادات إلى جانب انخفاض في الاستهلاك وعدد المدخنين. ويوضح الشكل 3-4-4 اتجاهات الضريبة الانتقائية والإيرادات ومبيعات السجاثر وعدد المدخنين في الفترة 2008-2017. وكانت الزيادات في معدلات الضريبة الانتقائية مصحوبة دائماً بزيادات في الإيرادات. وفي عامي 2014 و2015، لم تتم زيادة الضريبة الانتقائية فوق معدل التضخم (وكان التضخم، خاصة في عام 2015، مرتفعاً جداً، حيث بلغ 48.7%)، لذلك انخفضت القيم الحقيقية للضريبة الانتقائية والإيرادات. ولكن من الواضح من البيانات أن الإيرادات تتبع عن كثب مسار مستويات الضريبة الانتقائية حتى عندما تنخفض المبيعات.

الشكل 3-4-4 متوسط معدلات الضريبة الانتقائية الفعلية للسجائر، وإيرادات الضريبة الانتقائية الفعلية للسجائر (السنة الأساسية 2008) ومبيعات السجائر وعدد مدخني السجائر في أوكرانيا، 2008-2017



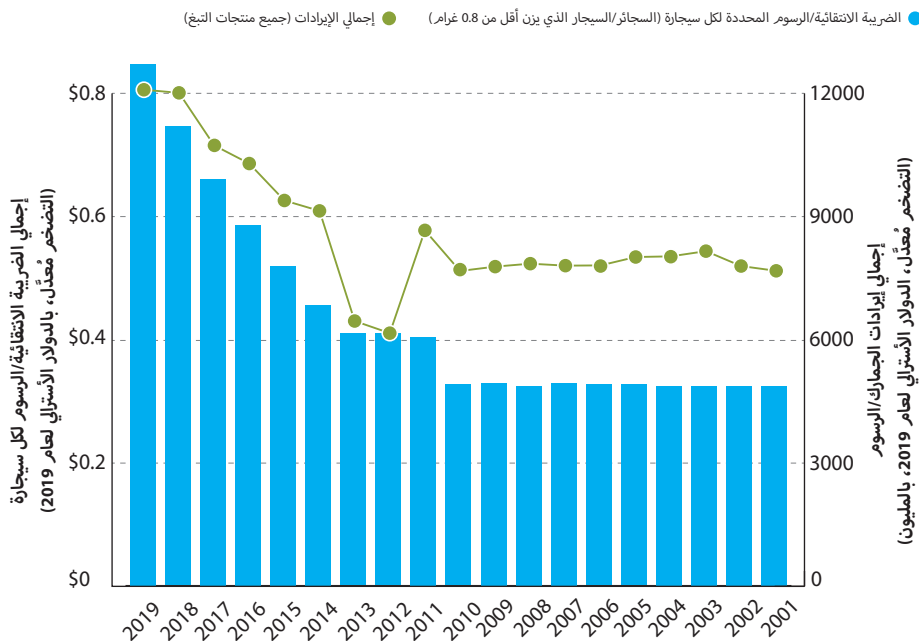
ملحوظة: تم تعديل البيانات وفقًا للتضخم، باستخدام النسبة المئوية للتغير السنوي لمتوسط أسعار المستهلك من قاعدة بيانات آفاق الاقتصاد العالمي التابعة لصندوق النقد الدولي، نيسان/أبريل 2020، واستخدام 2008 بمثابة سنة الأساس. المصدر: البيانات مقدمة من قسطنطين كراسوفسكي، تموز/يوليو 2020.

البلدان التي ترتفع فيها الضرائب وتنخفض فيها معدلات انتشار تعاطي التبغ لا تزال قادرة على زيادة الإيرادات مع زيادة الضرائب

البلدان التي ترتفع فيها ضرائب التبغ بالفعل، ويتضاءل فيها بسرعة معدل تعاطي التبغ، ما زالت قادرة على زيادة الإيرادات من خلال زيادة الضرائب (98، 109). ونفذت أستراليا سياسات شاملة لمكافحة التبغ، وسُتت زيادات ضريبية متسقة على التبغ، بالإضافة إلى أنها كان لديها بالفعل واحدًا من أعلى المعدلات الضريبية في العالم (انظر الشكل 4-4-4). وبين عامي 2001 و2010، زادت الإيرادات مع زيادة معدلات الضرائب، ولكنها ظلت ثابتة بالقيمة الفعلية (مُعدّلة حسب التضخم) (109). ثم في عام 2010، تم إدخال زيادة بنسبة 25% في الضريبة الانتقائية، مع زيادات سنوية كبيرة مُجدولة من عام 2013 فصاعدًا (98، 109). وكانت نتيجة هذه السياسة الضريبية زيادات كبيرة ومتسقة في الإيرادات عامًا تلو الآخر لما يقرب من عقد من الزمان، حتى عندما كانت الزيادات تُطبق على المعدلات الضريبية المرتفعة بالفعل.²³

²³ يُعزى الانخفاض الواضح في الإيرادات في عامي 2012 و2013 إلى تغير في مصدر البيانات للفترة 2001-2011 والفترة 2012-2016. ولا تتضمن البيانات الخاصة بعامي 2012 و2013 الرسوم الجمركية، بينما تشمل جميع السنوات الأخرى الرسوم الجمركية.

الشكل 4-4-4 الضريبة الانتقائية والرسوم الجمركية الفعلية لكل عود سيجارة وإجمالي الإيرادات الفعلية (جميع منتجات التبغ) في أستراليا، 2001-2019



ملاحظات: المعدلات التي نشرها مكتب الضرائب الأسترالي وإدارة الهجرة وحماية الحدود الأسترالية، مُعدّلة باستخدام معدلات مؤشر سعر المستهلك الخاصة بالمكتب الأسترالي للإحصاء. لا تشمل أرقام الأعوام 2012-2011 و2012-2013 الرسوم الجمركية، وهو ما يفسر التدهور الواضح في الإيرادات. وتشير تقديرات شركة سكولو أند بايليل، استناداً إلى الإقرارات الرسمية، إلى أن الرسوم في هذه الأعوام كانت 7397.2 دولار و7687.2 دولار على التوالي (110). المصادر: (109، 110).

البلدان التي خفضت الضرائب وشهدت انخفاضاً في الإيرادات

قبل عام 1982، خفضت كندا الضرائب على السجائر وشهدت انخفاضاً في الإيرادات فضلاً عن زيادة التدخين، لا سيما بين الشباب. وفي وقت لاحق، أدت الزيادة بمقدار خمسة أضعاف في ضرائب السجائر بين عامي 1982 و1992 إلى المزيد من الإيرادات، وزيادة في أسعار التجزئة وانخفاض كبير في الاستهلاك، مع انخفاض معدل التدخين بين المراهقين بنحو الثلثين (5). وفي أوائل التسعينيات من القرن العشرين، ظهر الاتجار غير المشروع المتنامي بالسجائر حيث تم تهريب السجائر الكندية إلى كندا مرة أخرى، بعد أن كانت مصدّرة إلى الولايات المتحدة (5). وقد سعت دوائر صناعة التبغ، التي تبين في وقت لاحق أنها متواطئة في هذا الاتجار غير المشروع ومستفيدة منه، إلى الادعاء بأن معدلات الضرائب المرتفعة في كندا هي سبب التهريب (111-112) ونجحت في إقناع الحكومة الاتحادية، وكذلك ست حكومات إقليمية، بإجراء تخفيضات ضخمة في ضريبة التبغ (111-112). ونتيجة لذلك، انخفضت الإيرادات الضريبية الاتحادية انخفاضاً كبيراً - أكثر من ضعف ما توقعته الحكومة - وبدأت معدلات التدخين بين البالغين والشباب في الازدياد (5، 112). وفي وقت لاحق، غيرت الحكومة الكندية استراتيجيتها،

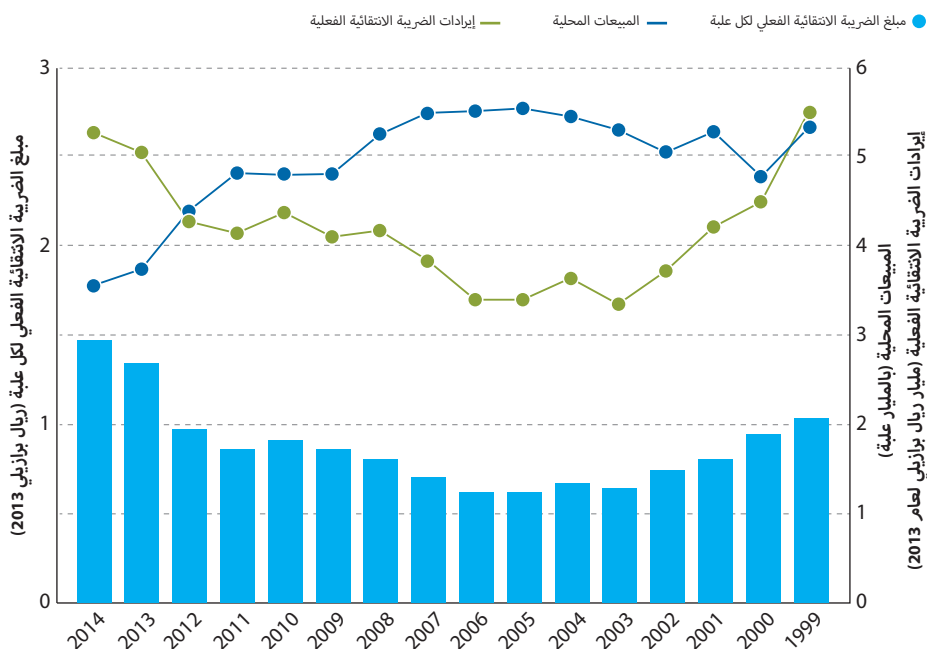
وأُعِيد فرض الضريبة الانتقائية الاتحادية، مما أدى إلى زيادة الإيرادات وانخفاض التدخين (5). وتحول تركيز كندا بعد ذلك إلى إنفاذ الجمارك، بدلاً من فرض معدلات ضريبية، باعتباره أفضل وسيلة لمكافحة الاتجار غير المشروع (5).

البلدان التي زادت الضرائب في مواجهة الاتجار غير المشروع وما زالت الإيرادات في زيادة

كما نوقش في القسم 4-1، تستغل دوائر صناعة التبغ الاتجار غير المشروع كاستراتيجية لتقويض السياسة الضريبية المعنية بالتبغ، بهدف ردع الحكومات عن زيادة الضرائب على التبغ. وتدعي أن ارتفاع معدلات ضريبة التبغ يؤدي إلى زيادة الاتجار غير المشروع ويُقوّض أهداف السياسات، مما يؤدي إلى انخفاض أقل في تعاطي التبغ (أو انعدامه)، أو زيادة أقل في الإيرادات أو حتى انخفاضها (أو انعدامها). ومع ذلك، وكما هو مبين في القسم 4-1، فإن البيانات التجريبية لا تدعم حجج دوائر صناعة التبغ. وعلاوة على ذلك، تشير البيانات إلى أن صناعة التبغ وحلفاءها قد بالغوا باستمرار في تقدير حجم الاتجار غير المشروع ونطاقه (انظر القسم 4-1).

وكما كان الحال في كندا، عانت سياسة ضريبة التبغ في البرازيل من الخوف من توسع السوق غير المشروعة ما لم يتم تقويضه بالمنافسة السعيرية في السوق القانونية، وكان يُعتقد أنه يمكن القيام بذلك على أفضل وجه من خلال التخفيضات الضريبية (20). وانخفضت معدلات الضريبة الانتقائية الفعلية من عام 1999 حتى منتصف العقد الأول من القرن الحادي والعشرين، حيث كانت الزيادات الاسمية أقل من معدل التضخم. وأدى ذلك إلى انخفاض في الإيرادات الضريبية الفعلية (20). وفي هذه السنوات، استخدمت دوائر صناعة التبغ التخفيضات الضريبية لزيادة هوامش الربح بدلاً من خفض الأسعار والتفوق على السوق غير المشروعة، مع المبالغة أيضاً في حجم مشكلة الاتجار غير المشروع ونطاقها (20). وقد أدى هذا إلى فقدان مصداقية حجة دوائر صناعة التبغ بشأن الاتجار غير المشروع والإيرادات، وأسفر عن زيادات في معدلات الضرائب ابتداءً من عام 2007 فصاعداً، مع إقرار كبير في عام 2011 (20). وجدول القانون الزيادة في معدلات الضريبة الانتقائية المفروضة على التبغ والحد الأدنى للأسعار على مستويات أعلى من المتوقع لمعدل التضخم من عام 2011 حتى عام 2015 (20). وأدى ذلك إلى زيادات كبيرة في الضريبة الانتقائية المفروضة على التبغ لكل علبة، فضلاً عن الإيرادات الإجمالية، التي زادت بحلول عام 2015 إلى أكثر من الضعف من النقطة المنخفضة في عام 2013، وهو ما يعادل أكثر من 50% بالقيمة الفعلية (انظر الشكل 4-4-5). ويؤكد نجاح هذا الإصلاح أنه يمكن زيادة الإيرادات بمعدلات أعلى على الرغم من وجود سوق غير مشروعة كبيرة (113). وتظهر أحدث البيانات أن الإيرادات في البرازيل انخفضت في عامي 2015 و2016، بالتزامن مع زيادة في الاتجار غير المشروع، ولكن أيضاً مع ركود اقتصادي سيئ بصورة استثنائية شهد انخفاضاً في الناتج المحلي الإجمالي بأكثر من 3% في هذين العامين.

الشكل 4-4-5 متوسط الضريبة الانتقائية الفعلية لكل علبه، وإيرادات الضريبة الانتقائية الفعلية، ومبيعات السجائر المحلية في البرازيل، 1999-2014



ملاحظات: تستند البيانات إلى المبيعات المحلية وإيرادات الضريبة الانتقائية المفروضة على التبغ، أمانة الإيرادات الاتحادية، مهبوسة بالريال البرازيلي لعام 2013 باستخدام مؤشر سعر المستهلك، تمت مهبوسة تحصيل الإيرادات بالريال البرازيلي لعام 2013، باستخدام مؤشر أسعار المستهلك. المصدر: (20).

كما يمكن أن تؤدي التحسينات في إدارة الضرائب وإنفاذها إلى زيادات في الإيرادات. وفي كينيا، أخذت عدة تدابير، بما في ذلك وضع علامات مالية، ثم وضع نظام متقدم لاقتفاء الأثر وتحديد المنشأ، وتحسين التحصيل، مما أدى إلى زيادات في كل من المبيعات القانونية والإيرادات الضريبية وانخفاض في المبيعات غير المشروعة (114). وعلاوة على ذلك، تشير هذه الأمثلة على سوء الحوكمة إلى أنه ينبغي تركيز الاهتمام على البلدان التي تعاني من خسارة كبيرة في تحصيل الإيرادات، بسبب قدرات الإدارة والإنفاذ.

3-4-4 الاستنتاجات

تستخدم دوائر صناعة التبغ المخاوف المتعلقة بالإيرادات كأحد أساليب التخويف، لتجنب زيادة ضريبة التبغ أو تخفيفها أو تأخيرها. والحجة القائلة إن زيادة الضرائب ستؤدي إلى انخفاض الإيرادات معقولة نظرياً، ولكن الأمثلة من العالم الحقيقي أثبتت أن هذا لم يحدث. وعلاوة على ذلك، تبين عمليات المحاكاة أنه حتى الزيادات الضريبية الكبيرة في متوسط حصص الضرائب الحالية تحقق مكاسب كبيرة في الإيرادات.

وينبغي الطعن في استخدام دوائر صناعة التبغ لمنحني لافر، ودحضه. والطبيعة غير المرنة نسبياً للطلب على السجائر من حيث السعر، بالإضافة إلى الحصة الضريبية المنخفضة وعدم وجود إفراط

في التحويل الضريبي، تعني أن معظم البلدان، إن لم يكن كلها، لا تزال بعيدة عن نقطة الحد الأقصى للإيرادات في منحى لافر، مما يعني أن الزيادات في الضرائب ستؤدي إلى زيادات في الإيرادات. وتدحض دراسات الحالة في هذا القسم كل الحجج التي ساققتها دوائر صناعة التبغ فيما يتعلق بالخسائر المحتملة المزعومة في الإيرادات بسبب الزيادات الضريبية. وتُظهر تجارب جنوب أفريقيا والفلبين وأوكرانيا أن الزيادات الضريبية الكبيرة والمنظمة تسفر عن زيادات كبيرة ومتسقة في الإيرادات. كما أثبتت الهياكل الضريبية المصممة جيدًا أنها تلعب دورًا مهمًا في توليد الإيرادات. وتُظهر تجربة أستراليا أنه حتى البلدان التي لديها معدلات ضريبية مرتفعة بالفعل وتراجع في معدل انتشار تعاطي التبغ يمكن أن تزيد الإيرادات مع زيادات ضريبية كبيرة ومنظمة. وتحذر تجربة كندا من اتباع نصائح دوائر صناعة التبغ لخفض الضرائب كوسيلة لمكافحة الاتجار غير المشروع. ويثبت ذلك بوضوح أن خفض ضرائب التبغ سيؤدي إلى خفض الإيرادات وتشجيع الاستهلاك، بدلاً من التصدي للاتجار غير المشروع. وتبين تجربة البرازيل أن البلدان التي تواجه مشكلات كبيرة في الاتجار غير المشروع لا تزال قادرة على زيادة الإيرادات بزيادة الضرائب. وأخيرًا، في الحالات القليلة التي شهدت انخفاضًا في الإيرادات، لم تكن أسباب الانخفاض مرتبطة تمامًا بالزيادات الضريبية. وكان هذا هو الحال في تونغغا، حيث تم تطبيق الزيادة في الضرائب على السجائر فقط وليس على أقرب بديل لها «التبغ السائب»، مما دفع المدخنين إلى التبديل بين المنتجات. وفي جنوب أفريقيا، نتج انخفاض الإيرادات عن ضعف المؤسسات الحكومية. وفي أوكرانيا، لم تنخفض الإيرادات الفعلية إلا خلال السنتين اللتين لم ترتفع فيهما الضرائب فوق مستوى التضخم.

5-4 أسلوب التخويف (E): فرص العمل

1-5-4 مقدمة

لمعارضة الزيادات الضريبية، غالبًا ما تسعى دوائر صناعة التبغ إلى تأطير ضرائب التبغ باعتبارها قضية اقتصادية أكثر من كونها قضية صحية عامة (5، 48، 53، 115). ويتم التركيز بصورة خاصة على التهديد المزعوم الذي تُشكله الزيادات الضريبية على فرص العمل في مجال زراعة التبغ وتصنيعه، وكذلك الصناعات الأخرى ذات الصلة بالموضوع (5). غير أن هذا الاختيار المزعوم بين الصحة والوظائف يستند إلى العديد من الافتراضات الخاطئة، بما في ذلك (5):

1. يُمثل التبغ مصدرًا مهمًا للوظائف في سياق أسواق العمل الأوسع نطاقًا، وسوف يكون للزيادات المحلية في ضريبة التبغ تأثير كبير على العمالة المحلية (84، 35، 611-711)؛
2. استهلاك التبغ مصدر لا غنى عنه لخلق فرص العمل (5، 84، 45)؛
3. يوفر التبغ مصادر رزق مزدهرة ومستدامة ولا بديل عنها (5، 35، 811).

وفي الواقع، تعد العلاقة بين فرض الضرائب على التبغ وفرص العمل أكثر تعقيدًا إلى حد كبير مما تظهره دوائر صناعة التبغ. وفي حقيقة الأمر، هناك بيانات كثيرة توضح أن الضرائب المفروضة على التبغ مربحة لجميع الأطراف في مجالات الصحة العامة وحيز السياسات المالية، دون أن تتعرض فرص العمل لمخاطر قابلة للقياس.

2-5-4 الرابط بين الوظائف المتعلقة بالتبغ ومعدلات ضريبة التبغ

تُمثل زراعة التبغ وإنتاجه وتصنيعه (بما في ذلك اللف اليدوي في بعض البلدان، ومعظمه في جنوب شرق آسيا) نسبة صغيرة من القوى العاملة، حتى في البلدان التي تتركز فيها دوائر صناعة التبغ هذه بصورة

كبيرة (5، 48، 103، 116)، وشهدت فرص العمل في مجال زراعة التبغ وتصنيعه انخفاضاً عالمياً بسبب التقدم التكنولوجي وتحرير التجارة وتوحيد السوق وخصخصة شركات التبغ المملوكة للدولة سابقاً (5، 103، 119)، وقد أدت هذه الاتجاهات نفسها إلى تركيز كبير لزراعة التبغ وتصنيعه في عدد قليل من البلدان؛ وفي كثير من الأحيان في عدد صغير فقط من المناطق داخل هذه البلدان (103، 119-121)، حتى في تلك البلدان التي تقود عمليتي زراعة التبغ وتصنيعه، فإن الحصة الإجمالية للتبغ من إجمالي العمالة في مجالي الزراعة والتصنيع هي نسبة قليلة نسبياً وغالباً ما تنخفض عندما تؤدي الكفاءات في الإنتاج إلى تخفيض كثافة اليد العاملة (5، 117-118، 122).

وعلى نحو مماثل، فإن ادعاء دوائر صناعة التبغ بأن الضرائب المفروضة على التبغ تقلل من فرص العمل هو ادعاء مبالغ فيه، ويتجاهل عادةً الاتجاهات الأوسع نطاقاً التي تحرك فرص العمل في مجال صناعة التبغ. والواقع أن التطورات والابتكارات في صناعة التبغ قد لعبت دوراً أكبر في الحد من فرص العمل في هذا المجال، مقارنة بسياسات مكافحة التبغ (103). وعلى الرغم من مزاعم شركات صناعة التبغ بأن الضرائب المفروضة على التبغ يمكن أن تؤثر في فرص العمل، فإن خصائص موقع الإنتاج -مثل حجم السوق وتكاليف العمل وظروف الزراعة وتفضيلات أوراق التبغ- لها علاقة أكبر بكثير بمصالح شركات صناعة التبغ مقارنة بمعدل ضريبة التبغ (103، 123). وعلاوة على ذلك، فإن الوظائف في البلدان التي تنتج التبغ بصورة أساسية لأغراض التصدير لا تتأثر كثيراً بانخفاض الاستهلاك المحلي الناجم عن الزيادات الضريبية (5، 103، 116، 123).

وأخيراً، ثبت أن الزيادات في ضريبة التبغ ليس لها تأثير كبير على فرص العمل في قطاع البيع بالتجزئة، حيث تبيع معظم شركات التجزئة بضائع أخرى (103).

وتبين تقديرات الأثر الإجمالي للزيادة في ضريبة التبغ على العمالة أن فقدان الوظائف الذي يحدث يمكن تعويضه بزيادة الإيرادات. وقدرت دراسة أجراها البنك الدولي في عام 2018 أنه في إندونيسيا، على سبيل المثال، سيؤدي إصلاح ضريبي طموح من شأنه تبسيط المستويات وزيادة الأسعار بما يقرب من 50% إلى خفض إجمالي العمالة في قطاع تصنيع التبغ بنسبة أقل من 0.5% (خسارة 2914 وظيفة). ويمكن للحكومة تقديم دعم لدخل العمال المفصولين (على سبيل المثال، من خلال التدريب أو النقل المؤقت / التنقل أو دعم الدخل) بأقل من 2% من الإيرادات المكتسبة من زيادة الضرائب (117). وعلى نحو مماثل، قدرت دراسة أجراها المجلس الوطني للإيرادات في بنغلاديش في عام 2019 أن الزيادة الكبيرة في الضرائب على التبغ ستسبب في فقدان 7012 وظيفة، ولكن إجمالي الدخل المرتبط بخسارة هذه الوظائف في صناعة سجائر البيدي سيصل إلى 3.5% فقط من الإيرادات المكتسبة (120). وبناءً على ذلك، يمكن لزيادة الإيرادات أن تعوض نفقات دعم أولئك الذين يفقدون وظائفهم ويحتاجون إلى اكتساب مهارات جديدة قبل الانتقال إلى وظائف جديدة (120).

الإطار 4-5-1 نشر المخاوف بشأن فرص العمل لإحباط الإصلاح الضريبي المعني بالتبغ في إندونيسيا

في عام 2017، قررت وزارة المالية الإندونيسية تطبيق الزيادات في ضريبة التبغ بحلول عام 2019 وتبسيط المستويات الضريبية بحلول عام 2021 (124). ومع ذلك، تم التخلي عن هذا القرار في غضون عام، بعد حملة منسقة من قبل الجهات الفاعلة في صناعة التبغ وحلفائها لتأطير الزيادة باعتبارها قضية اقتصادية مع التركيز، من بين أمور أخرى، على تأثير زيادة ضريبة التبغ على فرص العمل (124). وجاءت هذه الهزيمة لمبادرة ضريبة التبغ على الرغم من التقديرات التي تشير إلى أن خسارة الدخل المرتبط بخسارة الوظائف سوف تتضاءل بسبب الإيرادات الإضافية المكتسبة من الضريبة (117). وقدر تحليل مبكر إجمالي الأثر الإيجابي الصافي الكبير لزيادة ضريبة التبغ على فرص العمل (125)، ويوضح التحليل كيف يتم استبعاد البيانات التي تتحدى الافتراضات حول التأثيرات الاجتماعية والاقتصادية السلبية لمكافحة التبغ (126). وفي هذه الحالة، يبدو أن صدى الحجج التي ساقها دوائر صناعة التبغ تردد بقوة لدى سياسيين من المناطق الانتخابية في جاوة الغربية وجاوة الشرقية وجاوة الوسطى ونوسا تينغارا الغربية، حيث تتركز فرص العمل في زراعة التبغ وتصنيعه (124). ورغم أن تصنيع التبغ يُمثل 5.13% فقط من إجمالي العمالة في قطاع التصنيع، فإن تركيز الوظائف والنشاط الاقتصادي قُصد به أن الحجج المتعلقة بفرص العمل كانت ملحوظة بصورة خاصة (117، 119).

وبناءً على ذلك، سادت حجج دوائر صناعة التبغ بأن فرض الضرائب على التبغ سيؤثر سلبًا في فرص العمل وسُبل معيشة المزارعين، على الرغم من البيانات الراسخة التي تعارض ذلك (119). إن تركيز نشاط صناعة التبغ داخل البلدان يفرض عقبات خاصة للتغلب على حجج دوائر الصناعة بشأن فرص العمل، ويجب إيلاؤه عناية دقيقة.

4-5-3 البيانات على الأثر الصافي لزيادات ضريبة التبغ على فرص العمل

يجب أن يدرس التحليل الصحيح لتأثير الزيادات في ضريبة التبغ على فرص العمل تأثيرها على صافي فرص العمل أو على مستوى الاقتصاد. ولا يعني انخفاض الإنفاق على التبغ المرتبط بمكافحة التبغ أن النفقات تختفي ببساطة؛ بل يُعاد توزيعها نحو استهلاك سلع وخدمات أخرى، مما يولد فرص عمل في مجالات أخرى من الاقتصاد (5، 103، 123). وبالمثل، رغم أن تأثير زيادة ضرائب التبغ على صافي الاستهلاك قد يكون أكثر غموضًا، إلا أن الإيرادات المتأتية من هذا التدخل تؤدي إلى الإنفاق في الخدمات العامة مثل الصحة والتعليم، والاستثمار فيها وتوفير فرص عمل بها (5). وسياسات مكافحة التبغ عادة ما يكون لها تأثير محايد هامشي أو تأثير إيجابي على صافي فرص العمل، لا سيما في البلدان التي تتسم بأنها مستوردة صافية لمنتجات التبغ الخام أو المصنّعة، حيث يميل الإنفاق على هذه المواد المستوردة إلى التدفق إلى خارج البلد (5). كما أن منتجي التبغ الموجهين نحو التصدير أقل حساسية للطلب المحلي، ولا يتأثرون تأثيرًا كبيرًا بالتدابير الضريبية المحلية على التبغ، التي يُحتمل أن يكون لها تأثير صافي شبه محايد (5). وفي بعض الحالات، يكون الأثر الصافي لفرص العمل عددًا سلبياً صغيراً للغاية، وعادة ما يكون أقل من 1% (127-128).

وقد ردت دراسة حديثة أنه في جمهورية تنزانيا المتحدة – وهي بلد كبير منتج ومُصدّر للتبغ – سيؤدي انخفاض بنسبة 30% في معدل انتشار التدخين إلى انخفاض صافي فرص العمل بنسبة 0.5% فقط على مستوى الاقتصاد بأكمله (129). ووجدت دراسة مماثلة لباكستان أنه مع بعض التباين حسب المجالات التي أُعيد فيها توزيع الإنفاق من استهلاك التبغ، فإن الأثر الصافي الإجمالي على فرص العمل الناجم عن الانخفاض الكبير في الإنفاق على فرص العمل المتعلقة بالسجائر -1 مليار روبية- سيحقق مكسبًا يتراوح بين 6651 و5803 وظائف (122). وستحدث هذه الزيادة لأن الإنفاق على السجائر يخلق فرص عمل في

الاقتصاد الأوسع نطاقاً أقل من الإنفاق على الغذاء والتعليم (122). وفي جمهورية تنزانيا المتحدة، كما هو الحال في أماكن أخرى، يمكن استخدام زيادة الإيرادات لمساعدة أولئك الذين يفقدون عملهم في الانتقال إلى سُبل عيش جديدة.

4-5-4 قابلية الحصول على سُبل أفضل للعيش

في سياق معارضتها للزيادات في ضريبة التبغ، تروج دوائر صناعة التبغ للخرافة القائلة إن العاملين في إنتاج التبغ -لا سيَّما زراعة التبغ وتصنيعه- يفتقرون إلى أي آفاق أخرى لكسب معيشة جذابة بصورة مماثلة. ومع ذلك، أظهرت الدراسات المستندة إلى بيانات مسح واسعة النطاق في إندونيسيا وكينيا وملايو والفلبين وزامبيا أنه على الرغم من الحاجة إلى تكليف عدد كبير من العمالة للتعامل مع المحاصيل، فإن مزارعي التبغ غالباً ما يعانون من الخسائر بدلاً من كسب الأرباح (119، 121، 123، 130-132). وعلاوة على ذلك، تظهر الدراسات الإندونيسية أن زراعة التبغ لها تأثير سلبي على دخل الأسرة وفرصها مقارنة بتجربة الأسر المزارعة الأخرى التي تخلت عنها (119). ويكون الانخفاض في الاستهلاك نتيجة لأن الزيادات في ضريبة التبغ تدريجية وعُرضة للتكيف التصاعدي نفسه الذي حدث لعقود (5، 103). وبينما ستكون هناك حاجة في بعض البلدان لمساعدة الحكومة للمزارعين على الانتقال إلى محاصيل أو صناعات أخرى على المدى الطويل، فإن هذه العملية لن تُشكل صدمة كبرى على المدى القصير لفرص العمل أو للاقتصاد الأوسع نطاقاً (123).

ولأن زراعة التبغ وتصنيعه يمكن أن يتركزا في عدد قليل من المواقع داخل البلد، فإن فقدان الوظائف في مجال صناعة التبغ قد يكون له تأثير غير متناسب في موقع واحد، في حين أن مكاسب فرص العمل من انخفاض الاستهلاك قد تنتشر في جميع أنحاء البلد (120، 123). وقد درست دراسة لتأثيرات فرص العمل الناجمة عن زيادة الضرائب على التبغ في بنغلاديش أن ما يصل إلى 60% من إجمالي خسارة الوظائف سيحدث في مقاطعتين فقط -من بين أفقر المناطق في البلد- بسبب التركيز المرتفع لدوائر الصناعة فيهما (120). وتعد دراسة الحاجة إلى الدعم، وكذلك وسائل تقديم الدعم وتمويله، ضرورة بصورة خاصة في هذه الظروف. وإلى جانب الحاجة إلى ضمان الإنصاف ودعم فرص العمل، قد يؤدي الفشل في توفير إعانة مستهدفة إلى تفاقم الخوف من خسارة الوظائف، وقد يقضي على مقترح ضريبة التبغ (120).

الإطار 4-5-2: دعم سُبل العيش البديلة في الفلبين

خصصت الفلبين 15% من الإيرادات المتأتية من زيادة الضرائب على التبغ في عام 2012 لدعم سُبل العيش البديلة المجدية اقتصادياً لمزارعي وعمال التبغ (5). وتتركز زراعة التبغ في الفلبين إقليمياً، وكانت دوائر صناعة التبغ قد نجحت في السابق في نشر المخاوف بين صغار الملاك من مزارعي التبغ لتقويض تدابير مكافحة التبغ (136). وقد كان تقديم الدعم الاقتصادي تدبيراً مضاداً فعالاً من الناحية السياسية لأساليب «التخويف» التي تتبعها دوائر صناعة التبغ، وخفف من وطأة تشريع زيادة الضرائب. ونظراً لاندماج الفلبين في أسواق التبغ العالمية والطلب عليه، لم يتأثر مزارعو التبغ تأثيراً خطيراً بزيادة ضريبة التبغ وانخفاض الطلب المحلي (108، 132). ومع ذلك، كانت التحويلات إلى مناطق زراعة التبغ من الضريبة المخصصة كبيرة (108).

وتساعد هذه الأموال في دعم التحول التدريجي إلى سُبل عيش بديلة، مع تشجيع المزارعين على زراعة محاصيل بديلة، فضلاً عن إنشاء بنية تحتية، مثل الطرق من السوق إلى المزارع، لكي تجعل هذه المحاصيل البديلة أكثر جدوى من الناحية الاقتصادية (108، 133-134).

إن دعم سُبل العيش البديلة للمزارعين وغيرهم من عمال التبغ أمر مهم لأنه يمكن أن يعوض التأثير السياسي لحجج دوائر صناعة التبغ، على الرغم من أن الزيادات الضريبية المحلية عادة ما يكون لها تأثير متواضع وتدرجي على فرص العمل. وهناك نماذج مختلفة لدعم سُبل العيش البديلة عندما تنخفض فرص العمل في قطاع التبغ تدريجيًا بسبب انخفاض الطلب العالمي أو الوطني.

وتُعد الفلبين مثالاً يُحتذى به، وهناك العديد من البلدان الأخرى إما طبقت دعم عمليات التحول إلى المحاصيل الأخرى أو جربته. وقد ثبتت فعالية برنامج المحاصيل البديلة في تركيا، الذي تم تنفيذه تحسبًا لخصخصة احتكار السجائر في البلد، في دعم انتقال العديد من مزارعي التبغ إلى محاصيل أخرى (135). وقد أظهرت مشروعات استبدال المحاصيل على نطاق أصغر في كينيا وإقليم يونان في الصين كيف يمكن للدعم المالي والتنظيمي ودعم البنية التحتية المقدم من الحكومة أن يسهما في التحول إلى محاصيل أخرى (5، 53). وتقدم الأرجنتين وبنغلاديش والمكسيك وولاية ماريلاند في الولايات المتحدة الأمريكية دراسات حالة إضافية حول كيفية دعم الحكومات لهذه التحولات (5، 136).

4-5-5 الاستنتاجات

تبالغ دوائر صناعة التبغ في تقدير أهمية فرص العمل في مجال التبغ، كما تبالغ في تأثير خفض الطلب المحلي بسبب الضرائب المحلية على مزارعي التبغ الذين يخدمون سوقًا عالمية. وتُسيط دوائر صناعة التبغ أيضًا علاقة فرص العمل بالضرائب من خلال التركيز فقط على إجمالي فرص العمل المتعلقة بالتبغ، وتتجاهل حقيقة أن الإنفاق على التبغ لا يختفي، بل يُعاد توزيعه على نوع آخر من الاستهلاك الذي يمكن أن ينتج عددًا مماثلًا أو أعلى من الوظائف.

وقد وجدت العديد من الدراسات التفصيلية أن زراعة التبغ أقل ربحية واستدامة بكثير مما تدعيه دوائر صناعة التبغ. وقد نجح مزارعو التبغ في جميع أنحاء العالم في الانتقال إلى محاصيل أخرى، على الرغم من أن الانتقال يتطلب غالبًا دعمًا مؤقتًا أو إضافيًا من الحكومة أو غيرها من أصحاب المصلحة. وستخف الحاجة إلى هذا الدعم نظرًا لحقيقة أن الانتقال من التبغ إلى محاصيل أخرى هو اعتبار طويل الأجل.

4-6 تخصيص إيرادات ضرائب التبغ لتمويل الصحة

4-6-1 مقدمة

ينطوي تخصيص الإيرادات الضريبية على اقتطاع كل أو جزء من الإيرادات الناتجة عن ضريبة أو مجموعة من الضرائب، ثم تخصيص هذا الجزء لغرض محدد (137). وعلى الصعيد العالمي، يحدد أكثر من 80 بلدًا مخصصات للصحة (138)، ويخصص 37 بلدًا إيرادات ضرائب التبغ للصحة (27). وهناك نوعان رئيسيان من المخصصات: محددة وتسمى أيضًا موضوعية، ومرنة أو رمزية (139). وترتبط المخصصات المحددة بين النفقات ومصدر الإيرادات في التشريعات. ويمكن أن يحد ذلك من التمويل إذا كانت الإيرادات المخصصة هي المصدر الرئيسي للتمويل، أو يمكن أن يسبب ذلك في تراكم الفوائض بصورة مفرطة عند جمع إيرادات تزيد على ما يمكن إنفاقه للغرض المخصص. وتشمل المخصصات المرنة الأموال المخصصة أو الالتزامات باستخدام الأموال لغرض معين. وهي ليست ملزمة قانونًا بالضرورة. على سبيل المثال، في فرنسا، تُستخدم غالبية إيرادات ضريبة التبغ لتمويل الضمان الاجتماعي (الذي يشمل التأمين الصحي والرعاية الصحية)، ولكن لا يوجد تخصيص رسمي محدد (140). كما يمكن أن تكون المخصصات توليفة

من المخصصات المرنة والمحددة. وفي الفلبين، تعد مخصصات ضريبة التبغ ملزمة قانونًا، ولكن الإيرادات المخصصة تذهب إلى الصندوق العام، ويجب على وزارة الصحة تقديم ميزانية سنوية للبرامج المشمولة في إطار طلبها للميزانية.

والتخصيص موضوع واسع ومثير للجدل يتجاوز تفاصيل تخصيص ضريبة التبغ. وتقع المناقشات حول هذا الموضوع ضمن نطاق الإدارة المالية العامة، ولا يتم تشجيع التخصيص بصورة عامة. ومع ذلك، من منظور مكافحة التبغ، من الأفضل فهم تخصيص ضريبة التبغ على أنه وسيلة لإقناع الجمهور والسياسيين والمسؤولين بالزيادات الكبيرة في ضريبة التبغ. ويعد التخصيص أداة لتحسين الاقتصاد السياسي لفرض الضرائب على التبغ؛ وهو قضية ثانوية فقط تأتي بعد الهدف الرئيسي المتمثل في خفض الطلب على التبغ. وتتمثل إحدى طرق استخدام التخصيص لتحسين الاقتصاد السياسي لفرض الضرائب على التبغ في ربط دفع متعاطي التبغ للضرائب بالمزايا التي سيحصلون عليها من خلال تمويل برامج مكافحة التبغ التكميلية، مثل دعم الإقلاع عن التدخين، أو من خلال زيادة التمويل للبرامج الصحية التي سيعتمدون عليها اعتمادًا غير متناسب. ويعرف ذلك بمبدأ المنفعة.

والتخصيص لمكافحة التبغ أمر منطقي، حيث إن تكلفته المالية صغيرة نسبيًا، كما أن ضريبة التبغ تقلل الطلب على نحو أكثر فعالية عند تنفيذها ضمن مجموعة من التدابير التكميلية لمكافحة التبغ. وثمة طريقة أخرى يمكن بها للتخصيص أن يُحسّن الاقتصاد السياسي لفرض الضرائب على التبغ، وهي عن طريق الحماية من أي تداعيات سلبية محتملة متصورة للضريبة نفسها. وهذا مهم من أجل التصدي للحجج الخاطئة، التي غالبًا ما تكون مقنعة، لشركات صناعة التبغ ضد السياسات الضريبية الفعّالة المعنية بالتبغ. على سبيل المثال، تخصص الفلبين الجزء الأكبر من الإيرادات الإضافية المتأتية من ضريبة الحد من استهلاك السلع الضارة لأقساط التأمين الصحي للفقراء. بالإضافة إلى ذلك، تم تخصيص جزء من إيرادات ضريبة التبغ في البلد لتوفير الرفاهية الاقتصادية لمزارعي التبغ ومناطق زراعة التبغ، لتحقيق هدف عام يتمثل في تعزيز بدائل مجدية اقتصاديًا لزراعة التبغ وتصنيعه للحماية من احتمالية انخفاض الطلب المحلي على التبغ (141).

ومع ذلك، تعد مخصصات ضريبة التبغ معقدة، ويجب توخي الحذر عند تحديد ما إذا كانت المخصصات مطلوبة على أساس الاقتصاد السياسي ومبررة على أساس الإنصاف والكفاءة الاقتصادية. وعند تقييم مخصصات ضريبة التبغ، ينطبق أيضًا العديد من المعايير نفسها التي تم استخدامها لتقييم مدى ملاءمة المخصصات العامة. وفي بقية هذا القسم، تم تحديد هذه المعايير ومطابقتها بأسباب قدرة مخصصات ضرائب التبغ المصممة تصميمًا جيدًا على الوفاء بها. ويتم استعراض أنواع تخصيص ضرائب التبغ وهياكلها، إلى جانب وصف تجارب البلدان لتقديم الإرشادات بشأن كيفية استخدام مخصصات ضريبة التبغ، عندما تكون مبررة، وأفضل الطرق لتصميمها.

4-6-2 الظروف التي قد تكون فيها المخصصات مناسبة

إن الشكوك حول التخصيص طويلة الأمد ولها ما يبررها، ولكن جانب كبير من النقاش يتعلق بالتخصيص عمومًا ولا يتعلق على وجه التحديد بمزايا تخصيص ضريبة التبغ (138). وترد المخاوف الرئيسية بشأن التخصيص في الجدول 4-8، مصحوبة باقتراحات حول كيفية تنظيم المخصصات لمعالجة هذه المخاوف.

الجدول 4-8 المخاوف بشأن التخصيص والاحتياطات المقترحة لتجنبها

المخاوف الرئيسية المطروحة حول التخصيص	كيف يمكن لتصميم ضمانات التخصيص أن يعالج المخاوف
المساءلة والرقابة الديمقراطية: تعمل المخصصات على تقويض العمليات الديمقراطية عن طريق عرقلة الرقابة التشريعية والتنفيذية على النفقات.	من المهم وضع إجراءات الرقابة والمساءلة المناسبة لضمان عدم سوء إدارة الأموال (138). وبالإضافة إلى ذلك، إذا تم اعتماد هيكل مخصص مرن يحول الإيرادات إلى الصندوق العام الذي تُوزع منه بعد ذلك، فلن يكون ذلك مصدر قلق.
جمود الميزانية: قد يؤدي التخصيص إلى جمود الميزانية مما قد ينتج عنه عدم كفاءة تخصيص الموارد (138).	يحدد التصميم الخاص لأحد المخصصات مقدار الجمود (138). وتعد المخصصات المرنّة أقل عرضة للتسبب في الجمود من المخصصات المحددة. ويمكن تقليل المخاوف المتعلقة بالجمود من خلال تضمين بند الانقضاء الذي يضمن وقف المخصصات أو استعراضها تلقائيًا بعد انقضاء فترة محددة من الزمن (138). وهناك ضمان آخر يتمثل في وضع المخصصات في حساب متعاقب، مع تخصيص أي إيرادات زائدة على مبلغ محدد للصندوق العام.
التجزئة: يمكن أن يؤدي التخصيص إلى نفقات مجزأة وغير منسقة. وهذا يعني أن السياسات مكتملة للغرض المخصص، ولكن خارج نطاق اختصاصها قد تكون غير مموّلة (138، 142).	هذه إحدى المخاوف المشروعة. ولا يمكن القضاء تمامًا على سلبية التجزئة، ولكن قد تفوقها المزايا الأخرى لتخصيص ضريبة التبغ. ومع ذلك، ينبغي التدقيق في المقترحات المتعلقة بمخصصات ضريبة التبغ لضمان أن يكون الغرض المُموّل فعّالاً من حيث التكلفة على الأقل.
انخفاض الإنصاف: سوف ينخفض الإنصاف إذا تم تحديد حصول الأفراد على المزايا على نطاق ضيق وفقًا للمدفوعات المقدمة.	من غير المرجح أن تنشأ هذه المشكلة مع مخصصات ضريبة التبغ، ولكنها محتملة ويجب مراعاتها في تصميم التخصيص.
التخصيص تحكمه المصالح الخاصة: نظرًا لأن المخصصات غالبًا ما تكون نتيجة للنفعية السياسية، فقد يتحدد الغرض المخصص من خلال مصالح خاصة قوية تعزز سنّ الضريبة بدلاً من ترتيب الموارد حسب الأولوية على نحو دقيق (138).	المخصصات الجيدة التصميم ستضمن تمويل البرامج التي تعاني من نقص الموارد والبرامج ذات الأولوية العالية.

على الرغم من أن المخاوف المذكورة أعلاه قد تكون صحيحة وأن التصميم له أهميته، لا تخضع ضريبة التبغ وغيرها من الضرائب المعزّزة للصحة للمخاوف نفسها عندما يتعلق الأمر بتبرير تخصيص إيراداتها (138، 143). وترد بعض العوامل التي تُميّز مخصصات ضريبة التبغ عن الانتقادات الأخرى الأكثر عمومية الموجهة للتخصيص في الجدول 4-9 (138).

الجدول 9-4 المخاوف بشأن التخصيص والعامل المميز لمخصصات ضريبة التبغ

المخاوف العامة التي تثيرها المخصصات	العامل المُميّز لمخصصات ضريبة التبغ
مسايرة الدورة الاقتصادية: غالبًا ما تكون الإيرادات المخصصة مسايرة للدورة الاقتصادية ومعرضة للازدهار والكساد (138-139، 142).	بصفة عامة، لا تتسم إيرادات ضريبة التبغ بطابع المسايرة (فهي مقاومة للركود)، كما أن الإيرادات يمكن التنبؤ بها مقارنة بمعظم الضرائب الأخرى غير المباشرة والمباشرة (103).
جمود الميزانية:	لا تطوي مخصصات ضريبة التبغ بالضرورة إلا على نسبة صغيرة نسبيًا من الميزانية؛ ولذلك فإن أثر أي جمود سيكون ضئيلاً نسبيًا. ويرجع ذلك جزئيًا إلى المبالغ الصغيرة نسبيًا للمخصصات، فهناك أدلة محدودة من الواقع على أن مخصصات ضريبة التبغ تسببت في جمود صار (143)، ²⁴
التخصيص تحكمه المصالح الخاصة	ينبغي التدقيق في جميع المخصصات لضمان أن يكون غرضها المُمول فعليًا من حيث التكلفة. ومع ذلك، في حالة وجود مخصصات ضريبة التبغ، فإن اعتبارات الاقتصاد السياسي قد ترى أنه يكفي تمويل غرض ذي أولوية منخفضة إذا كان التمويل سيعزز الإرادة السياسية اللازمة لتنفيذ زيادات فعالة في ضريبة التبغ. وفي هذه الحالات، تتمر تلبية المصالح الخاصة عن قصد لضمان حدوث زيادات في ضريبة التبغ. وبالطبع، فإن الحجج ضد ضرائب التبغ وتخصيصها تقودها مصالح خاصة، مثل دوائر صناعة التبغ (144-147).
إيرادات غير كافية: قد يصبح مصدر الإيرادات المخصصة غير كافٍ لتمويل الغرض منه (139، 142).	رغم أن الإيرادات قد تنخفض على المدى الطويل مع إقلاع المزيد من متعاطي التبغ، إلا أنه من المتوقع أن يكون هذا الانخفاض تدريجيًا. انظر القسم 4-4 للاطلاع على تفاصيل حول كيفية زيادة الإيرادات بصورة عامة، بفضل التصميم الفعال، حتى مع انخفاض الاستهلاك.

بالإضافة إلى الأسباب التي تجعل المخاوف العامة بشأن التخصيص لا تنطبق تمامًا على مخصصات ضريبة التبغ الجيدة التصميم، هناك عدد من الأسباب المقنعة لتخصيص ضريبة التبغ بهدف تمويل مكافحة التبغ أو الصحة العامة، التي تؤيد تنفيذ هذا التخصيص، وتشمل ما يلي:

- من المعروف أن الزيادات الكبيرة في الضرائب الانتقائية هي الآلية الأكثر فعالية، فضلاً عن أنها الأكثر مردودية للحد من الاستهلاك، غير أن أفضل طريقة لتنفيذ هذه الزيادات هي أن تكون جزءًا من مجموعة من التدابير التكميلية لمكافحة التبغ، مثل مجموعة التدابير الستة لمكافحة التبغ لمنظمة الصحة العالمية. إن تخصيص إيرادات ضرائب التبغ للتدخلات التي قد لا تحصل على تمويل بخلاف ذلك، يمكن أن يعزز خفض الطلب على التبغ إجمالاً (148).
 - إن الاقتصاد السياسي للزيادات في ضريبة التبغ يجعل المخصصات جذابة:
- تبين أن الأشخاص أكثر دعمًا للزيادات في ضريبة التبغ عندما يعرفون أن الإيرادات سوف تستخدم في البرامج الاجتماعية الموجهة (143، 149-150). إن تخصيص الإيرادات الضريبية

للصحة أو لمكافحة التبغ يرسخ ضريبة التبغ كأحد تدخلات الصحة العامة في أذهان الناس، التي قد يُنظر إليها بخلاف ذلك على أنها مجرد مصدر للإيرادات (138). وقد أظهرت الأبحاث أن استخدام التخصيص في ربط ضريبة التبغ بالصحة يمكن أن يساعد أيضًا في زيادة الوعي بمخاطر تعاطي التبغ (143).

— عندما تخصص إيرادات ضريبة التبغ للبرامج التي تفيد الفئات المعرضة للخطر، تصبح الضريبة أكثر تعزيرًا للإنصاف. ورغم أن الفئات الاجتماعية الاقتصادية الأدنى والشباب يحصلون على فوائد صحية واقتصادية غير متناسبة من زيادة ضريبة التبغ على المدى المتوسط، إلا أن هذه الفئات ستفقد حصة أكبر من دخلها على المدى القصير بسبب الضرائب المفروضة على التبغ. وتخصيص إيرادات ضريبة التبغ لبرامج مثل التغطية الصحية الشاملة أو خدمات الإقلاع عن التدخين التي توفر فوائد فورية لهذه الفئات، يتصدى لبعض الانتقادات الموجهة لفرض الضرائب على التبغ (مثلًا: توضح زيادة الضريبة الانتقائية الاتحادية في الولايات المتحدة في عام 2009، وإصلاح ضريبة الحد من استهلاك السلع الضارة في الفلبين في عام 2012، كيف يُسهّل التخصيص المعزز للإنصاف إقرار زيادات ضريبة كبيرة) (93، 138، 143، 150).

3-6-4 ممارسات التخصيص وأمثلة من البلدان

من الممارسات الشائعة في 80 بلدًا تخصيص إيرادات ضريبة للصحة. وفي عام 2018، خصص 37 بلدًا من جميع الأقاليم حول العالم إيرادات ضريبة التبغ لأغراض صحية.²⁵

دراسات حالة في الاقتصاد السياسي لتخصيص ضريبة التبغ

في عام 2012، اضطلعت الفلبين بإصلاح شامل للضرائب الانتقائية المفروضة على التبغ والكحول. كما زادت الضرائب المفروضة على التبغ زيادة كبيرة، وتم تخفيض المستويات الضريبية المتعددة إلى مستوى واحد فقط بحلول عام 2017. ورغم أن زيادة الإيرادات كانت الدافع الأول لبعض المسؤولين، إلا أن الإصلاح تم تأطيره بوضوح لتعزيز تمويل التغطية الصحية الشاملة والنهوض بالصحة العامة عن طريق الحد من استهلاك الكحول والتبغ. وكان تخصيص الإيرادات الضريبية للتغطية الصحية الشاملة أمرًا أساسيًا للتسوية السياسية التي جعلت هذه الزيادة الضريبية المبتكرة حقيقة واقعة. وقد ضمن التخصيص أن هذه الزيادة، التي قد يُنظر إليها بخلاف ذلك على أنها رجعية، قد صيغت باعتبارها تدبيرًا تقدميًا للصحة العامة في مخيلة الجمهور، مع استرضاء مزارعي التبغ وممثليهم السياسيين. وكان التخصيص مهمًا أيضًا لأنه ضمن دعمًا رفيع المستوى للضريبة من خلال تحقيق أولوية سياسية رئيسية (151). وهيكّل التخصيص المرن يعني أنه ليس شيكًا على يابض لوزارة الصحة، وهذا يعالج المخاوف داخل وزارة المالية.

وبالمثل، في أستراليا، ساعد تخصيص الإيرادات على التغلب على الاعتراضات المجتمعية بشأن ضرائب التبغ ومكافحة التبغ عمومًا، التي نتجت عن رعاية دوائر صناعة التبغ للرياضة والفنون في ثمانينيات القرن العشرين. ولم تتجح محاولات الحظر الكامل للإعلان عن التبغ ورعايته بسبب الضغوط القوية من جماعات الضغط في مجالات الرياضة والفنون والسباقات، التي ادعت أن الحظر من شأنه أن يضر بهذه الأنشطة. وردت الولايات، ابتداءً بولاية فيكتوريا، بتخصيص تمويل لمؤسسات تعزيز الصحة التي تولت أنشطة رعاية صناعة التبغ ودفعت أيضًا تكاليف حملات مكافحة التدخين. وفي عام 1997، توقفت هذه المخصصات بعد صدور حكم من المحكمة العليا بأن الدستور لا يسمح للولايات بتحصيل الضريبة

25 ترد تفاصيل عن الضرائب المخصصة حسب البلد على الرابط التالي: https://www.who.int/tobacco/global_report/Table-9-4-Use-of-earmarked-tobacco-taxes.xls?ua=1=1

الانتقائية. ومع ذلك، إقرارًا بالعمل الناجح الذي تضطلع به المؤسسات، بدأت الحكومة الاتحادية في تمويل هذه المؤسسات مباشرة من الميزانية الاتحادية (152). ورغم أن هذا المثال قد يكون من الصعب تكراره على وجه الدقة، إلا أنه يوضح كيف يمكن أن تتطور المخصصات، وما تشتمل عليه من بنود الانقضاء لتجربة التدخلات الفعّالة من حيث التكلفة، إلى تمويل من الميزانية العامة بمجرد إثبات فعاليتها. كما تبيّن هذه الاستراتيجية، بصورة عامة، كيف يمكن لمخصصات محددة أن تهدئ الاعتراضات المجتمعية، وتعيد صياغة الزيادات في ضريبة التبغ، وتسخر الإرادة السياسية اللازمة للنهوض بالتدابير الفعّالة لمكافحة التبغ.

هياكل إدارة ضرائب التبغ المخصصة.

حدد استعراض أجري في عام 2016 لتجارب تخصيص إيرادات ضريبة التبغ في تسعة بلدان، ثلاثة ترتيبات للحكومة وتخصيص الإيرادات (151). ويعرض الجدول 4-10 بعض الأمثلة على ترتيبات التخصيص هذه. وفي بعض البلدان، تقتزن إيرادات ضريبة التبغ المخصصة بإيرادات ضريبة الكحول.

الجدول 4-10 ترتيبات توضيحية لتخصيص إيرادات ضريبة التبغ المخصصة

احتماليات تخصيص إيرادات ضريبة التبغ المخصصة			
أشكال تخصيص الميزانية	تذهب الإيرادات إلى الصندوق العام ويتم تخصيصها لاحقًا للجهة (للجهات) الفاعلة الرسمية المحددة في المخصصات.	لا تمر الإيرادات من خلال الميزانية العامة، ولكن يتم دفعها في حساب منفصل تمتلكه الجهة (الجهات) الفاعلة الرسمية المحددة في المخصصات.	تُدفع الإيرادات الضريبية المخصصة مباشرة إلى حساب الكيان الذي يدير صندوقًا مستقلًا أو شبه مستقل.
أمثلة	في الفلبين، تذهب الإيرادات إلى الصندوق العام قبل تخصيصها لوزارة الصحة بعد تقديم ميزانية لاستخدامها (140).	في رومانيا، تذهب الإيرادات مباشرة إلى حساب لوزارة الصحة يختلف عن الصندوق العام. وفي بنما، تُدفع الإيرادات في حسابات فرعية للوكالات الثلاث المستفيدة (وهي وزارة الصحة، والمعهد الوطني للسرطان، وسلطة الجمارك).	في تايلند، تتلقى وكالة الصحة التايلندية مباشرة الإيرادات المخصصة في حسابها الخاص. وفي فييت نام، يتلقى صندوق مكافحة التبغ في البلد الإيرادات مباشرة في حساب فرعي يديره، ولكنه خاص بوزارة الصحة.

المصدر: (151).

أين يتم إنفاق المال؟

تُستخدم إيرادات ضريبة التبغ المخصصة في مجموعة متنوعة من الأغراض الصحية، بما في ذلك مكافحة التبغ وتعزيز الصحة والتغطية الصحية الشاملة. كما تم تمويل مجموعة واسعة من البرامج الأخرى من خلال مخصصات ضريبة التبغ، بما في ذلك الإغاثة في حالات الكوارث (على سبيل المثال، المستلزمات والمعدات الطبية في المستشفيات لعلاج كوفيد-19 في الهند)، وبرامج الشباب، والوظائف الرياضية والحرفية في اليمن، والتماسك الاجتماعي في المغرب، والبرامج الصحية والاجتماعية في المناطق التي تعتمد

على زراعة التبغ في الأرجنتين، وبرامج تعزيز الصحة ومكافحة التبغ في تايلند، وبرامج توفير سُبل العيش البديلة لمزارعي التبغ، وكذلك المشروعات الاقتصادية في محافظات زراعة التبغ في الفلبين. ويوضح الجدول 4-11 الفئات الرئيسية الثلاث للبرامج الصحية التي يتم تخصيص إيرادات ضريبة التبغ لها، بالإضافة إلى فئة رابعة متنوعة، مع أمثلة على كل منها في كل بلد.²⁶

الجدول 4-11 البرامج التي يتم تخصيص إيرادات ضريبة التبغ لها

مكافحة التبغ	برامج الوقاية من الأمراض غير السارية ومكافحتها (بخلاف ذلك يُشار إليها بين الأقواس)	توسيع نطاق التغطية الصحية (مثلاً من خلال التغطية بالتأمين)	برامج صحية أخرى. أكثر عمومية أو غير محددة
كوستاريكا، كوت ديفوار، جمهورية إيران الإسلامية، مدغشقر، بنما (الإقلاع عن تعاطي التبغ ومكافحة الاتجار غير المشروع)، سويسرا، فييت نام	جزر كوك، كوستاريكا، موريتانيا (بحوث مكافحة السرطان)، بالو (الوقاية من الأمراض غير السارية فقط)، بنما (المعهد الوطني لعلم الأورام)، باراغواي	كولومبيا، الكونغو، مصر، بالو، الفلبين	الجزائر، الأرجنتين، بنغلاديش، بوتسوانا، كابو فيردى، تشاد (برامج تقديم الأدوية المضادة للفيروسات القهقرية)، كولومبيا (الرياضة)، جزر القمر (الرياضة، حالات الطوارئ في المستشفيات)، الكونغو (الرياضة)، كوت ديفوار (برنامج الإيدز)، السلفادور، إستونيا (الرياضة)، غواتيمالا، إندونيسيا، جمهورية إيران الإسلامية (الرياضة)، أيرلندا، جامايكا، ليتوانيا (الرياضة)، مدغشقر (الرياضة)، المغرب، نيبال، باراغواي (الرياضة)، جمهورية كوريا (تعزيز الصحة)، رومانيا، تايلند (تعزيز الصحة)، الولايات المتحدة، اليمن (الرياضة)

ملحوظة: تظهر البلدان في أكثر من عمود واحد عند استخدام إيراداتها الضريبية المخصصة في أكثر من برنامج صحي محدد. المصدر: (27).

مقدار الأموال المرتبطة بتخصيص ضريبة التبغ

توضح دراسات الحالة لتجارب تسعة بلدان في مجال تخصيص ضريبة التبغ أن الأموال المخصصة صغيرة نسبياً مقارنة بالإنفاق الحكومي على الصحة (انظر الجدول 4-12)، وبالتالي فإنها أصغر من حيث الناتج المحلي الإجمالي. ولذلك، فإن الحجة بأن مخصصات ضريبة التبغ ستؤدي إلى الجمود في الإدارة المالية العامة قد لا تنطبق.

الجدول 12-4 نسبة الأموال المخصصة من ضريبة التبغ للنفقات الحكومية

البلد	إجمالي الأموال السنوية المُقدَّرة من الضرائب المخصصة	الأموال السنوية لمخصصات ضريبة التبغ كنسبة مئوية من الإنفاق الحكومي العام على الصحة في عام 3102
بوتسوانا	2014-2015: 4 ملايين بولا (0.48 مليون دولار أمريكي)	لا يوجد
مصر	2013-2014: 392 مليون جنيه مصري (52.06 مليون دولار أمريكي)؛ الضرائب المخصصة 1.8% فقط من إجمالي الضرائب المفروضة على السجائر	1.086%
آيسلندا	2014: 108.3 ملايين كرونة (0.89 مليون دولار أمريكي)	0.083%
بنما	2014: 27.8 مليون دولار أمريكي	1.322%
الفلبين	2014: 50.18 مليار بيزو فلبيني (1.18 مليار دولار أمريكي)	لا يوجد
بولندا	2013: مليون زلوتي (0.316 مليون دولار أمريكي) من الميزانية العامة	0.001%
رومانيا	2014: 1.1 مليون ليو (0.33 مليون دولار أمريكي)؛ 14.4% من إجمالي ميزانية الصحة	0.004%
تايلند	2014: 4064.74 مليون باهت (125.15 مليون دولار أمريكي)؛ 1.78% من ميزانية وزارة الصحة؛ و1.84% من الصندوق الوطني للأمن الصحي	0.932%
فييت نام	2014: 299.171 مليار دونغ (13.91 مليون دولار أمريكي)؛ 0.5% من ميزانية الصحة الوطنية	0.335%

المصدر: (151).

4-6-4 الاستنتاجات

على الرغم من المقاومة الأولية القائمة على المبادئ للتخصيص من بعض وزارات المالية، فقد أظهرت التجربة أن استخدام الإيرادات المتأتية من ضرائب التبغ وغيرها من الضرائب المفروضة على استهلاك المنتجات التي لها آثار خارجية سلبية يمكن أن يضمن الدعم السياسي والدعم العام. ويتطلب التخصيص الناجح هيكلًا مُعدًّا جيدًا لاستخدام الأموال في أغراض صحية. وحتى المنظمات الحكومية الدولية التي تعارض التخصيص (مثل صندوق النقد الدولي) أقرت بإمكانية تبرير المخصصات الجيدة التصميم لضرائب التبغ عند توجيه الإيرادات إلى برامج محددة فَعَّالة من حيث التكلفة (153-154).

وكانت مبالغ إيرادات ضريبة التبغ المخصصة للصحة تخصيصًا فَعَّالًا صغيرًا نسبيًا، وبالكاد تسببت في الجمود الحرج في الميزانيات الحكومية. وعلاوة على ذلك، ساعدت تلك الأموال في بعض البلدان على تنفيذ برامج صحية تشد الحاجة إليها (مثل أستراليا وتايلند والفلبين). وينظر المزيد من الحكومات إلى هذا الخيار كمصدر مستقر متوسط الأجل للتمويل الآمن للبرامج مثل مكافحة التبغ. وستتبن الماكاسب في المستقبل عندما يقل عدد الأشخاص الذين يصابون بالمرض ويحتاجون إلى رعاية طبية للأمراض المرتبطة بالتبغ. وفي أستراليا، تم استخدام ضريبة مخصصة لتمويل برنامج ضروري وقليل الموارد أثبت نجاحه وفعاليته وتأثيره؛ والآن يتم تمويل البرنامج تمويلًا مستدامًا وهو جزء لا يتجزأ من الميزانية الاتحادية.

والتخصيص مرغوب فيه في اقتصاد سياسي معين عندما يتيح تنفيذ ضرائب فعّالة على التبغ من شأنها أن تزيد الأسعار وتقلل الاستهلاك. وسيكون التخصيص منطقيًا أيضًا من حيث الإدارة المالية العامة والكفاءة الاقتصادية والحوكمة الديمقراطية عند النظر في الشواغل التالية. ورغم أن كل سؤال لا يحتاج إلى إجابة تأكيدية، فإن راسمي السياسات الذين يمكنهم الإجابة بنعم عن العديد من الأسئلة التالية من المرجح أن ينظروا في تخصيص ضريبة التبغ على نحو فعّال وعقلاني:²⁷

- هل الغرض من مخصصات ضريبة التبغ يرتبط بصورة عقلانية بالهدف من البرنامج المستفيد؟ إن التخصيص الذي يُموّل برامج مكافحة التبغ أو غيرها من البرامج الصحية منطقيًا من الناحية الاقتصادية أكثر من التخصيص الذي يُموّل البرامج غير المرتبطة، مثل التعليم، في مرحلة الطفولة المبكرة بموجب مبدأ المنفعة، حتى عندما تجعل شعبية البرامج غير المرتبطة الزيادة الضريبية مقبولة سياسيًا.
- هل المبلغ المخصص من ضريبة التبغ يرتبط بصورة عقلانية باحتياجات البرنامج المستفيد؟ الأموال المخصصة التي لا يمكن للبرنامج المستفيد استيعابها هي في الواقع أموال تؤخذ من احتياجات أخرى.
- عندما تُموّل مخصصات ضريبة التبغ البرامج الصحية، فهل يتم توضيح ذلك للجمهور لضمان صياغة الزيادة في ضريبة التبغ كتدبير صحي يعزز من تأثير خفض الطلب؟
- هل البرنامج الذي يتم تمويله من خلال مخصصات ضريبة التبغ، المهمل سياسيًا ولكنه عالي المردود أو مطلوب بشدة، له فرصة في أن يتم تمويله من الميزانية العامة، بمجرد إنشائه للتثبت من صحة الفكرة؟
- هل الغرض من مخصصات ضريبة التبغ يرتبط بصورة عقلانية بآثار الضريبة نفسها؟ إن المخصصات التي تُموّل البرامج التي تفيد الفئات الاجتماعية الاقتصادية الأدنى بصورة غير متناسبة، أو تُموّل سُبل العيش البديلة لعمال ومزارعي التبغ السابقين، سيكون لها آثار معززة للإنصاف، مما يعزز الطبيعة التدريجية بالفعل للضرائب على التبغ.
- هل نطاق غرض المخصصات ضيق بما فيه الكفاية بحيث يمكن تمويله في الغالب من مخصصات ضريبة التبغ، لضمان أن تكون الإيرادات إضافية وليست مجرد بديل للإنفاق الذي قد يأتي بخلاف ذلك من الصندوق العام؟
- هل يوفر تصميم مخصصات ضريبة التبغ أوجه المرونة التي تضمن عدم إهدار الإيرادات الاستثنائية المحصلة لغرض مشبع بالفعل بتمويل زائد؟
- هل يتضمن تصميم مخصصات ضريبة التبغ بند الانقضاء الذي يؤدي إلى إنهاء المخصصات أو استعراضها تلقائيًا؟ سيعمل وجود مثل هذا البند على الوقاية من عدم الكفاءة في التخصيص الناشئ وتركه دون تصحيح بسبب القصور السياسي.

المراجع

- Smith KE, Savell E, Gilmore AB. What is known about tobacco industry efforts to influence tobacco tax? A systematic review of empirical studies. *Tob Control*. 2013; 22(2): 144–153 (<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3701860/pdf/nihms481283.pdf>, accessed 31 January 2021).
- LaFaive MD, Drenkard S, Nesbit T. Strong link between cigarette tax and illegal smuggling rates [website]. Midland: Mackinac Center for Public Policy; 2018 (<https://www.mackinac.org/strong-link-between-cigarette-tax-and-illegal-smuggling-rates#:~:text=An%20increase%20of%2011%20percentage>, accessed 31 January 2021).
- Ross H, Blecher E. Illicit trade in tobacco products need not hinder tobacco tax policy reforms and increases. Chicago: University of Illinois at Chicago; 2019 (Tobacconomics White Paper; <https://tobacconomics.org/research/illicit-trade-in-tobacco-products-need-not-hinder-tobacco-tax-policy-reforms-and-increases-white-paper/#:~:text=additional%20related%20research->, accessed 31 January 2021).
- Confronting illicit tobacco trade: a global review of country experiences. Washington (DC): World Bank Group; 2019 (<http://documents1.worldbank.org/curated/en/677451548260528135/pdf/133959-REPL-PUBLIC-6-2-2019-19-59-24-WBGTradeFINALvweb.pdf>, accessed 12 October 2020).
- The economics of tobacco and tobacco control. Bethesda: US Department of Health and Human Services, National Institutes of Health, National Cancer Institute; and Geneva: World Health Organization; 2017 (National Cancer Institute Tobacco Control Monograph 21; https://cancercontrol.cancer.gov/sites/default/files/2020-06/m21_complete.pdf, accessed 28 September 2020).
- اقتصاديات التبغ ومكافحة التبغ. ببشيدا: وزارة الصحة والخدمات الإنسانية الأمريكية، ومعاهد الصحة الوطنية، والمعهد الوطني لبحوث السرطان؛ وجنيف: منظمة الصحة العالمية؛ 2017 (الدراسة المحددة الموضوع رقم 21 الصادرة عن المعهد الوطني لبحوث السرطان بشأن مكافحة التبغ، https://cancercontrol.cancer.gov/sites/default/files/2020-06/m21_exec_sum_arabic.pdf، تم الاطلاع في 28 أيلول/سبتمبر 2020).
- Merriman D, Yürekli A., Chaloupka, FJ. How big is the worldwide cigarette smuggling problem. In: Jha P, Chaloupka F, editors. Tobacco control in developing countries. Oxford: Oxford University Press; 2000 (<http://documents1.worldbank.org/curated/en/602821468330954036/pdf/709670WP0tobac00Box370064B00PUBLIC0.pdf>, accessed 18 February 2021).
- WHO Framework Convention on Tobacco Control. Geneva: World Health Organization; 2003 (<https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/42811/9241591013.pdf;jsessionid=B6558076A38E8DEB6D3A9E6CDA96151B?sequence=1>, accessed 5 October 2020).
- اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ. جنيف: منظمة الصحة العالمية؛ 2003 (http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/42811/9789246591015_ara.pdf;jsessionid=090416F0171D6A6278465D291E9931E8?sequence=2، تم الاطلاع في 5 تشرين الأول/أكتوبر 2020).
- Progress report on the implementation of the Commission Communication. Stepping up the fight against cigarette smuggling and other forms of illicit trade in tobacco products – a comprehensive EU strategy. Brussels: European Commission; 2017 (COM(2017) 235 final; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0235&from=en>, accessed 31 January 2021).
- Ross H. Understanding and measuring cigarette tax avoidance and evasion: a methodological guide. Tobacconomics; 2015 (https://tobacconomics.org/wp-content/uploads/2015/03/Ross_Methods_to_Measure_Illicit-Trade_03-17-15.pdf, accessed 12 October 2020).
- Understanding the US illicit tobacco market: characteristics, policy context, and lessons from international experiences. Reuter P, Majmundar M. (editors). Washington (DC): National Academies Press; 2015.
- von Lampe K. The illegal cigarette trade. In: Natarajan M, editor. International crime and justice. New York: Cambridge University Press. 2010:148–54.
- Joossens L, Raw M, From cigarette smuggling to illicit tobacco trade. *Tob Control*. 2012;21:230–34 (<https://tobaccocontrol.bmj.com/content/tobaccocontrol/21/2/230.full.pdf>, accessed 31 January 2021).
- Gomis B, Lee K, Carrillo Botero N, Shepherd P, Iglesias RM. “We think globally”: the rise of Paraguay’s Tabacalera del Este as a threat to global tobacco control. *Global Health*. 2018;14(1):110 (<https://globalizationandhealth.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12992-018-0412-3>, accessed 31 January 2021).
- Communication from the commission to the Council and the European Parliament: Stepping up the fight against cigarette smuggling and other forms of illicit trade in tobacco products - A comprehensive EU Strategy. Brussels: European Commission; 2013 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0324&from=EN>, accessed 31 January 2021).
- Ross H, Vellios N, Smith KC, Ferguson J, Cohen JE. A closer look at ‘cheap white’ cigarettes. *Tob Control*. 2016;25(5):527–31 (<https://tobaccocontrol.bmj.com/content/tobaccocontrol/25/5/527.full.pdf>, accessed 31 January 2021).

37. Maldonado N, Llorente BA, Iglesias RM, Escobar D. Measuring illicit cigarette trade in Colombia. *Tob Control*. 2020;29:s260-s266 (https://tobaccocontrol.bmj.com/content/tobaccocontrol/29/Suppl_4/s260.full.pdf, accessed 29 January 2021).
38. Paraje G, Araya D, Drope J. Illicit cigarette trade in metropolitan Santiago de Chile. *Tob Control* 2020;29:68–73.
39. Iglesias RM, Szklo AS, de Souza MC, de Almeida LM. Estimating the size of illicit tobacco consumption in Brazil: findings from the global adult tobacco survey. *Tob Control*. 2017;26(1):53–9.
40. Saenz de Miera Juarez BS, Reynales-Shigematsu LM, Stoklosa M, Welding K, Drope J. Measuring the illicit cigarette market in Mexico: a cross validation of two methodologies. *Tob Control*;2020(0):1-7 (<https://tobaccocontrol.bmj.com/content/tobaccocontrol/early/2020/03/31/tobaccocontrol-2019-055449.full.pdf>, accessed 1 February 2021).
41. Lee K, Collin J. 'Key to the future': British American Tobacco and cigarette smuggling in China. *PLoS Medicine*. 2006;3(7):e228 (<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1502159/pdf/pmed.0030228.pdf>, accessed 2 February 2021).
42. Barker DC, Wang S, Merriman D, Crosby A., Resnick EA, Chaloupka FJ. Estimating cigarette tax avoidance and evasion: evidence from a national sample of littered packs. *Tob Control*. 2016;25(Suppl 1):i38–i43 (https://tobaccocontrol.bmj.com/content/tobaccocontrol/25/Suppl_1/i38.full.pdf, accessed 2 February 2021).
43. Aziani A, Kulick J, Norman N, Prieger JE. Empty discarded pack data and the prevalence of illicit trade in cigarettes; 2017. (<https://ssrn.com/abstract=2906015>, accessed 12 October 2020).
44. Philip Morris International. The Perspective of PM International on Smoking and Health Issues. In: Legacy Tobacco Documents Library [website]. San Francisco: University of California; 1985. Bates no. 2023268328-2023268349 (<https://www.industrydocuments.ucsf.edu/tobacco/docs/#id=pxpb0040>, accessed 5 February 2021).
45. Mandal S, Gilmore A, Collin J, Weishaar H, Smith K, McKee M. Block, amend, delay: tobacco industry efforts to influence the European Union's Tobacco Products Directive (2001/37/EC). Smokefree Partnership/Cancer Research UK; 2009 (http://www.smokefreepartnership.eu/images/Reports-and-Position-Papers/EU_TI_TPD_report_May_2012.pdf, accessed 15 October 2020).
46. Bishop DJ. Key area paper: indirect taxation – British American Tobacco. In: Legacy Tobacco Documents Library [website]. San Francisco: University of California; 1994. Bates no. 503911771-503911780 (<http://bat.library.ucsf.edu/data/h/f/k/hfk11a99/hfk11a99.pdf>, accessed 15 October 2020).
47. Zhou S, Liberman JD, Ricafort E. The impact of the WHO Framework Convention on Tobacco Control in defending legal challenges to tobacco control measures. *Tob Control*. 2009;28:s113-s118 (https://tobaccocontrol.bmj.com/content/tobaccocontrol/28/Suppl_2/s113.full.pdf, accessed 2 February 2021).
48. Gilmore AB, Fooks G, Drope J, Bialous SA, Jackson RR. Exposing and addressing tobacco industry conduct in low-income and middle-income countries. *Lancet*. 2015;385:1029–43.
49. Ulucanlar S, Fooks G, Gilmore A. The policy dystopia model: an interpretive analysis of tobacco industry political activity. *PLoS Med*. 2016;13(9):e1002125 (<https://journals.plos.org/plosmedicine/article?id=10.1371/journal.pmed.1002125>, accessed 2 February 2021).
50. Apollonio D, Glantz S. Tobacco manufacturer lobbying to undercut minimum price laws: an analysis of internal industry documents. *Tob Control*. 2020;29:e10-e17 (<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7374022/pdf/nihms-1590806.pdf>, accessed 2 February 2021).
51. Crosbie E, Glantz S. Tobacco industry argues domestic trademark laws and international treaties preclude cigarette health warning labels, despite consistent legal advice that the argument is invalid. *Tob Control*. 2012;23:e7 (https://www.researchgate.net/publication/233769722_Tobacco_industry_argues_domestic_trademark_laws_and_international_treaties_preclude_cigarette_health_warning_labels_despite_consistent_legal_advice_that_the_argument_is_invalid, accessed 2 February 2021).
52. Puig S. Tobacco litigation in international courts. *Harv Int Law J*. 2016;57(2):1–68.
53. Crooked nine: nine ways the tobacco industry undermines health policy. New York: Vital Strategies; 2019 (<https://exposetobacco.org/wp-content/uploads/2019/09/Crooked-9-STOP.pdf>, accessed 2 February 2021).
54. Balwicki L, Stoklosa M, Balwicka-Szczryba M, Tomczak W. Tobacco industry interference with tobacco control policies in Poland: legal aspects and industry practices. *Tob Control*. 2016;25(5):521–26 (<https://tobaccocontrol.bmj.com/content/tobaccocontrol/25/5/521.full.pdf>, accessed 2 February 2021).
55. Sud SR, Brenner JE, Shaffer ER. Trading away health: the influence of trade policy on youth tobacco control. *J Pediatrics*. 2015;166(5):1303–07 (<https://www.jpeds.com/action/showPdf?pii=S0022-3476%2815%2900017-7>, accessed 2 February 2021).

56. Lee S, Ling PM, Glantz SA. The vector of the tobacco epidemic: tobacco industry practices in low and middle-income countries. *Cancer Cause Control*. 2012;23:117–29 (<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3332051/pdf/nihms-367996.pdf>, accessed 2 February 2021).
57. Zhou S, Liberman J. The global tobacco epidemic and the WHO Framework Convention on Tobacco Control—the contributions of the WHO's first convention to global health law and governance. In: Burci GL, Toebes B, editors. *Research handbook on global health law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing; 2018 (https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3339718, accessed 18 February 2021).
58. Legislative Consultation with Constitutional Division of the Supreme Court, No. 2012-003918. Constitutional Division of the Supreme Court of Costa Rica; 20 March 2012 (https://www.tobaccocontrolaws.org/files/live/litigation/830/CR_Legislative%20Consultation%20with%20.pdf, accessed 2 February 2021).
59. British American Tobacco Kenya Ltd v Ministry of Health, Petition No. 143 of 2015. High Court of Kenya; 2016 (https://www.tobaccocontrolaws.org/files/live/litigation/2643/KE_British%20American%20Tobacco%20Kenya.pdf, accessed 2 February 2021).
60. British American Tobacco v Ministry of Health, et al, Civil Appeal No. 112 of 2016. Kenyan Court of Appeal; 2017 (https://www.tobaccocontrolaws.org/files/live/litigation/2521/KE_British%20American%20Tobacco%20Ltd%20v.pdf, accessed 2 February 2021).
61. Thailand – customs and fiscal measures on cigarettes from the Philippines: Report of the Panel. Geneva: World Trade Organization; 2010 (WT/DS371/R; <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:/WT/DS/371R.pdf&Open=True>, accessed 2 February 2021).
62. Tribunal Constitucional de Chile [Constitutional Court of Chile] (1995 Rol No. 219-95; https://www.tribunalconstitucional.cl/descargar_sentencia2.php?id=3074, accessed 4 April 2020).
63. McGrady B. International investment law. In: Voon T, Mitchell AD, Liberman J, editors. *Regulating tobacco, alcohol and unhealthy foods: the legal issues*. New York: Routledge; 2014.
64. Marvin Roy Feldman Karpa v United Mexican States, Case No. ARB(AF)/99/1 International Centre for Settlement of Investment Disputes; 2002 (<https://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/ita0319.pdf>, accessed 2 February 2021).
65. Feldman Karpa v Mexico (2002 ICSID Arbitral Tribunal) (<https://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/ita0319.pdf>, accessed 18 February 2021).
66. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1995 Nomor 76) (Excise Law, in Indonesian). Article 5.
67. Excise Regulation (2011) Reference No. PMK Number 167/PMK.011/2011 (in Indonesian) (<https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/145897/pmk-no-167pmk0112011>, accessed 3 February 2021).
68. Mahkamah Agung. Indonesia Supreme Court, Case No. 73/PDT/2018/PT SBY (<https://putusan3.mahkamahagung.go.id/direktori/putusan/74eff9cfe18d60990fcde19583ecd5f.html>, accessed 6 February 2021).
69. Maya D. Analisis kebijakan kenaikan tarif cukai dan penyesuaian batasan harga jual eceran hasil tembakau [Policy analysis on excise tax increases and price limit adjustments retail tobacco products]; 2013 (in Indonesian) (<http://lib.ui.ac.id/naskahringkas/2015-09/545937-Deacy%20Maya> accessed 3 March 2020).
70. Indriawati EN, Susanti L, Qurnia MA. Kebijakan tarif cukai hasil tembakau terhadap perekonomian [Tobacco excise tariff policy on the economy]; 2014 (in Indonesian). (https://www.academia.edu/6611977/MAKALAH_CHT_kel_6, accessed 15 October 2020).
71. Arroyani DW. Evaluasi Kebijakan Penetapan Tarif Cukai Hasil Tembakau Berdasarkan PMK [Evaluation of Tobacco Excise Tariff Determination Policy Based on PMK]. 167/PMK.011/2011. 2013 (in Indonesian) (<http://lib.ui.ac.id/naskahringkas/2015-08/544664-Dwira%20Wanti%20Arroyani>, accessed 15 October 2020).
72. Ngo Ngo Ha and Another v. State of New South Wales and Others (Matter No S 45 of 1996); Walter Hammond & Associates Pty Ltd v. State of New South Wales and Others (Matter No S 165 of 1996). Constitutional law; (1997) 146 ALR 355: 5 August 1997 ([https://staging.hcourt.gov.au/assets/publications/judgments/1997/029--NGO_NGO_HA_AND_ANOR_v_STATE_OF_NEW_SOUTH_WALES_&_ORS_\(Matter_No_S_45_of_1996\);_WALTER_HAMMOND--\(1997\)_146_ALR_355.html](https://staging.hcourt.gov.au/assets/publications/judgments/1997/029--NGO_NGO_HA_AND_ANOR_v_STATE_OF_NEW_SOUTH_WALES_&_ORS_(Matter_No_S_45_of_1996);_WALTER_HAMMOND--(1997)_146_ALR_355.html), accessed 2 February 2021).
73. McGrady B. Trade and public health: the WTO, tobacco, alcohol, and diet. New York: Cambridge University Press; 2011.
74. Giorgetti C. Health and international investment law. In: Burci GL, Toebes B, editors. *Research handbook on global health law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing; 2018.
75. British American Tobacco v Attorney General and Center for Human Rights and Development. Constitutional Court of Uganda Petition No.46 of 2016; 2017 (https://media.ulii.org/files/judgments/ugcc/2019/4/2019-ugcc-4_0.pdf, accessed 18 February 2021).

76. Lim CL, Ho J, Paparinskis M. International investment law and arbitration: commentary, awards and other materials. Cambridge: Cambridge University Press; 2018.
77. Dominican Republic – measures affecting the importation and internal sale of cigarettes : Report of the Panel. Geneva: World Trade Organization; 2004 (WT/DS302/R; <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:/WT/DS/302R.pdf&Open=True>, accessed 21 February 2021).
78. Dominican Republic — measures affecting the importation and internal sale of cigarettes: Report of the Appellate Body. Geneva: World Trade Organization; 2005 (WT/DS302/AB/R; <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:/WT/DS/302ABR.pdf&Open=True>, accessed 21 February 2021).
79. Gilmore A. Tobacco and transition: understanding the impact of transition on tobacco use and control in the former Soviet Union [Thesis]. London: London School of Hygiene and Tropical Medicine, June 2005 (<https://escholarship.org/uc/item/3rw2c04c>, accessed 2 February 2021).
80. MacKenzie R, Collin J, Sopharo C, Sopheap Y. 'Almost a role model of what we would like to do everywhere': British American Tobacco in Cambodia. *Tob Control*. 2004;13(suppl II): ii112–ii117 (https://tobaccocontrol.bmj.com/content/tobaccocontrol/13/suppl_2/ii112.full.pdf, accessed 2 February 2021).
81. Smith KE, Savell E, Gilmore AB. What is known about tobacco industry efforts to influence tobacco tax? A systematic review of empirical studies. *Tobacco Control* 2013;22(2):144–53 (<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3701860/pdf/nihms481283.pdf>, accessed 21 February 2021).
82. Price and tax. In: *TobaccoTactics* [website]. Bath: University of Bath; 2020 (<https://tobaccotactics.org/topics/price-and-tax/>, accessed 15 December 2020).
83. Vulovic V, Chaloupka FJ. Questioning the regressivity of tobacco taxes: a distributional accounting impact model of increased tobacco taxation—commentary. *Tob Control*. 24 June 2020.
84. Verguet S, Kearns PKA, Rees VW. Questioning the regressivity of tobacco taxes: a distributional accounting impact model of increased tobacco taxation. *Tob Control*. 23 June 2020 (<https://tobaccocontrol.bmj.com/content/tobaccocontrol/early/2020/08/11/tobaccocontrol-2019-055315.full.pdf>, accessed 2 February 2021)..
85. Palipudi KM, Gupta PC, Sinha DN, Andes LJ, Asma S, McAfee T. Social determinants of health and tobacco use in thirteen low and middle income countries: evidence from Global Adult Tobacco Survey. *PLoS ONE*. 2012;7(3):e33466 (<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3306395/pdf/pone.0033466.pdf>, accessed 2 February 2021).
86. Systematic review of the link between tobacco and poverty. Geneva: World Health Organization; 2014 (<http://www.who.int/tobacco/publications/economics/9789241507820/en>, accessed 21 October 2020).
87. Goodchild M, Sinha P, Gill Munish V, Tullu FT. Changes in the affordability of tobacco products in India during 2007/2008 to 2017/2018: a price-relative-to-income analysis. *WHO South-East Asia J Public Health*. 2020;9(1):73–81 (<https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/331836/whoseljph2020v9i1p73.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, accessed 2 February 2021).
88. Faruque GM, Ahmed M, Huq I, Parven R, Wadood SN, Chowdhury SR, et al. The economic cost of tobacco use in Bangladesh: a health cost approach. *Dhaka: Bangladesh Cancer Society*; 2020 (https://www.researchgate.net/publication/342445467_The_Economic_Cost_of_Tobacco_Use_in_Bangladesh_A_Health_Cost_Approach, accessed 2 February 2021).
89. John RM, Sung H, Max WB, Ross H. Counting 15 million more poor in India, thanks to tobacco. *Tob Control*. 2011;20:349–52 (https://www.researchgate.net/publication/49809290_Counting_15_million_more_poor_in_India_thanks_to_tobacco, accessed 2 February 2021).
90. Liu Y, Rao K, Hu TW, Sun Q, Mao Z. Cigarette smoking and poverty in China. *Soc Sci Med*. 2006;Dec;63(11):2784–90.
91. Fuchs A, González Icaza F, Paz D. Distributional effects of tobacco taxation – a comparative analysis. Washington (DC): World Bank Group; 2019 (Policy research working paper 8805; <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/31534/WPS8805.pdf?sequence=4&isAllowed=y>, accessed 2 February 2021).
92. Smith CE, Hill SE, Amos A. Impact of population tobacco control interventions on socioeconomic inequalities in smoking: a systematic review and appraisal of future research directions. *Tob Control*. 29 September 2020 (<https://tobaccocontrol.bmj.com/content/tobaccocontrol/early/2020/09/28/tobaccocontrol-2020-055874.full.pdf>, accessed 2 February 2021).
93. Furman J. Six lessons from the U.S. experience with tobacco taxes – World Bank conference "Winning the tax wars: global systems for developing countries". Washington (DC): Obama White House Archives; 24 May 2016 (https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/page/files/20160524_cea_tobacco_tax_speech.pdf, accessed 21 October 2020).
94. Önder Z, Yürekli A. Who pays the most cigarette tax in Turkey. *Tob Control*. 2016;25(1):39–45.

95. Verguet S, Gauvreau CL, Mishra S, MacLennan M, Murphy SM, Brouwer ED, et al. The consequences of tobacco tax on household health and finances in rich and poor smokers in China: an extended cost-effectiveness analysis. *Lancet Glob Health*. 2015;3:e206–16 (<https://www.thelancet.com/action/showPdf?pii=S2214-109X%2815%2970095-1>, accessed 2 February 2021).
96. Fuchs Tarlovsky A, González Icaza F. The welfare and distributional effects of increasing taxes on tobacco in Vietnam. Washington (DC): World Bank Group; 2019 (<http://documents1.worldbank.org/curated/en/758391561477648302/pdf/The-Welfare-and-Distributional-Effects-of-Increasing-Taxes-on-Tobacco-in-Vietnam.pdf>, accessed 2 February 2021).
97. Expanding the global tax base: taxing to promote public goods: tobacco taxes. Washington (DC): World Bank Group; 2016 (<http://pubdocs.worldbank.org/en/799981480947591462/Taxing-to-Promote-Public-Goods-tobacco-taxation-chapter-conference-25-nov-2016-final-version-pmarquez-002.pdf>, accessed 2 February 2021).
98. Blecher E. Increasing tobacco taxes significantly will increase revenues. Chicago: University of Illinois at Chicago; 2018. (Tobacconomics policy brief; https://tobacconomics.org/files/research/470/Laffer-Curve-Policy-Brief_v2.2.pdf, accessed 2 February 2021).
99. Savedoff W, Lopert R. Sugar, rum, and tobacco: domestic resource mobilization for low-income countries through excise taxes. Washington (DC): Centre for Global Development; 2020 (CGD Policy Paper 164, <https://www.cgdev.org/sites/default/files/PP164-Savedoff-Health-Taxes-DRM.pdf>, accessed 2 February 2021).
100. Lavado R, Postolovska I, Sotomayor RE. Beyond the perceived regressivity of higher tobacco taxes, turning short-term losers into long-term winners? In: Tobacco reform: at the crossroads of health and development: a multisectoral perspective. Washington (DC): World Bank Group; 2017 (<https://untobaccocontrol.org/taxation/e-library/wp-content/uploads/2020/01/WB-Report-CrossRoads.pdf>, accessed 2 February 2021).
101. Petit P, Nagy J. How to design and enforce tobacco excises? Washington (DC): International Monetary Fund; 2016 (International Monetary Fund How To Notes, No.3/2016; <https://www.imf.org/external/pubs/ft/howtonotes/2016/howtonote1603.pdf>, accessed 7 October 2020).
102. Tonga NCD related taxation policy assessment preliminary findings. Presentation made at the innovations and actions against NCDs conference ADB headquarters, Manila, 17 July 2018.
103. Moreno-Dodson B. Raising tobacco taxes: why, what, and how: where public health and economics converge. In: Tobacco tax reform: at the crossroads of health and development: a multisectoral perspective. Washington (DC): World Bank Group; 2017 (<https://untobaccocontrol.org/taxation/e-library/wp-content/uploads/2020/01/WB-Report-CrossRoads.pdf>, accessed 2 February 2021).
104. Fuchs A, Del Carmen G, Mukong AK. Long-run impacts of increasing tobacco taxes: evidence from South Africa. Policy Research Working Paper 8369. Washington [DC]: World Bank; 2018 (<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/29497/WPS8369.pdf?sequence=4&isAllowed=y>, accessed 18 February 2021).
105. van Walbeek C. Case studies in illicit tobacco trade: South Africa. Tobacconomics fact sheet. Chicago: University of Chicago, Tobacconomics, Health Policy Center; 2020 (https://tobacconomics.org/files/research/607/UIC_South-Africa-Illicit-Trade-Case-Study-v1.3.pdf, accessed 18 February 2021).
106. van Loggerenberg, J. Tobacco Wars. Cape Town: NB Publishers; 2019.
107. Marquez P. Global tobacco control: a development priority. In: Tobacco tax reform at the crossroads of health and development: a multisectoral perspective. Washington (DC): World Bank Group; 2017 (<https://untobaccocontrol.org/taxation/e-library/wp-content/uploads/2020/01/WB-Report-CrossRoads.pdf>, accessed 2 February 2021).
108. Kaiser K, Bredenkamp C, Iglesias R. Sin tax reform in the Philippines: transforming public finance, health, and governance for more inclusive development. Washington [DC]: World Bank; 2017 (https://tobacconomics.org/files/research/607/UIC_South-Africa-Illicit-Trade-Case-Study-v1.3.pdf, accessed 18 February 2021).
109. Scollo M, Bayly M. Revenue from tobacco taxes in Australia. In: Scollo M, Winstanley M, editors. Tobacco in Australia: facts and issues. Melbourne: Cancer Council Victoria; 2016 (<https://www.tobaccoinaustralia.org.au/chapter-13-taxation/13-6-revenue-from-tobacco-taxes-in-australia>, accessed 21 October 2020).
110. Scollo M, Bayly M. Tobacco taxes in Australia. In: Scollo M, Winstanley M, editors. Tobacco in Australia: facts and issues. Melbourne: Cancer Council Victoria; 2016 (<https://www.tobaccoinaustralia.org.au/chapter-13-taxation/13-2-tobacco-taxes-in-australia>, accessed 21 October 2020).
111. Breton E, Richard L, Gagnon F, Jacques M, Bergeron P. Fighting a tobacco-tax rollback: a political analysis of the 1994 cigarette contraband crisis in Canada. *Journal of Pub Health Policy*. 2006;27:77–99.
112. Fanta E, Garcia M. Preventing and controlling illicit tobacco flows. In: Tobacco tax reform: at the crossroads of health and development: a multisectoral perspective. Washington (DC): World Bank Group; 2017 (<https://untobaccocontrol.org/taxation/e-library/wp-content/uploads/2020/01/WB-Report-CrossRoads.pdf>, accessed 2 February 2021).

113. Goodchild M, Perucic AM, Zheng R, Blecher E, Paul J. The health impact of raising tobacco taxes in developing countries. In: Tobacco tax reform: at the crossroads of health and development: a multisectoral perspective. Washington (DC): World Bank Group; 2017 (<https://untobaccocontrol.org/taxation/e-library/wp-content/uploads/2020/01/WB-Report-CrossRoads.pdf>, accessed 2 February 2021).
114. Ross H. Tracking and tracing tobacco products in Kenya. *Prev Med*. 2017;105:S15–S18 (<https://reader.elsevier.com/reader/sd/pii/S0091743517301457?token=424D9EC1D42A9C69BDB5B90090C3F7853AA20A4970D0E379C91EE64C73A273A0FA949557F4F120A0B636701581EC055>, accessed 2 February 2021).
115. Mamudu H, Hammond R, Glantz S. Tobacco industry attempts to counter the world bank report curbing the epidemic and obstruct the WHO framework convention on tobacco control. *Soc Sci & Med*. 2008;67(11):1690–9 (<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2662513/pdf/nihms81164.pdf>, accessed 2 February 2021).
116. Gilmore A. Understanding the vector in order to plan effective tobacco control policies: an analysis of contemporary tobacco industry materials. *Tob Control*. 2012;21:119–26 (<https://tobaccocontrol.bmj.com/content/tobaccocontrol/21/2/119.full.pdf>, accessed 2 February 2021).
117. The economics of tobacco taxation and employment in Indonesia: policy implications technical brief. Washington (DC): World Bank Group; 2018 (<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/29814/126158-WP-P154568-PUBLIC-add-series-WBGPNIIndoEmploymentUPDATEFinalWeb.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, accessed 2 February 2021).
118. Sahadewo GA, Drope J, Li Q, Nargis N, Witoelar F. Tobacco or not tobacco: predicting farming households' income in Indonesia. *Tob Control*. 2020.
119. The economics of tobacco farming in Indonesia: health, population, and nutrition global practice. Washington (DC): World Bank Group; 2017 (<http://documents1.worldbank.org/curated/en/161981507529328872/pdf/120307-REVISED-PUBLIC-WBGIndoEconomicsTobaccoFarming.pdf>, accessed 2 February 2021).
120. The revenue and employment outcome of biri taxation in Bangladesh. Dhaka: National Board of Revenue, Government of the People's Republic of Bangladesh; 2019 (https://www.who.int/docs/default-source/searo/bangladesh/pdf-reports/cat-2/biri-study-report-03-12-2019.pdf?sfvrsn=b8fea69_2, accessed 2 February 2021).
121. Magati P, Lencucha R, Li Q, Drope J, Labonte R, Appau A, et al. Costs, contracts and the narrative of prosperity: an economic analysis of smallholder tobacco farming livelihoods in Kenya. *Tob Control*. 2019;28(3):268–73 (<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6512316/pdf/nihms-1012064.pdf>, accessed 2 February 2021).
122. Ghaus K, Iqbal MA, Sabir M, Saleem W, Ali A, Aamir N. Macroeconomic impacts of tobacco use in Pakistan. Karachi: The Social Policy and Development Centre; 2018 (<https://tobaccconomics.org/files/research/483/Macroeconomic-impact-of-Tobacco-in-Pakistan.pdf>, accessed 2 February 2021).
123. Ross H. The effects of tobacco taxes on employment and labor productivity. In: Tobacco tax reform: at the crossroads of health and development. Washington (DC): World Bank Group; 2017 (<https://untobaccocontrol.org/taxation/e-library/wp-content/uploads/2020/01/WB-Report-CrossRoads.pdf>, accessed 2 February 2021).
124. Bigawanto M. Tobacco industry interference undermined tobacco tax policy in Indonesia. Bangkok: Southeast Asia Tobacco Control Alliance (SEATCA); 2019 (<https://seatca.org/dmdocuments/Indonesia%20TII%20in%20Tax.pdf>, accessed 2 February 2021).
125. Ahsan A, Wyono N. Analysis of the impact of higher cigarettes prices on employment in Indonesia. Bangkok: Southeast Asia Tobacco Control Alliance; 2007 (<https://seatca.org/dmdocuments/An%20Analysis%20of%20the%20Impact%20of%20Higher%20Cigarette%20Prices%20on%20Employment%20in%20Indonesia.pdf>, accessed 2 February 2021).
126. Higashi H, Khuong TA, Ngo AD, Hill PS. Evidence and decision making: tobacco control policy and legislation in Vietnam. *Int J of Health Plann*. 2013;2(1):e72–e94.
127. Buck D, Raw M, Godfrey CA, Sutton M. Tobacco and jobs: the impact of reducing consumption on employment in the UK. York: University of York; 1995 (https://www.researchgate.net/publication/4814523_Tobacco_and_jobs_the_impact_of_reducing_consumption_on_employment_in_the_UK, accessed 2 February 2021).
128. Petkova R, Ileva R and Rusenov A. Tobacco control policies and tobacco industry employment in Bulgaria. In: Economic, social and health issues in tobacco control. Report of a WHO international meeting, Kobe, Japan, 3-4 December 2001. Geneva: World Health Organization; 2003.
129. Jha V, Narayanan BG, Wadhwa D, Tesche J. Economic and environmental effects of reduction in smoking prevalence in Tanzania. *Tob Control*; 2020;29:24–8 (<https://tobaccocontrol.bmj.com/content/tobaccocontrol/29/1/24.full.pdf>, accessed 2 February 2021).
130. Lencucha R, Makoka D, Drope J, Appau A, Labonté R, Li Q, et al. Costs, revenues and profits: an economic analysis of smallholder tobacco farmer livelihoods in Malawi. *Tob Control*. 2017;26(6):634–40 (<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5957074/pdf/nihms965842.pdf>, accessed 2 February 2021).

131. Goma FM, Labonté R, Drope J, Li Q, Zulu R, Kangwa E. The economics of tobacco farming in Zambia: tobacco farmers survey report. Lusaka: University of Zambia and American Cancer Society; 2019 (<https://www.cancer.org/content/dam/cancer-org/research/economic-and-healthy-policy/zambia-report-7-16-19.pdf>, accessed 28 October 2020).
132. Chavez JJ, Drope J, Li Q, Aloria MJ. The economics of tobacco farming in the Philippines. Quezon City: Action for Economic Reforms and Atlanta: American Cancer Society, 2016 (<https://www.cancer.org/content/dam/cancer-org/research/economic-and-healthy-policy/the-economics-of-tobacco-farming-in-the-philippines.pdf>, accessed 22 October 2020).
133. Augstin CP, Cardenas RP, Cortez JB, Gimongala GC, Ramos AR. The effects of the sin tax reform law of 2012 to tobacco farmers of Amulung, Cagayan. *IJARMSS*. 2017;6(12):57–75.
134. Mercado A. Tobacco tax: good for the tobacco farmers, too. *Business World*; 2019 [website] (<https://www.bworldonline.com/tobacco-tax-good-for-the-tobacco-farmers-too/>, accessed 25 October 2020).
135. Yürekli A, Önder Z, Elibil M, Erk N, Cabuk A, Fisunoglu M, et al. The economics of tobacco and tobacco taxation in Turkey. Paris: International Union Against Tuberculosis and Lung Disease; 2010 (https://www.who.int/tobacco/en/tf_turkey_report_feb2011.pdf, accessed 2 February 2021).
136. Latif E, Warner V. Legislation and smoking prevention. In: Loddenkemper R, Kreuter M, editors. *The Tobacco Epidemic: progress in Respiratory Research*. 2015;42:136–148.
137. Tandon A, Cashin C. Assessing public expenditure on health from a fiscal space perspective. Washington (DC): World Bank Group; 2010 (<http://documents1.worldbank.org/curated/en/333671468330890417/pdf/560530WP0Box341penditureFiscalSpace.pdf>, accessed 2 February 2021).
138. Cashin C, Sparkes S, Bloom D. Earmarking for health: from theory to practice. Geneva: World Health Organization; 2018 (<https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/255004/9789241512206-eng.pdf?sequence=1>, accessed 2 February 2021).
139. Wilkinson M. Paying for public spending: is there a role for earmarked taxes? *Fiscal Studies*. 1994;15(4):119–35 (<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1475-5890.1994.tb00213.x>, accessed 2 February 2021).
140. ITAF: impôts et taxes affectées à la protection sociale. Les impôts et taxes affectés (ITAF) [taxes and duties allocated to social protection]. Vie publique: au coeur du débat public [website]. Paris: Directorate of Legal and Administrative Information; 2018 (in French) (<https://www.vie-publique.fr/fiches/22010-impots-et-taxes-affectees-itaf-protection-sociale>, accessed 31 October 2020).
141. Seventeenth congress of the Philippines, Metro Manila, RA 11346, 23 July 2018 (<https://www.officialgazette.gov.ph/downloads/2019/07jul/20190725-RA-11346-RRD.pdf>, accessed 31 October 2020).
142. McCleary W. The earmarking of government revenue: a review of some World Bank experience. *World Bank Res Obs*. 1991;6(1):81–104 (<http://documents1.worldbank.org/curated/en/109871468764672767/pdf/multi-page.pdf>, accessed 2 February 2021).
143. Strategic investment of tobacco tax revenue. Washington (DC): Campaign for Tobacco-Free Kids; 2020 (https://www.tobaccofreekids.org/assets/global/pdfs/en/strategic_investment_tobacco_tax_revenue.pdf, accessed 31 October 2020).
144. Bialous SA, Glantz SA. Arizona's tobacco control initiative illustrates the need for continuing oversight by tobacco control advocates. *Tob Control*. 1999;8:141–51 (<https://tobaccocontrol.bmj.com/content/tobaccocontrol/8/2/141.full.pdf>, accessed 2 February 2021).
145. Goldman LK, Glantz SA. The passage and initial implementation of Oregon's measure 44. *Tob Control*. 1999;8:311–22 (<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1763939/pdf/v008p00311.pdf>, accessed 2 February 2021).
146. Heiser PF, Begay ME. The campaign to raise the tobacco tax in Massachusetts. *Am J Public Health*. 1997;87(6):968–73 (<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1380932/pdf/amjph00505-0082.pdf>, accessed 2 February 2021).
147. Landman A, Bialick P. Tobacco industry involvement in Colorado. Chicago: American Lung Cancer Association; 2004 (<https://escholarship.org/uc/item/9d880448#main>, accessed 18 February 2021).
148. Technical manual on tobacco tax administration. Geneva: World Health Organization; 2010. (https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/44316/9789241563994_eng.pdf?sequence=1, accessed 26 January 2021).
149. Vardavas CI, Filippidis FT, Agaku IT, Myrtas V, Bertic M, Connolly GN, et al. Tobacco taxation: the importance of earmarking the revenue to health care and tobacco control. *Tob Induc Dis*. 2012;10:21 (<http://www.tobaccoinduceddiseases.org/Tobacco-taxation-the-importance-of-earmarking-the-revenue-to-health-care-and-tobacco,66110,0,2.html>, accessed 31 October 2020).
150. Bird RM. Tobacco and alcohol excise taxes for improving public health and revenue outcomes: marrying sin and virtue?. Washington (DC): World Bank Group; 2015 (Policy Research Working Paper 7500; <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/23464/Tobacco0and0al0ing0sin0and0virtue00.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, accessed 2 February 2021).

151. Earmarked tobacco taxes: lessons learnt from nine countries. Geneva: World Health Organization; 2016 (https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/206007/9789241510424_eng.pdf?sequence=1, accessed 2 February 2021).
152. The establishment and use of dedicated taxes for health. Manila: World Health Organization Western Pacific Regional Office; 2004 (https://www.who.int/health_financing/documents/dedicated_taxes.pdf?ua=1, accessed 2 February 2021).
153. Teja RS. The case for earmarked taxes: theory and example. Washington (DC): International Monetary Fund; 1988 (IMF Working Paper; https://www.elibrary.imf.org/doc/IMF001/14514-9781451922677/14514-9781451922677/Other_formats/Source_PDF/14514-9781455212002.pdf, accessed 2 February 2021).
154. Keen M. Taxation and development – again. Washington (DC): International Monetary Fund; 2012 (IMF Working Paper WP/12/220; (<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12220.pdf>, accessed 2 February 2021).

الملحق 4-1 طرق تقييم طبيعة الاتجار غير المشروع بالتبغ وحجمه

(أ) 4-1 القياس المباشر

(أ) 4-1-1 مسوحات عمليات اعتراض المدخنين ومراقبة العبوات

يمكن قياس الاتجار غير المشروع مباشرة بفحص علب السجائر التي يحملها المدخنون. ويمكن للمدخنين أنفسهم تقديم معلومات عن أنماط الشراء وتفضيلات العلامة التجارية والأسعار المدفوعة. ويمكن للباحثين اختيار الأفراد أو تجار التجزئة لإجراء مسح بناءً على عينة عشوائية (أي عينة قد لا تكون تمثيلية) أو عينة قائمة على الاحتمالية (أي عينة مختارة لتمثل فئة سكانية أساسية إحصائيًا).

ويمكن أن تكشف البيانات التي يتم جمعها من إحدى العلب عما إذا كانت العبوة ممثلة لقوانين الضرائب المحلية أو غير ممثلة لها. ويمكن الحصول على المعلومات من العلامات الموضوعية، مثل العلامات التجارية أو الملصقات التحذيرية في مجال الصحة العامة أو الدمغات الضريبية أو الملصقات باللغة الأجنبية أو ملصقات الإعفاء من الرسوم الجمركية. وخلال عمليات الاعتراض هذه، يمكن للباحثين تسجيل معلومات ديموغرافية (مثل عمر المدخن وجنسه)، وتاريخ التدخين (مثل عدد السجائر المدخنة في اليوم) ومعلومات الأسعار. وهذا مفيد في فهم لمحة عن نوعية المدخنين القادرين على تجنب الضرائب المفروضة على السجائر والراغبين في ذلك. ويمكن استخدام عمليات مراقبة العبوات بالاقتران مع إجراء استقصاءات للأسر المعيشية للحصول على تقديرات سكانية للاتجار غير المشروع بالتبغ (1، 2). فعلى سبيل المثال، في إطار مسح صحي وطني منتظم، أجرى كابلان وآخرون دراسة مستعرضة للمدخنين في تركيا، باستخدام مسح قائم على المقابلات وجهًا لوجه ومراقبة العبوات (3). وقد تمكنوا من جمع التفاصيل الاجتماعية الديموغرافية والتفاصيل المتعلقة بأسلوب الحياة والتفاصيل الطبية إلى جانب مراقبة العبوات في إطار بروتوكول الدراسة.

مزايا وعيوب مسوحات عمليات اعتراض المدخنين ومراقبة العبوات

تتمثل الميزة الأساسية لإجراء مراقبة العبوات في أنها مباشرة وموضوعية، ولا يخضع المدخنون لأي أحكام قيمة (2). وبالاقتراح مع بيانات المسح، يمكن لمراقبة العبوات أن تمثل المشاركين غير المقيمين في المنطقة التي تم فيها إجراء المسح تمثيلًا مناسبًا (4). وتشمل العيوب صعوبة تحديد المناطق التي تمثل السكان الذين يتعاطون التبغ، وصعوبة أخذ عينات من الفئات السكانية الفرعية المهمة مثل المدخنين المسنين وغير القادرين على الحركة. كما أن المسوحات التي تُجرى أثناء النهار قد تغفل عدد المدخنين الشباب الملتحقين بالمدارس. ومن العيوب الأخرى أن عددًا كبيرًا من المدخنين قد يرفضون إظهار آخر علبه سجائر قاموا بشراؤها (2). ووجد كابلان وآخرون أن 24% من المدخنين المشمولين في العينة في تركيا لم يعرضوا علبه السجائر الخاصة بهم على القائم بالمقابلة (3). ويمكن التخفيف من حدة هذه المشكلة من خلال مطالبة المستخدمين بتقديم معلومات عن العلامة التجارية المشتراة، وهل لُصق عليها أي تحذيرات تتعلق بالصحة العامة وكم كان السعر المدفوع (5). ورغم أن الردود تستند إلى التذكر، فإنها قد تؤدي إلى معلومات مفيدة.

فعلى سبيل المثال، سمح جوسنز وآخرون للمدخنين الذين لم يعرضوا عبواتهم بتقديم معلومات مُبلغ عنها ذاتيًا، ولم يجدوا أي اختلافات إحصائية في العبوات غير المشروعة بين هؤلاء المشاركين وأولئك الذين عرضوا عبواتهم (2). ومن العقبات الأخرى التي تحول دون القياس الدقيق القائم على عمليات اعتراض المدخنين، عدم القدرة على تحديد قيمة الضريبة التي يدفعها المدخنون الذين يشتررون سجائر مفردة، لأن

هؤلاء المدخنين لا يشتركون علماً بوجه عام. ومع ذلك، لا يزال من الممكن تسجيل المعلومات في مسوحات التبليغ الذاتي عن طريق الطلب من المدخنين الإبلاغ عن العلامة التجارية المشتراة والسعر المدفوع.

دراسات رئيسية يمكن للقراء الرجوع إليها للحصول على إرشادات إضافية:

Kaplan B, Navas-Acien A, Cohen JE. The prevalence of illicit cigarette consumption and related factors in Turkey. *Tob Control*. 447-442;(4)27;2018.

(أ) 4-1-2 مسوحات مُرتَّجات العبوات ومبادلتها

تندرج مسوحات مُرتَّجات العبوات ومبادلتها ضمن الفئة الأوسع نطاقاً من دراسات مراقبة العبوات التي تستخدم تقنيات أخذ العينات لفحص خصائص العبوات لدى المدخنين وتحديد ما إذا كانت ممثلة للضرائب. وبالنسبة لهذه المسوحات، فإن وحدة التحليل هي الفرد. والفروق الرئيسية بين مسوحات مُرتَّجات العبوات ومبادلتها هي أن مسوحات المبادلة توفر للمدخن علبه بديلة، في حين أن مسوحات مُرتَّجات العبوات عبر البريد تسمح للمشاركين في المسوحات إعادة العلب غير المفتوحة عبر البريد. وتستخدم مسوحات مُرتَّجات العبوات ومبادلتها إجراءات أخذ العينات الاحتمالية وغير الاحتمالية. ويسمح أخذ العينات الاحتمالية للباحثين بالتعميم على الفئة السكانية الأوسع نطاقاً.

ويمكن للحكومات استخدام هذه الطريقة في إجراء تقييم سريع لمدى توافر المنتجات غير المشروعة في منطقة جغرافية معينة أو لقياس حصة السوق غير المشروعة. ويمكن إجراء تقييم سريع في الحالات التي يوجد فيها منتج ناشئ للتبغ (على سبيل المثال، علامة تجارية جديدة للأصناف البيضاء الرخيصة) أو عندما يُشتبه في تزييف خصائص الدمغات الضريبية. ويمكن للتقييم السريع باستخدام استراتيجية أخذ العينات المناسبة أن يضع الباحثين بالقرب من التقاطعات المزدحمة، إذ يمكنهم طلب الإذن من المدخنين بالنظر إلى علب السجائر الخاصة بهم أو التقاط صور يمكن تحليلها في وقت لاحق. وتطلب الدراسة السكانية عينة تعكس بدقة السكان الذين يتعاطون التبغ.

مزايا وعيوب المسوحات الخاصة بِمُرتَّجات العبوات ومبادلتها

قد تساعد مسوحات مُرتَّجات العبوات ومبادلتها على التغلب على الوصمة المرتبطة بالمسوحات التقليدية الخاصة بالتدخين. فعلى سبيل المثال، عندما يطلب الباحثون من المدخنين رؤية علب السجائر الخاصة بهم (أو عندما يلتقطون صوراً فوتوغرافية لها)، لا يتم إصدار أي أحكام قيمة. وتُعد هذه المسوحات أدوات تقييم سريع جيدة يمكن استخدامها لفحص فعالية السمات المادية لإحدى العبوات، والمصممة لردع الاتجار غير المشروع (مثل العبوات التي تحتوي على تكنولوجيا اقتفاء الأثر وتحديد المنشأ أو الدمغات ذات التقنية العالية).

وبالإضافة إلى ذلك، يمكن استكمال مسوحات مُرتَّجات العبوات ومبادلتها بمسوحات تعاطي التبغ القائمة على السكان. وعندما تقترن هذه الأساليب ببيانات المسوحات هذه، فإنها تتيح للباحثين الحصول على المعلومات ذات الصلة بسياق عمليات الشراء غير المشروعة، بما في ذلك، على سبيل المثال، المصادر (مثل الشوارع وشبكات الأقربان ومتاجر التجزئة) والأسعار. ويمكن للمشاركين ملء المسوحات البريدية براحتهم في منازلهم، في عدم وجود أفراد الأسرة أو المارة، مما قد يضمن لهم الحفاظ على سرية الردود. ومن العيوب المحتملة أن المدخنين الذين يشتركون السجائر غير المشروعة والسجائر المدفوعة الضرائب قد يعيدون العبوات الممثلة بصورة غير متناسبة. وبالإضافة إلى ذلك، قد لا يكون هذا النمط من توزيع المسوحات موثقاً به في البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل بسبب المشكلات المرتبطة بنظم توصيل البريد.

دراسات رئيسية يمكن للقراء الرجوع إليها للحصول على إرشادات إضافية:
 Fix BV, Hyland A, O'Connor RJ, Cummings KM, Fong GT, Chaloupka FJ. A novel approach to estimating the prevalence of untaxed cigarettes in the US: findings from the 2009 and 2010 International Tobacco Control Surveys. Tob Control. 23;2014:i66-61.

(أ) 3-1-4 مسوحات العبوات الملصقة

تُستخدم مسوحات العبوات الملصقة، المعروفة أيضًا باسم مسوحات العبوات الفارغة المهملة، بصورة رئيسية في البلدان المرتفعة والمتوسطة الدخل (مثل الولايات المتحدة وفرنسا وكندا ونيوزيلندا والمكسيك وبولندا). وتعتمد هذه الطريقة المستترة على فرضية أن المدخنين يتخلصون علنًا من العلب (على سبيل المثال في الشوارع والأرصفة وفي صناديق القمامة العامة). وتحمل العلب خصائص توضح ما إذا كانت متوافقة مع الضرائب (مثل الدمغات الضريبية، والتحذيرات الصحية). فعلى سبيل المثال، يوفر ملصق تحذير صحي ألباني على علبة سجائر تم التخلص منها في اليونان دليلًا على أن العلبة كانت موجهة إلى السوق الألبانية. وربما تم تهريب العلبة إلى اليونان من قبل أحد رجال الأعمال المنخرطين في الأنشطة الإجرامية أو ربما جلبها أحد الزوار. ويمكن أن يوفر جمع العبوات المهملة من عينة جغرافية تمثيلية وفحص هذه الخصائص تقديرات للامتنال الضريبي. ومن الناحية التشغيلية، تستخدم طريقة جمع البيانات هذه نهجًا إيكولوجيًا حيث يكون الموقع الجغرافي هو وحدة التحليل. وتهدف الوحدات الجغرافية إلى تمثيل المدخنين في المدينة/البلد ويمكن تعريف هذه الوحدات إداريًا (على سبيل المثال من قبل مكتب التعداد السكاني في البلد أو مناطق المرور العابر)، أو قد تعكس الأحياء التي يحددها الباحثون (على سبيل المثال المناطق الفاصلة بمحيط نصف ميل بالقرب من مواقف الحافلات أو أماكن الأنشطة).

واضطلع الباحثون في كندا بتوسيع نطاق طريقة جمع العبوات الملصقة لتشمل جمع أعقاب السجائر وتحليلها في 25 حرمًا للمباني التعليمية لما بعد المرحلة الثانوية. وتقدم أعقاب السجائر معلومات عن العلامات التجارية المببعة (أو غير المببعة) وتسمح للباحثين بالتمييز بين المنتجات القانونية وغير القانونية (6). ويتمثل أحد التوسعات المبتكرة الحديثة في منهجية العبوات الملصقة في جمع العبوات من بائعي السجائر بالتجزئة.

وجمع جون وروس عبوات فارغة من منتجات التبغ من عينة من تجار التجزئة المسجلين وغير المسجلين في الهند (7). وكان جمع العبوات من تجار التجزئة أمرًا مهمًا نظرًا لأن السجائر المفردة تهيمن على السوق غير المشروعة في الهند، والمدخنون الذين يشترون سجائر مفردة لن يكونوا قادرين على مبادلة علبة بعلبة أو المشاركة في مسح عمليات اعتراض المدخنين في الشوارع، لذلك فإن جمع العبوات الملصقة من الأرض سيقول من عدد مبيعات السجائر المفردة. وتتوقف جدوى هذه الطريقة على العلاقة بين الباحثين وتجار التجزئة (تعزيز الثقة) والجهود المبذولة لضمان السرية. وفي بعض البلدان، قد يتعرض التزام تجار التجزئة بهذه الطريقة البحثية للضغط بسبب المخاوف المتعلقة بالسرية، حيث قد يواجه تجار التجزئة عقوبات جنائية ومدنية، حسب نتائج البحث.

مزايا وعيوب مسوحات العبوات الملصقة

عادة ما تكون مسوحات العبوات الملصقة مفيدة للحكومات لأنها تُبَسِّر المقارنة مع تقديرات دوائر صناعة التبغ. وهي واحدة من أكثر الطرق تفضيلًا لأنها تنتج تقديرات أقل عرضة للتحيز الناجم عن قضايا الاستحسان الاجتماعي وخطأ التذكر والسرية التي تعرقل بحث المسوحات، كما أنها أقل تكلفة بكثير من المقابلات المباشرة المستخدمة في عمليات اعتراض المدخن أو الدراسات الاستقصائية للأسر المعيشية. ومع ذلك، هناك بعض المشكلات المتعلقة بهذه المسوحات، لا سيما في البلدان ذات الدخل المرتفع،

ويشمل ذلك عدم القدرة على التمييز بين تجنب الضرائب والتهرب منها (8). فعلى سبيل المثال، ربما تم تهريب علبة في برلين تحمل دمغة ضريبية فيتنامية بكميات كبيرة أو جلبها زائر مؤقت. وتحاول الباحثون على هذه المشكلة، ووسعوا النطاق لقياس عدم الامتثال لضريبة السجائر مع مراعاة التحيزات المحتملة التي تفرضها السياحة. ومن العيوب الأخرى في مسوحات العبوات الملقاة أن الميزانيات المطلوبة أكبر لتوظيف باحثين ميدانيين من أجل جمع البيانات وترميزها وتحليلها. ولا تستخدم جميع البلدان الدمغات الضريبية على عبوات السجائر، مما قد يجعل من الصعب قياس الامتثال الضريبي. ويمكن لهذه المسوحات أيضًا أن تقلل من شأن الأسواق في البلدان المنخفضة الدخل مثل الهند، حيث يكون العنصر الرئيسي للاتجار غير المشروع هو السجائر المفردة (7). وقد تبالغ المسوحات أيضًا في تقدير حجم الاتجار غير المشروع إذا كان سلوك إلقاء العبوات يرتبط بالاستعداد للمشاركة في الاتجار غير المشروع. وأخيرًا، توفر مسوحات العبوات الملقاة وجمع أعقاب السجائر معلومات عن نسبة أعقاب وعلب السجائر غير القانونية، وليس نسبة المدخنين الذين يشتركون سجائر غير قانونية (6).

دراسات رئيسية يمكن للقراء الرجوع إليها للحصول على إرشادات إضافية:

Barker DC, Wang S, Merriman D, Crosby A., Resnick EA, Chaloupka FJ. Estimating cigarette tax avoidance and evasion: evidence from a national sample of littered packs. *Tob Control*. 25;2016(Suppl 1):i38-i43.

Merriman D. The micro-geography of tax avoidance: evidence from littered cigarette packs in Chicago. *Am Econ J Econ Policy*. 84-61:(2)2;2010.

Stoklosa M., Paraje G., Blecher E., A Toolkit on Measuring Illicit Trade in Tobacco Products. A Tobacconomics and American Cancer Society Toolkit. Chicago, IL: Tobacconomics, Health Policy Center, Institute for Health Research and Policy, University of Illinois at Chicago, 2020 (<https://tobacconomics.org/files/research/621/uic-illicit-trade-tool-kit-eng-v2-2.0.pdf>, accessed 18 February 2021).

(أ) 4-1-4 مسوحات التبليغ الذاتي للسكان

يمكن لمسوحات التبليغ الذاتي، عند توزيعها على عينة تمثيلية من السكان، أن توفر بيانات مفيدة عن انتشار عدم الامتثال الضريبي. ويمكن توزيع المسوحات على الأفراد أو الأسر بطرق مختلفة، بما في ذلك وجهًا لوجه، وعن طريق الهاتف والبريد وعبر الإنترنت. ويمكن إضافة الأسئلة التي تتناول على وجه التحديد عمليات الشراء غير المشروعة كأسئلة تكميلية للمسوحات الحالية المتعلقة بالصحة أو التبغ. وتدرج بعض البلدان مثل هذه الأسئلة في مسوحات التبغ بين البالغين والشباب لتقدير تجنب الضرائب والتهرب منها. فعلى سبيل المثال، يسأل المسح السنوي للتدخين بين الشباب في كندا المدخنين عن وتيرة مشترياتهم من العلامة التجارية للسجائر من محميات الأمم الأولى أو الشعوب الأصلية (9-10). واستخدم ديفيس وآخرون بيانات من مسح التبغ بين البالغين في نيويورك لقياس مصدر شراء آخر علبة سجائر تم شراؤها (أي من محميات الأمريكيين الأصليين، أو الولايات أو البلدان المجاورة ذات الضرائب الأقل، أو من خلال أرقام الهاتف المجانية، أو عبر الإنترنت، أو من المتاجر المعفاة من الرسوم الجمركية) والسعر المدفوع (11). ويستخدم 28 بلدًا في الوقت الحالي مسوحات لقياس عدم الامتثال الضريبي في إطار المشروع الدولي لمكافحة التبغ (12). ويمكن إجراء تحليلات مماثلة باستخدام أسئلة من المسوحات العالمية لتعاطي التبغ بين البالغين. فعلى سبيل المثال، استخدم إغليسياس وآخرون المسوحات العالمية لتعاطي التبغ بين البالغين في البرازيل لمقارنة الأسعار المُبلَّغ عنها ذاتيًا مع الحد المحدد لسعر التجزئة، وذلك بهدف تقدير نسبة تدخين السجائر غير المشروعة بين المدخنين في البرازيل (13). وتُسجَع البلدان على استخدام المسوحات الصحية العالمية القائمة أو على إدراج أنواع مماثلة من الأسئلة المتعلقة

بالإتجار غير المشروع في المسوحات الصحية السنوية. ويمكن أن يسهم سؤال المشاركين في المسوحات عن السعر المدفوع لكل علبة (بما في ذلك الضرائب)، واسم العلامة التجارية، والموقع الذي تم فيه شراء السجائر (مثل أحد المتاجر المعفاة من الرسوم الجمركية، أو بائع غير مرخص له، أو عبر الإنترنت) في التوصل إلى فهم أفضل للإتجار غير المشروع بالتبغ.

مزايا وعيوب مسوحات التبليغ الذاتي

يمكن تكرار مسوحات التبليغ الذاتي مع مرور الوقت لقياس اتجاهات الشراء والتقدم المُحرز المرتبط بالزيادات في الضرائب المفروضة على السجائر. كما يمكن للمسوحات الجيدة التصميم أن تقدم تقديرات قابلة للتعميم على المستوى الوطني. واعتماداً على حجم العينة، يمكن لمسح التبليغ الذاتي أن يوفر بيانات قابلة للمقارنة على مستوى المناطق الجغرافية، وهو الأمر الذي يمكن أن يساعد الحكومات في استهداف الموارد. على سبيل المثال، يمكن أن تؤدي النتائج التي تفيد بأن السجائر غير المشروعة أكثر شيوعاً في المناطق الحضرية إلى حملات توعية إضافية وإنفاذ مستهدف.

وتشمل القيود في مسوحات التبليغ الذاتي احتمالية التحيز الناجم عن الوصمة الاجتماعية المرتبطة بالمشاركة في الإتجار غير المشروع، مما قد يدفع المشاركين في المسوحات إلى قلة الإبلاغ عن المشاركة. بالإضافة إلى ذلك، قد لا تكون المسوحات قادرة على قياس ما إذا كان الأفراد مرتبطين بالتجنب الضريبي أم التهرب الضريبي. وأخيراً، هناك بُيّنات على أن استقصاءات التبليغ الذاتي للأسر المعيشية قد لا تمثل المدخنين بالقدر الكافي.

دراسات رئيسية يمكن للقراء الرجوع إليها للحصول على إرشادات إضافية:

Callaghan RC, Veldhuizen S, Ip D. Contraband cigarette consumption among adolescent daily smokers in Ontario, Canada. *Tob Control*. 174–173:(2)20;2011.

Davis K, Farrelly M, Li Q, Hyland A. Cigarette purchasing patterns among New York smokers: implications for health, price, and revenue. Albany (NY): New York State Department of Health, Tobacco Control Program; 2006.

(أ) 5-1-4 المسوحات المتعلقة بعمليات الشراء السرية

هناك عدد من الدراسات في البلدان المرتفعة والمتوسطة والمنخفضة الدخل تستعين بعمليات الشراء السرية للعبوات والسجائر المفردة لقياس مدى توافر السجائر غير المشروعة في الأماكن العامة وشبه الخاصة (14-17). وتستخدم صناعة التبغ في الولايات المتحدة هذه الطريقة أيضاً لتحديد تجار التجزئة الذين يبيعون السجائر المزورة (18).

ولا تقدم مسوحات عمليات الشراء السرية تقديرات لحجم الإتجار غير المشروع (أي حجم السوق). وبدلاً من ذلك، فإنها تعد أداة تُصَدّ لتحديد مكان بيع السجائر غير المشروعة ومدى تسلسلها إلى الأعمال التجارية القانونية. فعلى سبيل المثال، يمكن لمسح الشراء السري أن يبحث في ما إذا كانت السجائر غير المشروعة تُباع من خلال تجار التجزئة القانونيين. ويمكن استخدامه أيضاً لقياس الامتثال لسياسات مكافحة التبغ الناشئة التي تركز، مثلاً، على توحيد مواصفات المنتجات أو اللوائح الجديدة بشأن المنكهات (مثل التغليف البسيط أو حظر منتجات التبغ المنكهة). وتستعين مسوحات عمليات الشراء السرية بباحثين مدرّبين لزيارة عينة مختارة من تجار التجزئة وشراء منتجات التبغ غير المشروعة منهم مباشرة أو الاستفسار عن توافرها. ولا يتم إخطار تجار التجزئة بأهداف الدراسات، وتُباين الأساليب الخاصة بتحديد توافر المنتجات غير المشروعة. ففي بعض الدراسات، على سبيل المثال، لا يستفسر المشترون

السريون مباشرة عن المنتجات غير المشروعة. وبدلاً من ذلك، فإنهم يشترون عبوات من منتجات التبغ، ويدفعون الثمن الكامل، لتحديد ما إذا كان تجار التجزئة يبيعون منتجات غير مشروعة تحت ستار أنها شرعية (14). ثم يفحص فريق البحث العبوات لتحديد ما إذا كانت قانونية. وفي الولايات المتحدة، لاحظ الباحثون أن بعض المستهلكين يدفعون سعراً كاملاً للعبوات غير المشروعة وغير الخاضعة للضرائب والمهبرة من ولايات تنخفض فيها الضرائب (14). وهناك بروتوكولات بحثية أخرى تسأل مباشرة تجار التجزئة عن المنتجات غير المشروعة (14، 16-17). وفي غواتيمالا، طلب أريفالو وآخرون على وجه التحديد من تجار التجزئة شراء «السجائر المستوردة» (17). وقد تختلف أيضاً الطرق التي يطلب بها المشترون السريون منتجات غير مشروعة حسب المواقع الجغرافية. فعلى سبيل المثال، في بعض البلدان قد يطلب المشترون السريون عبوات «أرخص» أو أصناف ببيضاء غير مشروعة مثل Jin Ling.

مزايا وعيوب المسوحات المتعلقة بعمليات الشراء السرية

يسمح الشراء السري للباحثين بالتحديد المباشر لمصادر السجائر غير المشروعة. كما يتيح لهم قياس الديناميكيات بين المشتري والبائع واختبارها. فعلى سبيل المثال، يمكن للباحثين إجراء تجربة لمعرفة ما إذا كانت المحاولات المتكررة لشراء المنتجات تزيد من احتمالية الشراء (المعروف باسم بروتوكول الألفة) (16). ويتمثل أحد التحديات المنهجية المرتبطة بعمليات الشراء السرية في صعوبة إنشاء إطار لأخذ العينات من المصادر غير المشروعة لأن بعضها قد يكون غير معروف (مثل الحانات أو المنازل). ويتمثل النهج التقليدي في إجراء عمليات الشراء في المنافذ القانونية، مما قد يؤدي إلى تحيز التقديرات. وتتمثل مشكلة أخرى في هذه الطريقة في أنه من الصعب على المشتري (الذين يُسمَّون أيضاً المقيمين) شراء المنتجات إذا كانوا غير مألوفين لدى البائع أو إذا كانوا لا يتناسبون مع التركيبة السكانية التقليدية للمشتريين. لذلك، يجب أن يتمتع الباحثون، الذين يستخدمون مسوحات عمليات الشراء السرية، بمعرفة تفصيلية بالسوق، بما في ذلك الطرق التي يسأل بها الأفراد على وجه التحديد عن منتجات التبغ غير المشروعة، ويجب أن يعرفوا ما إذا كانوا يعكسون التركيبة السكانية للمنطقة. فعلى سبيل المثال، في دراسة أجريت على المدخنين في منطقة جنوب برونكس، وجد فون لامبي وآخرون أن المدخنين يبحثون عن أدلة معينة لتقييم ما إذا كان يُباع لهم سجائر غير مشروعة (19). وعموماً، قد تكون هذه الطريقة مكلفة للغاية لأنها تتطلب تدريب الباحثين والسفر إلى تجار التجزئة وشراء المنتج. ولا تُمكن مسوحات عمليات الشراء السرية الباحثين من تقدير مستوى الاتجار غير المشروع، ولكنها يمكن أن توفر معلومات عن مدى توافر المنتجات.

دراسات رئيسية يمكن للقراء الرجوع إليها للحصول على إرشادات إضافية:

Silver D, Giorgio MM, Bae JY, Jimenez G., Macinko J. Over-the-counter sales of out-of-state and counterfeit tax stamp cigarettes in New York City. *Tob Control*. 586-584;(5)25;2016.

Arevalo R, Corral JE, Monzon D, Yoon M, Barnoya J. Characteristics of illegal and legal cigarette packs sold in Guatemala. *Global Health*. 78;(1)12;2016.

(أ) 4-1-6 مصادرة السلع

تأتي المضبوطات نتيجة لنشاط الإنفاذ الذي تقوم به منظمات محلية ووطنية ودولية لمصادرة منتجات التبغ المصنعة بطريقة غير قانونية ونقلها وبيعها. وتهدف المضبوطات إلى تقليل الأرباح المرتبطة بالاتجار غير المشروع عن طريق مصادرة العائدات (مثل النقد أو السيارات أو المنازل) وأدوات التجارة (مثل آلات الطباعة وآلات تصنيع التبغ). ويمكن أن تحدث المضبوطات في نقاط مختلفة في سلسلة التوريد.

وكثيرًا ما تحسب الوكالات المسؤولة بيانات المصادرة، التي تُستخدم لقياس فعالية البرامج أو بمنزلة مبرر لطلب موارد إضافية (مثل الموظفين)، وقد يتم تقديم بعض البيانات إلى منظمات الجمارك الدولية، بما في ذلك منظمة الجمارك العالمية (20)، وتختلف جودة حفظ السجلات. فعلى سبيل المثال، قد تحتفظ بعض الوكالات بملفات جنائية في قواعد بيانات توضح بالتفصيل تواريخ المصادرة وأسماء العلامات التجارية والفحوص المختبرية.

وتوفر المضبوطات بيانات أولية عن نطاق النشاط الإجرامي ويمكن أن تساعد في تحديد الاتجاهات الرئيسية لتوجيه جهود وكالات إنفاذ القانون. على سبيل المثال، يمكن أن تحدد المضبوطات الاتجاهات المتعلقة بطريقة عمل المهربين، بما في ذلك طرق النقل (مثل الشحن البحري مقابل الشاحنات)، ونقطة الدخول وتفضيل العلامة التجارية. ويمكن أيضًا استخدام إحصاءات المضبوطات كاختبار أولي لقياس نجاعة التدخلات. فعلى سبيل المثال، استخدم ستوكولوسا وروس بيانات المضبوطات من مقاطعة نونافا سكوشيا الكندية لاختبار تأثير حظر المنشول لعام 2015. ولم يجدوا أي تغيير إحصائي جوهري في عدد سجناء المنشول التي تمت مصادرتها قبل الحظر وبعده (1).

مزايا وعيوب مصادرة السلع

بوجه عام، يمكن الحصول بسهولة على إحصاءات المصادرة من وكالات إنفاذ القانون من خلال الطلبات الرسمية المقدمة إلى أمناء المعلومات بالوكالات (مثل موظفي الاستعلامات العامة). غير أن بيانات المصادرة لا تقدم عمومًا صورة تمثيلية للنشاط غير المشروع. فعلى سبيل المثال، قد ينتج عن بعض المواقع الجغرافية مضبوطات أكثر لأن ذلك هو المكان الذي تجري فيه معظم العمليات. وقد تركز وكالات الشرطة على مناطق جغرافية معينة (مثل المواقع القريبة من الحدود) بدلاً من التفتيش العشوائي، وقد تقتصر نتائجها على تلك المناطق المحددة. كما أن بيانات المضبوطات قد تكون مشوهة بسبب نوع إجراءات الاستقصاء المستخدمة. وقد تكون المضبوطات الكبيرة ناتجة عن استقصاءات طويلة الأجل (أي التنصت على المكالمات الهاتفية أو انتقاء مقدمي المعلومات السريين)، في حين قد تأتي المضبوطات الصغيرة من قضايا مكافحة التهريب التي تتضمن مشتريات عبر الحدود لكميات منخفضة من السجائر (أقل من 1000) (2). ويمكن أن تُشوّه المضبوطات أيضًا بتعاون دوائر صناعة التبغ مع وكالات إنفاذ القانون. فعلى سبيل المثال، قد تكون دوائر صناعة التبغ أكثر ميلًا إلى دعم إنفاذ القانون بشأن المضبوطات المزيفة بدلاً من دعم قضايا التهريب لأن التزييف يؤثر في سلامة علامتها التجارية.

(أ) 2-4 طرق البواق

نظرًا لأن الاتجار غير المشروع بالتبغ غالبًا ما يكون غير مركزي، فقد يكون من الصعب ملاحظته مباشرة. ومع ذلك، يتمكن الباحثون في بعض الأحيان من وضع استنتاجات حول حجم الاتجار غير المشروع دون ملاحظة مباشرة من خلال مقارنة إيرادات ضريبة التبغ المرصودة مع مبلغ الإيرادات الضريبية الذي كان يمكن تحصيله افتراضيًا إذا تم فرض ضريبة على جميع منتجات التبغ المستهلكة. والفرق بين الإيرادات المرصودة والإيرادات الافتراضية يُطلق عليه «البواق»، ويمكن استخدامه كمؤشر لحجم الاتجار غير المشروع. وحتى عندما تكون البواق مجرد قياس تقريبي، فإن التغيرات في حجمها قد تكون مؤشرًا موثوقًا للتغيرات في حجم التجارة. وعند رصد الإيرادات الفعلية المتأتية من ضريبة التبغ على نحو موثوق، فإن التحدي الرئيسي الذي يواجه طرق البواق هو إنتاج تقديرات دقيقة لمبلغ الإيرادات الضريبية الذي كان من المفترض تحصيله إذا تم فرض ضريبة على جميع منتجات التبغ المستهلكة.

(أ) 1-2-4 تحليل الفجوات

تحليل الفجوات هو المنهجية المتبقية المفضلة لأنه بديهي ومباشر وسهل التفسير نسبياً لراسمي السياسات والجمهور العام، وتم استخدامه على نطاق واسع في الدراسات الحكومية (4). ويقارن الباحثون الذين يستخدمون تحليل الفجوات بين بيانات الاستهلاك المُبلغ عنها ذاتياً والقائمة على المسوحات والبيانات المرصودة (الإدارية عادة) بشأن المبيعات المدفوعة الضرائب. والفرضية الأساسية هي أنه إذا كانت التقارير الذاتية والبيانات المرصودة دقيقة، فإن أي فرق بين الاستهلاك المُبلغ عنه والمبيعات المدفوعة الضرائب يمكن تفسيره بواردات السجائر غير الخاضعة للضريبة القانونية (مثل المبيعات المعفاة من الضرائب)، أو صادرات السجائر الخاضعة للضريبة، أو تجنب الضرائب أو التهرب منها.

ويتمثل التحدي البحثي الأكبر الذي يعوق تنفيذ تحليل الفجوات -كما هو الحال مع معظم طرق البواقي- في الحصول على تقديرات موثوقة بها ودقيقة لاستهلاك التبغ. وبحسب تحليل الفجوات، في أبسط طريقة لتنفيذه، البواقي على أنها الفرق (الذي ينبغي أن يكون صفراً على الأقل) بين كمية استهلاك التبغ المُبلغ عنها في المسوحات والمبيعات المدفوعة الضرائب، المتاحة عموماً من المصادر الإدارية، مطروحاً منه الصادرات. ومع ذلك، فإن هذا الحساب البسيط خاطئ بصورة عامة، لأن مسوحات استهلاك التبغ المُبلغ عنه تقلل من تقدير الاستهلاك الحقيقي. وقد تنجم قلة الإبلاغ عن استهلاك التبغ عن تحفظ المشاركين في المسوحات بشأن الإفصاح عن السلوك الذي يعد غير صحي وربما غير مرغوب فيه اجتماعياً، واعتماداً على السياق القانوني والثقافي، قد تكون مجموعات محددة (مثل النساء أو الشباب) أكثر عرضة من غيرها لقلّة التبليغ عن الاستهلاك. والمجموعات الأخرى (مثل المتمردين الشباب والشابات) قد تبلغ بدقة عن الاستهلاك أو حتى تبالغ في تقديره. وقام كل من رويتر وماجموندر بقياس الاستهلاك الفعلي من خلال إجمالي المبيعات الخاضعة للضريبة الوطنية في الولايات المتحدة، حيث يُعتقد على نطاق واسع أن كلاً من واردات التبغ غير الخاضعة للضريبة القانونية وصادرات التبغ الخاضعة للضريبة قليلة جداً، ووجدا أن نسبة الاستهلاك المُبلغ عنه ذاتياً إلى الاستهلاك الفعلي كانت 65% فقط (4). وبعد دمج هذا المسح الذي يحتوي على قلة الإبلاغ في تحليلاتهما والنظر في البيئات المستمدة من تحليل الفجوات والمؤلفات، وجد رويتر وماجموندر أن السوق غير المشروعة في الولايات المتحدة، التي تتكون إلى حد كبير من التهرب من ضرائب الدولة دون الوطنية أو تجنبها، تتراوح بين 8.5% و 21% من الاستهلاك (4). ويتسق النطاق الأعلى للتقدير مع التقديرات السابقة باستخدام الدراسات القائمة على السكان لمراقبة العبوات (21).

والباحثون الذين يستخدمون تحليل الفجوات للبلدان أو المناطق التي تكون فيها واردات التبغ غير الخاضعة للضريبة القانونية (مثل المنتجات المعفاة من الضرائب) أو صادرات السجائر (القانونية أو غير القانونية) الخاضعة للضرائب أكثر أهمية، ينبغي لهم محاولة إدراج بيانات عن هذه العوامل أو تقديراتها في حساباتهم. ويجب طرح واردات التبغ غير الخاضعة للضريبة القانونية من الاستهلاك المُبلغ عنه (بعد التعديل نظراً لقلّة الإبلاغ)، ويجب طرح صادرات التبغ الخاضعة للضريبة من المبيعات الخاضعة للضريبة. وقد يكون الحصول على بيانات عن واردات التبغ غير الخاضعة للضريبة القانونية وصادرات التبغ الخاضعة للضريبة أمراً صعباً، لأن هذه الواردات والصادرات قد تكون نتيجة لقرارات لامركزية يتخذها المسافرون الأفراد عند عبورهم للحدود.

ولن يتم بالضرورة جمع البيانات عن هذه الأنشطة من خلال الأنشطة الإدارية العادية. وعلى الرغم من هذه التحديات، قد تكون تحليلات الفجوات مفيدة.

فعلى سبيل المثال، إذا كان لدى الباحثين سبب للاعتقاد بأن الإبلاغ الخاطئ عن استهلاك التبغ وكميات الواردات غير الخاضعة للضريبة القانونية والصادرات الخاضعة للضريبة مستقر نسبياً أو يتبع

اتجاهات معروفة (مثل الانخفاض) مع مرور الوقت، فيمكن استخدام تحليل الفجوات لتوفير تقديرات أو حدود دنيا (أو عُليا) للتجار غير المشروع عندما تتوفر بيانات لعدة سنوات عن المبيعات الخاضعة للضريبة والاستهلاك المُبلَّغ عنه. وقد تكون مصادر البيانات متمثلة في مديري الضرائب في البلد الذين لديهم إمكانية الوصول إلى بيانات المبيعات، والإدارات الصحية التي لديها إمكانية الوصول إلى دراسات على مستوى السكان لاستهلاك التبغ المُبلَّغ عنه. وفي هذا السياق، قد تسمح البيانات المتوفرة عن الاستهلاك المُبلَّغ عنه والمبيعات المدفوعة الضرائب في سنوات متعددة للباحثين بتقدير التغيرات في حجم الاتجار غير المشروع حتى عندما يكون من الصعب قياس المستوى المطلق. واستخدم باراج المسح العالمي للتبغ بين البالغين لعام 2008 والمسح الصحي الوطني لعام 2013 لقياس استهلاك التبغ المُبلَّغ عنه في البرازيل (22-23).

مزاياء وعيوب تحليل الفجوات

تتمثل الميزة الرئيسية لتحليل الفجوات في أنه عندما تكون البيانات العالية الجودة متاحة، يكون تحليل الفجوات بسيطاً ويسهل استنتاجه وتفسيره لرسمي السياسات والجمهور العام. وقد لا تتوفر، على الإطلاق، بيانات عالية الجودة عن الاستهلاك المُبلَّغ عنه، لا سيما في البلدان المنخفضة الدخل. وفي العديد من الحالات، لا يقدم تحليل الفجوات معلومات موثوقاً بها عن حجم السوق غير المشروعة، بل عن التغيرات في الحجم فقط على مدار الوقت (22). وبالإضافة إلى ذلك، قد لا تمتلك بعض البلدان المنخفضة الدخل تقديرات موثوقاً بها لمبيعات السجائر المدفوعة الضرائب، وقد لا تسمح مستودعات البيانات الثانوية لمبيعات السجائر بالشفافية حول منهجيتها (24).

ومن العيوب الأخرى لتحليل الفجوات أنه لا يمكن بوجه عام استخدامه للحصول على تقديرات منفصلة لتجنب الضرائب والتهرب منها. وقد تؤدي التقديرات المتحيزة أيضاً إلى عدم تمثيل مسوحات استهلاك التبغ للسكان (25). وعلاوة على ذلك، فإنه من غير الممكن عمومًا قياس دقة التقديرات أو عدم اليقين المرتبط بها، وذلك بسبب كل من عدم اليقين الإحصائي الناتج عن استخدام العينات بصورة ناقصة لتمثيل السكان (على سبيل المثال نسبة السكان المدخنين) وعدم اليقين بشأن حقائق رئيسية مثل مدى تقليل المشاركين في المسح لحجم استهلاكهم الفعلي للتبغ.

دراسات رئيسية يمكن للقراء الرجوع إليها للحصول على إرشادات إضافية:

Szklo A, Iglesias RM, Carvalho de Souza M, Szklo M, Maria de Almeida L. Trends in illicit cigarette use in Brazil estimated from legal sales, 2016–2012. *Am J Public Health*. 269–265;(2)108;2018. Paraje G. Illicit cigarette trade in five South American countries: a gap analysis for Argentina, Brazil, Chile, Colombia and Peru. *Nicotine and Tob Res*. 86–1079;(8)21;2019

(أ) 2-4-2 النمذجة الاقتصادية القياسية

هناك تاريخ طويل لاستخدام البيانات في تقدير متباينات دوال الطلب (demand functions) التي تربط كمية السلع المستهلكة بالأسعار التي يواجهها المستهلكون ودخلهم وغير ذلك من المتغيرات. وبسبب الطبيعة الإدمانية للتبغ -ونظرًا للمخاوف المهمة المتعلقة بالصحة العامة والسياسة العامة من حيث تعاطي التبغ- أعطى الاقتصاديون اهتمامًا خاصًا لتقدير دوال الطلب على السجائر (26). ومع تطور المؤلفات المتعلقة بهذا الموضوع، أصبح من الواضح أن مبيعات التبغ الخاضعة للضريبة ستكون مؤشرًا متحيزًا لاستهلاك التبغ إذا حصل بعض المستهلكين على التبغ من الأسواق غير المشروعة.

وبالمثل، فإن سعر السجائر في السوق القانونية قد يؤدي إلى الإفراط في تقدير السعر الذي يدفعه المستهلكون إذا لم يتم دفع ضرائب على بعض المبيعات. ورغم أن الاقتصاديين غير قادرين عمومًا على ملاحظة المبيعات في السوق غير المشروعة، فقد تمكنوا من تطوير نماذج تنبأ بالظروف التي يتجنب فيها المستهلكون الضرائب المفروضة على التبغ. ويعتقدون أن الحجم النسبي لأسواق التبغ غير المشروعة يعتمد في المقام الأول على متغيرين هما: السعر النسبي للاستهلاك الخاضع للضريبة وغير الخاضع لها، وسهولة الحصول على تبغ أقل تكلفة (غير خاضع للضريبة). كما يمكن أن تؤثر متغيرات أخرى، بما في ذلك الوصمة الاجتماعية الناجمة عن التهرب من قوانين الضرائب والجودة النسبية المتصورة للتبغ غير المشروع، في الطلب عليه.

وفي حين أنه لا يمكن مراقبة الاتجار غير المشروع مباشرة، إلا أنه يمكن تقدير الاتجار غير المشروع من الفرق بين المبيعات المدفوعة الضرائب والاستهلاك المتوقع. ويمكن أن تكون المبيعات المدفوعة الضرائب أقل من الاستهلاك المتوقع، عندما يتهرب تجار التجزئة أو المستهلكون من الضرائب. ويمكن أن تكون أكبر إذا تم شراء بعض السجائر المدفوعة الضرائب داخل الولاية القضائية ثم استهلاكها في المناطق التي تكون فيها الأسعار بعد الضرائب أعلى.

ويجب تكييف تقديرات النمذجة الاقتصادية القياسية للاتجار غير المشروع مع الوضع في البلد الذي تجري دراسته، ومن ثمّ قد تختلف متطلبات البيانات اختلافاً كبيراً من حالة إلى أخرى. وينبغي للباحثين الذين يستخدمون هذه الطريقة أن يكونوا على دراية بالدراسات السابقة وأن يفهموا أيضًا الظروف السائدة في المناطق التي يبحثون فيها. ويجب عليهم دائمًا إدراج مقياس لاستهلاك التبغ أو المبيعات، ومقياس لسعر التبغ في البلد الأصل، فضلاً عن متغيرات أخرى (مثل الدخل) من المعروف أنها تؤثر في الطلب على التبغ. ومن الضروري أيضًا، بوجه عام، إدراج متغيرات لقياس مدى توافر التبغ غير المشروع وأسعاره النسبية، وهو ما يمكن قياسه في الغالب من خلال مقارنة الضرائب المفروضة على التبغ في بلد الأصل بالضرائب المفروضة على التبغ في المناطق التي هي مصدر التبغ غير المشروع.

مزايا وعيوب النمذجة الاقتصادية القياسية

تتمثل الميزة الرئيسية للنمذجة الاقتصادية القياسية في أنها تتفق مع التاريخ الطويل للنظرية والممارسة الاقتصادية، ومن ثمّ يمكن تقييم جودة تقنيات النمذجة والتقديرات التجريبية مقابل معايير مقبولة على نطاق واسع. وتوفر التحليلات التجريبية تقديرات لمرونة الأسعار والدخل، والمرونة السعرية للتجنب الضريبي، إن وجود قاعدة كبيرة من المؤلفات يجعل من الممكن قياس عدم اليقين بشأن التقديرات بدقة، واختبار قوتها مع الافتراضات المختلفة التي تم وضعها في عملية النمذجة.

ويمكن مقارنة التقديرات بتقديرات أخرى متاحة في المؤلفات، ويمكن استخدام نتائج هذه التحليلات لمحاكاة آثار التغييرات في السياسات (بما في ذلك الزيادات الضريبية و/أو الإنفاذ) على كل من الاستهلاك والتجنب الضريبي على حد سواء. ولأن هذه المنهجية توفر تقديرات مباشرة لعدم اليقين في النتائج، يمكن للباحثين تحديد مستوى ثقتهم في النتائج.

ويمثل أحد أوجه القصور في النمذجة الاقتصادية القياسية في أنها تتطلب بيانات عالية الجودة حول مجموعة متنوعة من المتغيرات المهمة على مدار فترة من الزمن، وخبرة متقدمة في النمذجة الاقتصادية القياسية. بالإضافة إلى ذلك، نظرًا لأن النتائج المستمدة من النماذج الاقتصادية القياسية تستند إلى الاستدلال الإحصائي والنظرية الاقتصادية بدلاً من الملاحظة المباشرة (مثل نسبة العبوات التي لا تحمل دمعات ضريبية)، فقد يكون من الصعب تفسيرها لراسمي السياسات وعامة الناس.

دراسات رئيسية يمكن للقراء الرجوع إليها للحصول على إرشادات إضافية:

Becker GS, Grossman M, Murphy KM, (1994). An empirical analysis of cigarette addiction. Amer Econ Review. 418-396;(3)84;1994.

Schafferer C, Yeh CY, Chen SH, Lee JM, Hsieh CJ. A simulation impact evaluation of a cigarette excise tax increase on licit and illicit cigarette consumption and tax revenue in 36 European countries. Public Health. 57-162;48;2018.

(أ) 3-2-4 رأي الخبراء (المسوحات والمقابلات مع مقدمي المعلومات الرئيسيين)

يمكن أن يأتي الفهم المتعمق لديناميكيات الاتجار غير المشروع من الخبراء في هذا المجال، ويشمل ذلك الباحثين (على سبيل المثال، في الاقتصاد والعدالة الجنائية والصحة العامة)، والإدارات الضريبية، ووكالات الإنفاذ، وشركات تصنيع المنتجات، وتجار الجملة وتجار التجزئة. ويشمل مقدمو المعلومات الرئيسيون الآخرون، الصحفيين والأكاديميين الذين وفروا مصادر معلومات سريعة. ويمكن للخبراء تقديم معلومات جديدة عن الاتجاهات الناشئة (مثل طرق التهريب الجديدة). وفي بعض الحالات، يمكن للباحثين عقد مقابلات مع المجرمين المسجونين أو الناشطين (27-29). على سبيل المثال، أجرى باحثون يدرسون تهريب السجائر في شرق أفريقيا مقابلات مع أكثر من 150 مهرياً من مهربي التبغ الأوغنديين (29).

ويمكن توجيه أسئلة للخبراء من خلال المسوحات أو المقابلات شبه المنظمة. وعندما تتوفر أُطر أخذ العينات (مثل أدلة موظفي إدارة الضرائب)، تكون المسوحات أكثر ملاءمة من المقابلات. ومع ذلك، عندما يكون من الصعب العثور على الخبراء، يُوصى باستراتيجيات أخذ العينات غير العشوائية المقترنة بالمقابلات. وقد يتطلب تحديد الخبراء تعيين أمين معلومات مهمته مساعدة الباحثين في العثور على خبراء إضافيين؛ أو أخذ عينات مختارة، حيث يتم تحديد الأفراد بناءً على معايير محددة (على سبيل المثال، خبراء ضرائب توظفهم الحكومات المحلية) (30).

مزايا وعيوب المسوحات والمقابلات الشخصية مع مقدمي المعلومات الرئيسيين

يمكن أن تكون المقابلات مع مقدمي المعلومات نقطة انطلاق مفيدة لتحديد الاتجاهات في السوق (مثل الأماكن التي تُباع فيها السجائر غير المشروعة أو أنماط الدخول). ومن عيوب الاعتماد على مقدمي المعلومات أن المعلومات المأخوذة منهم قد لا تكون قابلة للتعميم. وقد تكون المعرفة المتخصصة قديمة أو محدودة بسبب خبرة مقدمي المعلومات. وعلاوة على ذلك، فإن آراء الخبراء غير موضوعية، وقد تكون متحيزة بسبب الوضع الوظيفي للخبراء وأساليب أخذ العينات المستخدمة. فعلى سبيل المثال، قد يبالغ الأشخاص العاملون في مجال إنفاذ القانون في تقدير مدى تهريب البضائع من أجل تأمين تمويل إضافي للعمليات المقبلة. وبالمثل، قد يبالغ المصنعون الذين يتطلعون إلى تقويض الضرائب في تقدير الاتجار غير المشروع لتوضيح الروابط بين فرض الضرائب والسلوك غير المشروع. وبدلاً من ذلك، قد يقلل مناصرو مكافحة التبغ من شأن قياسات السوق غير المشروعة من أجل دعم الحجة بأن الضرائب لا تزيد من الاتجار غير المشروع.

دراسات رئيسية يمكن للقراء الرجوع إليها للحصول على إرشادات إضافية:

Joossens L, Raw M. Cigarette smuggling in Europe: who really benefits? Tob Control. 71-7:66;1998. doi:10.1136/tc.7.1.66 PMID: 9706757.

Titeka K, Joossens L, Raw M. Blood cigarettes: cigarette smuggling and war economies in central and eastern Africa. Tob Control. 232-226;(3)20;2011.

(i) 3-4 الدراسات المختلطة والمتعددة الأساليب

بالنظر إلى أوجه القصور في الأساليب المذكورة أعلاه لتقييم طبيعة الاتجار غير المشروع بالتبغ وحجمه، قد ترغب الحكومات في التحقق من صحة نتائجها باستخدام منهجيات مختلطة أو متعددة. وتستخدم الأساليب المختلطة نموذجين منهجين، نوعي وكمي، كأداتين للاستكشاف والتفسير. على سبيل المثال، يمكن لدراسات الأساليب المختلطة استخدام مسوحات العبوات الملقاة لقياس حجم السوق إلى جانب مسوحات التبليغ الذاتي للمدخنين من أجل فهم أنماط الشراء، بما في ذلك المصادر والتواتر والمعايير الاجتماعية. على سبيل المثال، قدّر ستوكولوسا وروس حصة السوق غير المشروعة في بولندا باستخدام مسح التقرير الذاتي للسكان ومسح العبوات الملقاة (1). ويتيح استخدام كلا النوعين من المسوحات في وقت واحد للحكومات تقييم صلاحيتها في تقدير حجم السوق غير المشروعة. وبدلاً من ذلك، يمكن للحكومات استخدام بحوث متعددة الأساليب، أي استخدام الأساليب المتعددة المتشابهة في الطريقة (مثل مجموعات التركيز والمقابلات شبه المنظمة) (31). ويستخدم سانز دي ميرو وآخرون المقابلات وجهًا لوجه وجمع العبوات المهملة وملاحظة بائعي السجائر المفردة، مما مكّنهم ليس فقط من التحقق من المنهجيتين الرئيسيتين، بل أيضًا من معرفة ما إذا كانت العلامة التجارية للسجائر المفردة مقياسًا جيدًا للاتجار المشروع في مقابل الاتجار غير المشروع (33).

مزايا وعيوب الدراسات المختلطة والمتعددة الأساليب

تساعد الدراسات المختلطة والمتعددة الأساليب الباحثين على التحقق من صحة النتائج التي توصلوا إليها. وتُفضّل الأساليب المتعددة في السياقات التي تكون فيها تقديرات الاتجار غير المشروع مُسبّسة. فعلى سبيل المثال، قد تطعن دوائر صناعة التبغ في التقديرات المنخفضة، في حين قد يطعن الباحثون في مجال مكافحة التبغ و/أو مناصروه في التقديرات المرتفعة. إن الأساليب المختلطة والمتعددة (مثل مسوحات العبوات الملقاة والمقابلات مع مقدمي المعلومات الرئيسيين) يمكن أن تساعد الحكومات على فهم السياق الظرفي الذي ينشط فيه الاتجار غير المشروع، بما في ذلك الجهات الفاعلة المعنية وأماكن البيع. ومن عيوب استخدام الأساليب المختلطة والمتعددة: التكلفة. وقد تختار الحكومات التي تقيدها الميزانيات المحدودة استخدام أسلوب واحد يوفر أدق المعلومات. ومع ذلك، وبالنظر إلى المشكلات التي تواجه كل أسلوب، قد لا يكون ذلك ممكنًا - فلكل أسلوب قيود. وبدلاً من ذلك، يمكن للحكومات الجمع بين أسلوب عالي التكلفة وأسلوب منخفض التكلفة (على سبيل المثال، الجمع بين المقابلات ومسوحات العبوات الفارغة، أو بين بيانات إنفاذ القوانين الخاصة بالمصادرة ومسوحات المستهلكين المباشرة).

دراسات رئيسية يمكن للقراء الرجوع إليها للحصول على إرشادات إضافية:

Zaloshnja E, Ross H, Levy DT. The impact of tobacco control policies in Albania. *Tob Control*. 468–19:463;2010.

المراجع

1. Stoklosa M, Ross H. Contrasting academic and tobacco industry estimates of illicit cigarette trade: evidence from Warsaw, Poland. *Tob Control*. 2014; 23(e1), e30–e34 (https://www.researchgate.net/publication/255954649_Contrasting_academic_and_tobacco_industry_estimates_of_illicit_cigarette_trade_Evidence_from_Warsaw_Poland, accessed 1 February 2021).
2. Joossens L, Lugo A, La Vecchia C, Gilmore AB, Clancy L, Gallus S. Illicit cigarettes and hand-rolled tobacco in 18 European countries: a cross-sectional survey. *Tob Control*. 2014;23:e17–e23 (<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3812425/pdf/nihms491463.pdf>, accessed 2 February 2021).
3. Kaplan B, Navas-Acien A, Cohen JE. The prevalence of illicit cigarette consumption and related factors in Turkey. *Tob Control*. 2018;27(4):442–7.
4. Reuter P, Majumdar M. Understanding the US illicit tobacco market: characteristics, policy context, and lessons from international experiences. Washington (DC): National Academies Press; 2015.
5. Maldonado N, Llorente BA, Iglesias RM, Escobar D. Measuring illicit cigarette trade in Colombia. *Tob Control*. 2020;29:s260–s266 (https://tobaccocontrol.bmj.com/content/tobaccocontrol/29/Suppl_4/s260.full.pdf, accessed 29 January 2021).
6. Barkans M, Lawrance KA. Contraband tobacco on post-secondary campuses in Ontario, Canada: analysis of discarded cigarette butts. *BMC Pub Health*. 2013;13(1):335 (<https://bmcpubhealth.biomedcentral.com/articles/10.1186/1471-2458-13-335>, accessed 2 February 2021).
7. John RM, Ross H. Illicit cigarette sales in Indian cities: findings from a retail survey. *Tob Control*. 2018;27(6), 684–688.
8. Davis KC, Grimshaw V, Merriman D, Farrelly MC, Chernick H, Coady MH, et al. Cigarette trafficking in five northeastern US cities. *Tob Control*. 2014;23(e1):e62–e68.
9. Callaghan RC, Veldhuizen S, Leatherdale S, Murnaghan D, Manske S. Use of contraband cigarettes among adolescent daily smokers in Canada. *CMAJ*. 2009;181(6-7):384–6 (<https://www.cmaj.ca/content/cmaj/181/6-7/384.full.pdf>, accessed 2 February 2021).
10. Guindon GE, Burkhalter R, Brown KS. Levels and trends in cigarette contraband in Canada. *Tob Control*. 2017;26(5):518–25 (https://www.researchgate.net/publication/307890937_Levels_and_trends_in_cigarette_contraband_in_Canada, accessed 2 February 2021).
11. Davis K, Farrelly M, Li Q, Hyland A. Cigarette purchasing patterns among New York smokers: implications for health, price, and revenue. Albany: New York State Department of Health; 2006 (https://www.health.ny.gov/prevention/tobacco_control/docs/cigarette_purchasing_patterns.pdf, accessed 2 February 2021).
12. International Tobacco Control Evaluation Project (2018). Surveys. Waterloo: University of Waterloo; 2018 (<http://www.itcproject.org/surveys>, accessed 12 October 2020).
13. Iglesias RM, Szklo AS, de Souza MC, de Almeida LM. Estimating the size of illicit tobacco consumption in Brazil: findings from the global adult tobacco survey. *Tob Control*. 2017;26(1):53–9.
14. Silver D, Giorgio MM, Bae JY, Jimenez G., Macinko J. Over-the-counter sales of out-of-state and counterfeit tax stamp cigarettes in New York City. *Tob Control*. 2016;25(5):584–586.
15. Brown J, Welding K, Cohen JE, Cherukupalli R, Washington C, Ferguson J, et al. An analysis of purchase price of legal and illicit cigarettes in urban retail environments in 14 low-and middle-income countries. *Addiction*. 2017;112:1854–60 (<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5600117/pdf/ADD-112-1854.pdf>, accessed 2 February 2021).
16. Scollo M, Bayly M, Wakefield M. Availability of illicit tobacco in small retail outlets before and after the implementation of Australian plain packaging legislation. *Tob Control*. 2015;24(e1):e45–e51.
17. Arevalo R, Corral JE, Monzon D, Yoon M, Barnoya J. Characteristics of illegal and legal cigarette packs sold in Guatemala. *Globalization and Health*. 2016;12(1):78 (<https://globalizationandhealth.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12992-016-0219-z>, accessed 2 February 2021).
18. Phillip Morris USA Inc. v. Shalabi. United States, District Court, C.D. California; 2004 (<https://www.casemine.com/judgement/us/5914b6cbadd7b0493477b3da>, accessed 2 February 2021).
19. von Lampe K, Kurti M, Johnson J, Rengifo AF. 'I wouldn't take my chances on the street' navigating illegal cigarette purchases in the South Bronx. *J Res Crime Delinq*. 2016;53(5):654–80 (https://www.researchgate.net/publication/298515449_I_Wouldn't_Take_My_Chances_on_the_Street_Navigating_Illegal_Cigarette_Purchases_in_the_South_Bronx, accessed 2 February 2021).

20. Customs and Tobacco Report 2009. Brussels: World Customs Organization; 2009. (<http://www.wcoomd.org/en/media/newsroom/2010/june/~media/83967DFEB9F74D388924A4C61F279DC4.ashx>, accessed 12 October 2020).
21. Fix BV, Hyland A, O'Connor RJ, Cummings KM, Fong GT, Chaloupka FJ, et al. A novel approach to estimating the prevalence of untaxed cigarettes in the US: findings from the 2009 and 2010 International Tobacco Control Surveys. *Tob Control*. 2014;23:i61-i66 (<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3984758/pdf/nihms567943.pdf>, accessed 2 February 2021).
22. Paraje G. Illicit cigarette trade in five South American countries: a gap analysis for Argentina, Brazil, Chile, Colombia and Peru. *Nicotine Tob Res*. 2019;21(8):1079-86.
23. National Survey of Health. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; 2013 (in Portuguese) (<https://www.ibge.gov.br/en/statistics/social/health/16840-national-survey-of-health.html?=&t=downloads>, accessed 27 November 2020).
24. Blecher E, Liber A, Ross H, Birckmayer J. Euromonitor data on the illicit trade in cigarettes. *Tob Control*. 2015;24:100-1. (<https://tobaccocontrol.bmj.com/content/tobaccocontrol/24/1/100.full.pdf>, accessed 1 February 2021).
25. Ross H. Understanding and measuring cigarette tax avoidance and evasion: a methodological guide. *Tobacconomics*; 2015 (https://tobacconomics.org/wp-content/uploads/2015/03/Ross_Methods_to_Measure_Illicit_Trade_03-17-15.pdf, accessed 12 October 2020).
26. Chaloupka FJ, Warner KE. The economics of smoking. In: Arrow KJ and Intriligator MD, editors. *Handbook of Health Economics*. Amsterdam: Elsevier; 2000. pp1539-1627.
27. Antonopoulos GA. Cigarette smugglers: a note on four 'unusual suspects'. *Glob. Crime*. 2007;8(4):393-8 (https://www.researchgate.net/publication/248955367_Cigarette_Smugglers_A_Note_on_Four_Unusual_Suspects, accessed 2 February 2021).
28. Antonopoulos GA. The Greek connection(s): the social organization of the cigarette-smuggling business in Greece. *Eur J Criminol*. 2008;5(3):263-88 (https://www.researchgate.net/publication/249752218_The_Greek_ConnectionsThe_Social_Organization_of_the_Cigarette-Smuggling_Business_in_Greece, accessed 2 February 2021).
29. Titeca K, Joossens L, Raw M. Blood cigarettes: cigarette smuggling and war economies in central and eastern Africa. *Tob Control*. 2011;20:226-32 (https://www.researchgate.net/publication/49809289_Blood_cigarettes_Cigarette_smuggling_and_war_economies_in_central_and_eastern_Africa, accessed 2 February 2021).
30. Babbie, ER. *The basics of social research*. Boston: Cengage Learning; 2013.
31. Tashakkori A, Teddlie C., editors. *Sage handbook of mixed methods in social & behavioral research*. New York: Sage; 2010.
32. Saenz de Miera Juarez B, Reynales-Shigematsu LM, Stoklosa M, Welding K, Drope J. Measuring the illicit cigarette market in Mexico: a cross validation of two methodologies. *Tob Control*;2020 (<https://tobaccocontrol.bmj.com/content/tobaccocontrol/early/2020/03/31/tobaccocontrol-2019-055449.full.pdf>, accessed 2 February 2021).

الملحق 2-4 كيف يتم تخصيص إيرادات ضرائب التبغ؟

يقترن تخصيص إيرادات ضريبة التبغ دائمًا بزيادة الضرائب الانتقائية (أو فرض رسوم إضافية جديدة) بدلاً من إعادة تخصيص الإيرادات الحالية (1). ويقدم الجدول (أ) 4-1 أمثلة على النهج المختلفة التي تستخدمها عدة بلدان في تخصيص إيرادات ضرائب التبغ.

الجدول 12-4 نسبة الأموال المخصصة من ضريبة التبغ للنفقات الحكومية

أمثلة على الأساس الضريبي والمعدلات الضريبية			مصادر التمويل/ نوع الضريبة	
الكونغو: 20 فرنكًا أفريقيًا لكل (0.036 دولار أمريكي) لكل علبة، أو 50% من معدل الضريبة الانتقائية المحددة	كوستاريكا: 467.8 كولون كوستاريكي (0.83 دولار أمريكي) لكل علبة، أو 100% من معدل الضريبة الانتقائية المحددة	جمهورية كوريا: 841 وون كوري جنوبي (0.75 دولار أمريكي) لكل علبة، أو 29% من معدل الضريبة الانتقائية المحددة	محددة	في إطار نظام الضريبة الانتقائية (التبغ والكحول)
كولومبيا: 10% من سعر التجزئة (ما يعادل 100% من المعدل القيمي)			قيمة	
مصر: 0.75 جنيه مصري إضافي (0.042 دولار أمريكي) لكل علبة			محددة	ضريبة جديدة (رسم إضافي على الضريبة الانتقائية القائمة أو فرض ضريبة جديدة تمامًا)
بوتسوانا: فرض ضريبة جديدة على التبغ بنسبة 30% من تكلفة الإنتاج أو التكلفة والتأمين والشحن	تايلند: رسم إضافي بنسبة 2% على أساس الضريبة الانتقائية		قيمة	
غواتيمالا: 100% من الإيرادات المتأتية من الضريبة الانتقائية المفروضة على التبغ	جزر كوك: 50% من الإيرادات المتأتية من الضريبة الانتقائية المفروضة على التبغ			النسبة المئوية لإيرادات الضريبة الانتقائية

ملحوظة: تم تحويل المبالغ من العملة المحلية باستخدام أسعار الصرف الرسمية من صندوق النقد الدولي في 31 تموز/يوليو 2018 (تاريخ جمع البيانات). المصدر: (2).

المراجع

1. Earmarked tobacco taxes: lessons learnt from nine countries. Geneva: World Health Organization; 2016 (https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/206007/9789241510424_eng.pdf?sequence=1, accessed 2 February 2021).
2. WHO report on the global tobacco epidemic 2019: offer help to quit tobacco use. Geneva: World Health Organization; 2019 (<https://www.who.int/teams/health-promotion/tobacco-control/who-report-on-the-global-tobacco-epidemic-2019>, accessed 24 January 2021).

الفصل - 5

أفضل الممارسات في مجال سياسة الضرائب المفروضة على التبغ وإدارتها

سياسة الضرائب

استخدام زيادات الضريبة الانتقائية في تحقيق هدف الصحة العامة المتمثل في الحد من الوفيات والأمراض الناجمة عن تعاطي التبغ

لقد أظهرت الأبحاث المستفيضة بوضوح فعالية زيادة الضرائب المفروضة على منتجات التبغ وأسعارها في الحد من تعاطي التبغ وعواقبه الضارة، لا سيّما بين الفقراء والشباب. وفي الواقع، فإن زيادة الضريبة الانتقائية المفروضة على التبغ هي السياسة الوحيدة الأكثر فعالية وجدوى من حيث التكلفة للحد من تعاطي التبغ. وتُعدّ الضرائب الانتقائية أهمّ الضرائب المطبّقة على منتجات التبغ نظرًا لقدرتها على رفع الأسعار المطلقة والنسبية. وتؤدي الزيادات في الضريبة الانتقائية المفروضة على التبغ أيضًا إلى إيرادات جديدة ضخمة تستمر على المدى القصير إلى المتوسط. وعلى المدى الطويل، ستؤدي الزيادة المستمرة في الضرائب على التبغ -بالإضافة إلى تنفيذ السياسات والبرامج الأخرى المسندة بالبيّنات المعنية بمكافحة التبغ- إلى الحدّ بصورة أكبر من تعاطي التبغ وعواقبه

إدراج زيادات كبيرة في الضريبة الانتقائية المفروضة على التبغ في إطار استراتيجية شاملة للحد من تعاطي التبغ

ينبغي للحكومات أن تعتمد استراتيجية شاملة لمكافحة التبغ تتضمن أهدافًا للحدّ من تعاطي التبغ بين البالغين والوقاية منه بين الشباب. وتعدّ زيادة الضرائب الانتقائية التدبير الأكثر فعالية وجدوى من حيث التكلفة لتقليل الاستهلاك. وعندما تُضاف إلى التدخلات الأخرى الرامية إلى الحدّ من الطلب، يصبح تأثير الزيادات الضريبية على تعاطي التبغ أكثر قوة. وتتضمن هذه التدخلات سياسات شاملة لحظر التدخين في جميع الأماكن العامة، والحظر التام للإعلان عن التبغ والترويج له ورعايته بواسطة شركات التبغ، ووضع تحذيرات صحية مصورة كبيرة حول عواقب تعاطي التبغ، والتغليف البسيط، والجهود الواسعة النطاق لمساعدة المتعاطين الحاليين على الإقلاع عن التبغ، وإطلاق حملات إعلامية واسعة لتوعية العامة. ويؤدي تنفيذ استراتيجية شاملة للحدّ من تعاطي التبغ إلى مزيد من تقليل الآثار الضارة لتعاطي التبغ، وبناء الدعم العام والسياسي لزيادة الضرائب، وتعظيم فعالية الزيادات الضريبية في تحقيق أهداف الصحة العامة.

إشراك السلطة المختصة منذ البداية عند النظر في تنقيح السياسة الضريبية

تعدّ السلطات المختصة، مثل إدارات الضرائب والسلطات الجمركية، شريكة رئيسية في التنفيذ الفعّال للسياسة الضريبية. ويتعين على راسمي السياسات التأكد من استشارة السلطات المختصة وإشراكها في عملية مراجعة السياسات الضريبية حتى يمكن أخذ مخاوفهم بشأن آثار تغيير السياسات على الإنفاذ في الاعتبار منذ البداية. ويمكن أن يساعد ذلك أيضًا في تحديد الثغرات المحتملة ومعالجتها في وقت مبكر

من عملية الإنفاذ. ويحقق التنسيق بين الهيئات المعنية، بما يشمل التعاون الوثيق وتبادل المعلومات، أقصى قدر من إنفاذ السياسة الضريبية وتحصيل الضرائب. ولتيسير عملية التعاون وتبادل المعلومات، يجب وضع أساس قانوني. بالإضافة إلى ذلك، يعد إشراك سلطات إدارة الضرائب في عملية سياسة المراجعة الضريبية بالكامل أمرًا مهمًا لضمان التنفيذ الفعال للسياسة.

تعزيز المزيد من اتساق السياسات على مستوى قطاعات مثل الزراعة والصناعة والتجارة والشؤون المالية والعمل

هناك حاجة إلى مزيد من التكامل المتعدد القطاعات واتساق السياسات على المستوى القطري لتحسين الصحة على نحو فعال. ومن المهم على وجه الخصوص ضمان عدم تعارض السياسات والتدخلات العامة في القطاعات غير الصحية (مثل الزراعة والصناعة والتجارة والشؤون المالية والعمل) مع التأثير الصحي العام المقصود لمكافحة التبغ وفرض الضرائب (تشمل هذه التدخلات تقديم الدعم لزراعة التبغ أو تصنيعه).

تصميم الضرائب

الهيكل الضريبي مهم والهيكل الأكثر بساطة هو الأفضل

من الصعب إدارة الهياكل الضريبية المعقدة، حيث إنها تؤدي إلى إيجاد فرص لتجنب الضرائب والتهرب منها، وهي أقل فعالية من الهياكل الأكثر بساطة في تحقيق أهداف الصحة العامة والإيرادات. وسيؤدي تبسيط الهيكل الخاص بالضرائب الانتقائية المفروضة على التبغ إلى تيسير إدارة الضرائب، والحد من تجنب الضرائب والتهرب منها، وتعزيز الإيرادات وزيادة التأثير على تعاطي التبغ من خلال تقليل الحوافز التي تشجع على التبدل بين منتجات التبغ أو علاماته التجارية استجابة لزيادة الضرائب. وينبغي للبلدان التي لديها مستويات متعددة من معدلات ضريبة التبغ استنادًا إلى خصائص المنتجات (مثل مستوى الأسعار، والطول، والوزن، ونوع التبغ) أن تقلل من هذه المعدلات الضريبية المتباينة وأن تلغيها في نهاية المطاف. وتتمثل الاستراتيجية الانتقالية المناسبة في تقليل التباينات في معدلات الضرائب مع مرور الوقت بهدف تنفيذ ضريبة موحدة (أي تطبيق سعر موحد سواء أكانت الضريبة الانتقائية قيمة أو محددة) على منتج معين من منتجات التبغ. كما أن تطبيق ضريبة موحدة على جميع العلامات التجارية لمنتجات تبغ معينة يبعث برسالة واضحة بأنها تسبب القدر نفسه من الضرر.

الاعتماد أكثر على ضرائب انتقائية محددة للتبغ لدفع الزيادة في الأسعار

إن الاعتماد أكثر على ضرائب انتقائية محددة يزيد من تأثير ضرائب التبغ على الصحة العامة من خلال تضيق الفجوة في الأسعار بين البدائل الفاخرة والمنخفضة السعر، والحد من فرص انتقال متعاطي التبغ للبدائل الأقل سعرًا استجابة للزيادة الضريبية. وبالنسبة للبلدان التي تعتمد حاليًا على ضريبة القيمة المضافة، تتمثل الخطوة الأولى المناسبة في التحول إلى نظام مختلط بإضافة عنصر الضريبة المحددة المرتفعة أو إدخال حد أدنى مرتفع من الضريبة الانتقائية المحددة (الحد الأدنى للضريبة الانتقائية). وبالنسبة للبلدان التي تعتمد على مزيج من الضريبة القيمة والضرائب المحددة، ينبغي زيادة عنصر الضريبة المحددة بانتظام، كي يُمثل حصة أكبر من إجمالي الضريبة الانتقائية.

زيادة الضرائب على التبغ زيادة كبيرة للحد من القدرة على تحمل تكاليف منتجات التبغ

لتعظيم أثر زيادة ضرائب التبغ على الصحة العامة وتحقيق إيرادات أعلى في الوقت نفسه، ينبغي للحكومات أن تزيد الضرائب زيادة كبيرة لرفع الأسعار والحد من القدرة على تحمل تكاليف منتجات التبغ. وفي العديد من البلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط، يزداد تعاطي التبغ مع ارتفاع الدخل،

وحيث إن الدخل يرتفع على نحو أسرع من ارتفاع أسعار منتجات التبغ، أصبحت هذه المنتجات أيسر تكلفة. وللمحد من القدرة على تحمل التكاليف، يجب أن تؤدي الزيادات الضريبية إلى زيادات حقيقية في الأسعار تفوق الزيادات في الدخل الحقيقي.

حيثما تكون الزيادات في الإيرادات هدفًا. يجب الاعتماد على الزيادات المنتظمة في الضريبة الانتقائية

إذا كانت الحكومات ترغب في زيادة إيراداتها من التبغ، فيتعين عليها زيادة الضرائب الانتقائية بانتظام. ومن منظور الإيرادات الضريبية، فإن العامل المحدد المهم هو مرونة الأساس الضريبي، التي تتألف من ثلاثة عناصر رئيسية: المرونة السعرية للطلب على التبغ، وحصة الضريبة في سعر التجزئة، ومستوى نقل العبء الضريبي للزيادة في معدل الضريبة الانتقائية إلى سعر التجزئة. وسوف تؤدي الزيادات الضريبية إلى زيادة الإيرادات على الأقل في المدى القصير إلى المتوسط، لأن الطلب لا يتسم بالمرونة السعرية، ومستويات الضرائب منخفضة عمومًا نسبة إلى أسعار البيع بالتجزئة، ومن غير المرجح أن يكون نقل العبء الضريبي للزيادات الضريبية إلى أسعار التجزئة أعلى من الزيادة الضريبية ذاتها (أي لا يوجد إفراط في التحويل الضريبي). وبالإضافة إلى ذلك، فإن زيادة معدلات الضرائب هي التدبير السياسي الوحيد القادر على عكس اتجاه انخفاض الإيرادات في سوق متدهورة تتبع سياسات قوية لمكافحة التبغ.

يجب التعديل التلقائي لضرائب التبغ المحددة وفقًا للتضخم ونمو الدخل

ما لم يتم تعديلها بصورة منتظمة، سوف تتخفف القيمة الفعلية لضرائب التبغ المحددة بمرور الوقت مع زيادة مستويات الأسعار العامة. وعندما يحدث ذلك، ستتضاءل فعاليتها في الحد من تعاطي التبغ. وينبغي للحكومات أن تنشئ آلية للتعديل التلقائي للضرائب المحددة من أجل مواكبة التضخم. وفي الآونة الأخيرة، بدأت بعض الحكومات في توسيع نطاق ربط الضريبة بمؤشر ليشمل نمو الدخل أيضًا، مما يضمن ألا يصبح التبغ بأسعار معقولة أكثر مع مرور الوقت.

لا يمكن اعتبار تنظيم الأسعار بديلاً عن الضريبة الانتقائية. ومع ذلك، في بعض السياقات المحددة. يمكن استخدام تنظيم الأسعار جنباً إلى جنب مع الضرائب الانتقائية للمساعدة في ضمان التنفيذ الفعال للزيادات الضريبية

في بعض السياقات التي تُشكّل فيها زيادة الضرائب تحدياً أو يكون الهيكل الضريبي ضعيفاً، قد يُنظر إلى السياسات غير الضريبية مثل تنظيم الأسعار (على وجه التحديد، الحد الأدنى لهوامش الربح/الحد الأدنى للأسعار) على أنها ثاني أفضل بديل لضمان مستوى سعر مرتفع ووثي المدخنين عن استهلاك منتجات التبغ. بيد أن هذه السياسات لا تؤدي بالضرورة إلى مستوى الأسعار المرغوب فيه، كما أنها لا تحمي المستهلكين والحكومة من التلاعب الذي تقوم به دوائر صناعة التبغ. ومع ذلك، في سياق الشركات المتعددة الجنسيات القوية التي تباع العلامات التجارية في جميع شرائح السوق ويمكن بسهولة أن تقلل من تحويل الزيادة الضريبية إلى علامات تجارية أرخص -أو حيث يتعذر حظر عروض الأسعار- قد تساعد سياسات الأسعار الدنيا على زيادة فعالية الزيادات الضريبية، لا سيما إذا تمت زيادة الحد الأدنى للأسعار بانتظام.

تنفيذ سياسات غير ضريبية تؤثر في مستويات الأسعار مثل حظر الخصومات الترويجية على منتجات التبغ وبيع أعواد منفردة من السجائر

عادة ما يتم تناول حظر الخصومات الترويجية في قوانين مكافحة التبغ بموجب أحكام حظر الإعلان عن التبغ والترويج له ورعايته.

لا تسمح للمخاوف بشأن التأثير التضخمي لزيادة الضرائب على التبغ بصرفك عن وضع الزيادات الضريبية

نظرًا لأن الأجور أو جانبًا من الإنفاق الحكومي قد يكون مرتبطًا بمؤشر الأسعار، فيمكن للحكومات أن تقلل من المخاوف بشأن التأثير التضخمي لزيادة ضريبة التبغ من خلال استخدام مؤشر الأسعار الذي يستثني منتجات التبغ.

التعادل الضريبي

فرض ضرائب على جميع منتجات التبغ بطريقة ماثلة

تؤدي زيادة الضرائب الانتقائية على بعض منتجات التبغ دون غيرها إلى حدوث تغيرات في الأسعار النسبية لهذه المنتجات الأخرى. وهذا يحفز على التحول نحو المنتجات الأقل تكلفة نسبيًا، على سبيل المثال، التحول من السجائر المصنعة الباهظة الثمن إلى منتجات تبغ أخرى أرخص مثل سجائر اللف (RYO) أو سجائر البيدي (bidis) أو سجائر تشروتس (cheroots) أو مضغ التبغ. ونتيجة لذلك، سيكون الانخفاض الإجمالي في تعاطي التبغ أقل مما كان ينبغي أن يكون في حالة زيادة جميع الضرائب بمقدار ماثل. وتؤدي الزيادات المماثلة في الضرائب المفروضة على جميع منتجات التبغ إلى تعظيم الأثر الذي تحدثه هذه الزيادات على الصحة العامة من خلال تقليل فرص الاستعاضة عنها إلى أدنى حد ممكن. وعلاوة على ذلك، ستؤدي الزيادات في الضرائب المفروضة على جميع منتجات التبغ إلى زيادة أكبر في الإيرادات.

تنظيم منتجات التبغ والنيكوتين الجديدة والناشئة على نحو صارم في حالة عدم حظرها وفرض الضريبة الانتقائية

في السنوات الأخيرة، شهد العالم ظهور منتجات جديدة وناشئة من التبغ والنيكوتين، بما فيها منتجات النُظْم الإلكترونية لإيصال النيكوتين (ENDS)، والنُظْم الإلكترونية لإيصال مواد غير النيكوتين (ENNDS)، ومنتجات التبغ المُسَخَّن (HTPs). وتدعي دوائر صناعة التبغ أن هذه المنتجات الجديدة أكثر أمانًا من منتجات التبغ التقليدية، ولكن البينات المتاحة حتى الآن تشير إلى أنها قد تُشكّل تهديدًا للصحة العامة، لا سيما إذا كانت تجذب مستخدمين جددًا أو شبابًا أو تحول دون إقلاع المدخنين الحاليين عن التدخين.

وتعد ديناميكيات السوق والطلب للمنتجات الجديدة، بالإضافة إلى البدء في التدخين والإقلاع عنه وتغير السلوك بين مختلف الفئات الاجتماعية والاقتصادية، غير واضحة بعد. وتتمثل أفضل الممارسات لفرض الضرائب على منتجات التبغ والنيكوتين الجديدة والناشئة، بناءً على المعارف الحالية، فيما يلي:

1. يجب فرض ضريبة على منتجات التبغ المُسَخَّن على مستوى مماثل للسجائر، في إطار الهيكل الضريبي، من خلال ضريبة انتقائية محددة لكل وحدة بغض النظر عن محتوى التبغ، إذ تحتوي منتجات التبغ المُسَخَّن على التبغ ويجب التعامل معها بوصفها أحد منتجات التبغ.
2. ينبغي فرض ضرائب على منتجات النُظْم الإلكترونية لإيصال النيكوتين/النُظْم الإلكترونية لإيصال مواد غير النيكوتين بطريقة لا تشجع الشباب وغير المستخدمين على استخدامها. وينبغي فرض ضرائب متساوية على نُظْم إيصال النيكوتين والسوائل الإلكترونية التي تحتوي على مواد غير النيكوتين.
3. يمكن للبلدان أيضًا أن تنظر في فرض ضرائب على الأجهزة المستخدمة في استهلاك النُظْم الإلكترونية لإيصال النيكوتين/النُظْم الإلكترونية لإيصال مواد غير النيكوتين ومنتجات التبغ المُسَخَّن، ولكنها تحتاج إلى تقييم قدراتها الإدارية على نحو كافٍ للقيام بذلك.

رغم أن هذه المنتجات الجديدة تُشكّل تحديات إضافية أمام مكافحة التبغ، فمن الأهمية بمكان أن نتذكر أن السجائر تظل المنتج المهيمن إلى حد بعيد على منتجات التبغ، وأن رفع الضرائب والأسعار على السجائر، ومن ثمّ الحدّ من تدخينها، ينبغي أن يظل على رأس الأولويات.

الرصد والتقييم

تعرف على السوق

اعرف سوقك جيّدًا. إن نوع الهيكل الضريبي الذي تختاره وتأثيره على الاستهلاك والإيرادات الضريبية يتشكلان حسب ديناميكيات السوق لديك. ويعد فهم طبيعة المنافسة ودرجتها في السوق لديك أمرًا بالغ الأهمية لاختيار النوع المناسب من الهياكل والسياسات الضريبية بلوغ أهداف الصحة العامة والإيرادات. وستسهل هذه المعرفة أيضًا الحصول على تقديرات أكثر دقة لتأثيرات الزيادة الضريبية، بالإضافة إلى تحسين توقع الاستجابات من دوائر صناعة التبغ.

تقييم تأثير سياساتك على تصميم السياسات الأكثر فعالية للضريبة الانتقائية المفروضة على التبغ وتنفيذها

الرصد والتقييم ضروريان لفرض ضرائب فعّالة على التبغ، وينبغي إدماجهما في التصميم الأولي للسياسات الضريبية للتبغ، أو عند إعادة تصميمها.

وهناك عدد من الأدوات لمساعدة راسمي السياسات على التقييم الاستباقي لتأثيرات سياسة مكافحة التبغ المقترحة على الاستهلاك، ومعدل انتشار التدخين، وإنقاذ الأرواح. وتستخدم أداة منظمة الصحة العالمية (TaXSiM) عمليات محاكاة مستهدفة لمساعدة الحكومات في التنبؤ بكيفية تأثير التغييرات الضريبية المحددة على أسعار المستهلكين والاستهلاك والإيرادات الضريبية في أسواقها.

اعتماد مؤشرات تساعدك على قياس التحسينات في السياسة الضريبية وتأثيرها

يساعد وضع مؤشرات لسياسات الضرائب ومكافحة التبغ، ورصدها، راسمي السياسات في تقييم التحسّن الذي تحرزه سياساتهم، وتحديد ما إذا كانت هذه السياسات تؤثر في تعاطي التبغ مع مرور الوقت. وتُعد الحصة الضريبية لسعر البيع بالتجزئة لمنتج معين من منتجات التبغ مؤشرًا رئيسيًا يجب استخدامه، جنبًا إلى جنب مع مؤشر القدرة على تحمل التكاليف. ويتمثّل أحد الأهداف المُوصى أن تطمح البلدان إلى تحقيقها، في فرض ضريبة انتقائية تُمثّل 70% على الأقل من سعر البيع بالتجزئة لمنتجات التبغ. ومن المؤشرات المفيدة الأخرى لتقييم أداء السياسة الضريبية عمومًا استخدام سجل قياس الأداء الضريبي، الذي يعمل على توليف أفضل الممارسات في مجال فرض الضرائب على التبغ من خلال الجمع بين العناصر الأربعة الرئيسية للسياسة الضريبية (مستوى الأسعار، والتغير في القدرة على تحمل التكاليف بمرور الوقت، وإجمالي حصة الضريبة الانتقائية في سعر البيع بالتجزئة، وهيكل ضرائب التبغ).

إدارة الضرائب

تطبيق نهج أفضل الممارسات في الإدارة العامة للضرائب لجعل إدارة ضرائب التبغ أكثر فعالية وكفاءة

تشمل نهج أفضل الممارسات: (1) التحديد الواضح لأدوار السلطات المختصة ومسؤولياتها، (2) ضمان التنسيق الفعّال بين الهيئات المعنية على الصعيدين الوطني والدولي، (3) إجراء تقييم للأداء والمساءلة في ضوء المؤشرات المتفق عليها مسبقًا لتحديد النقاط الواجب تحسينها.

ضمان الامتثال للمعلومات بشأن دورة الامتثال الضريبي. ودقتها

لتحقيق ذلك، ينبغي تنفيذ الإجراءات التالية:

- اشتراط الحصول على تراخيص لتصنيع منتجات التبغ، واستيرادها، وتصديرها، وبيعها بالتجزئة، وزراعتها، ونقلها، وبيعها بالجملة، والوساطة فيها، وتخزينها في المستودعات، وتوزيعها. وسيساعد ذلك في تأمين سلسلة الإمداد والحصول على معلومات قيّمة في الوقت نفسه، على سبيل المثال من خلال الوصول إلى أنظمة المحاسبة والجرد للشركات.
- ضمان أن جميع الأشخاص والكيانات المنخرطة في سلسلة الإمداد الخاصة بالتبغ ومنتجاته ومعدات تصنيعه، يحتفظون بسجلات كاملة ودقيقة لجميع المعاملات ذات الصلة بهذا الأمر وتفاصيل المواد المستخدمة في إنتاج منتجات التبغ.
- ضمان أن الإقرارات الضريبية تجمع أكبر قدر ممكن من المعلومات عن دافعي الضرائب.
- تحصيل الضرائب بالقرب من مرافق الإنتاج والاستيراد، للحد من عدد دافعي الضرائب الذي تحتاج السلطة المختصة إلى إدارته.
- الحفاظ على نظام لتصريح التخزين بالمستودعات، للاضطلاع بعمليات رقابة في مرافق الإنتاج والتخزين بهدف ضمان دفع الضرائب.
- استخدام الطرق الإلكترونية، من خلال أفضل تكنولوجيا معلومات متاحة، في الإقرارات وجمع الضرائب. ويتيح ذلك التحقق من المعلومات المقدمة في الإقرارات مقابل المعلومات الواردة من وكالات حكومية وأطراف أخرى.

ضمان الرقابة والإنفاذ في سلسلة الإمداد

لتحقيق ذلك، ينبغي تنفيذ الإجراءات التالية:

- إدراج الرقابة والإنفاذ كركيزة أساسية في الخطة الاستراتيجية لإدارة الضرائب عمومًا.
- استخدام نهج قائم على المخاطر من خلال اختيار أهداف محددة للإنفاذ والرقابة، مثل تلك التي لديها احتمال أكبر لعدم الامتثال.
- في عملية الترخيص، ينبغي ضمان عدم السماح بعمليات الشراء من الموردين غير المرخص لهم أو البيع للمشتريين غير المرخص لهم. وينبغي أيضًا ضمان أن صلاحية التراخيص محدودة زمنيًا وتشترط التجديد أو إعادة الطلب عليها للحفاظ على مستوى عالٍ من الرقابة.
- استخدام دمغات ضريبية ذات خصائص أمنية قوية للحد من خطر تزيف الدمغات. وتُسهّل هذه العلامات تحصيل الضرائب الانتقائية وعمليات التدقيق وإجراءات الإنفاذ.
- تطبيق نظام لاقفاء أثر منتجات التبغ وتحديد منشأها. يساعد نظام اقفاء الأثر وتحديد المنشأ السلطات في تحديد منشأ منتجات التبغ ونقطة التحريف، إن أمكن، ورصد حركة منتجات التبغ ووضعها القانوني، ومكافحتها.
- تنفيذ تدابير لمكافحة تفضي الزيادة الضريبية، حتى لا يتم تأخير زيادة الضرائب وتأثيرها المقصود على الإيرادات وسلوك المستهلكين.
- مراقبة استيراد وتصدير منتجات التبغ ومعدات التصنيع من خلال عدم السماح بممارسة هذين النشاطين إلا للأشخاص الطبيعيين أو الكيانات القانونية المرخصة حسب الأصول.

- تعزيز مراقبة الحدود، على سبيل المثال من خلال استخدام وسائل تفتيش خارجية، مثل أجهزة المسح بالأشعة السينية والكلاب للكشف عن منتجات التبغ.
- الحد من الأنشطة المتصلة بإنتاج منتجات التبغ والاتجار فيها، أو مراقبتها بصرامة، وحظرها إن أمكن، في المناطق المعفاة من الضرائب لتجنب فرص التهرب الضريبي.
- حظر مزج منتجات التبغ مع المنتجات الأخرى في حاوية واحدة أو أي وحدة نقل مماثلة عند إزالتها من المناطق المعفاة من الضرائب.
- حظر بيع منتجات التبغ المعفاة من الضرائب أو الرسوم الجمركية، أو استيرادها من قبل المسافرين الدوليين. وتؤدي عمليات البيع هذه إلى تلاشي آثار التدابير الضريبية والسعرية التي تهدف إلى الحد من الطلب على منتجات التبغ، وتؤثر سلباً في الإيرادات الحكومية عن طريق خلق ثغرة في الهيكل الضريبي.

تحديد الإجراءات المطلوب اتباعها بوضوح عقب الكشف عن الإجار غير المشروع بالتبغ

- اتخاذ إجراءات فورية لمصادرة التبغ المهرّب و/أو غير المشروع وإتلافه، وجمع الضرائب المستحقة عليه.
- ضمان فرض عقوبات معينة وسريعة وشديدة على الأشخاص المتورطين في الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ، مثل الجزاءات والغرامات وسحب التراخيص. ومن المفيد أيضاً اعتبار الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ مصدرًا لغسل الأموال بموجب القانون.

الانضمام إلى بروتوكول اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ للبقاء على الإجار غير المشروع بمنتجات التبغ. و/أو تنفيذ هذا البروتوكول

يقدم بروتوكول اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ مخططاً أولياً لأفضل الممارسات والسياسات المعنية بالتعامل مع الاتجار غير المشروع، وينبغي أن يكون جزءاً من أي استراتيجية لمكافحة هذا الاتجار.

تنفيذ القواعد واللوائح نفسها. بقدر الإمكان. لإدارة الضرائب وإنفاذها مع جميع منتجات التبغ. وكذلك منتجات النيكوتين والتبغ الجديدة والناشئة

تنفيذ سياسات عامة لضمان وجود نظام ضريبي جيد يؤدي إلى الإدارة الضريبية الجيدة لمنتجات التبغ عن طريق:

- ضمان توفير الموارد المناسبة للسلطات المختصة؛
- وجود قواعد ولوائح صارمة للكشف عن الفساد ومعاينة كل من الموظفين ودفعي الضرائب الضالعين في ممارسات الفساد؛
- ضمان وجود نظام قضائي قوي مستقل من الناحيتين العملية والنظرية، حيث يتم حل النزاعات بسرعة. ويجب أن يكون هناك حدود في عملية الاستئناف بحيث لا يمكن أن تستمر الطعون لسنوات. كما ينبغي النظر في استخدام التهم الجنائية بدلاً من التهم المدنية، لا سيما فيما يتعلق بالاتجار غير المشروع.

الاقتصاد السياسي

بعيدًا عن السلامة التقنية لأفضل الممارسات في السياسة الضريبية وإدارة الضرائب، فإن أحد العوامل الحاسمة في النهوض بالضرائب على التبغ هو القدرة على الحصول على التأييد السياسي من أعلى المستويات في الحكومة. وتتمثل إحدى الاستراتيجيات الرئيسية في معالجة المخاوف المتعلقة بالاقتصاد السياسي لفرض الضرائب على التبغ، التي غالبًا ما تستغلها دوائر صناعة التبغ في إعاقه الإصلاحات الرئيسية.

أساليب التخويف

تستخدم دوائر صناعة التبغ أساليب «التخويف» (SCARE) لإثناء الحكومات عن تنفيذ الزيادات على ضرائب التبغ. وتشمل هذه الأساليب: التهريب والاتجار غير المشروع (S)، والطعون القضائية والقانونية (C)، وادعاء التحيز ضد الفقراء (A)، وتخفيض الإيرادات (R)، والتأثير على فرص العمل (E)، وفيما يلي وصف لأفضل الممارسات لمواجهة هذه الأساليب.

S: التهريب والاتجار غير المشروع

لا تدع المخاوف بشأن تأثير زيادة الضرائب الانتقائية على الاتجار غير المشروع في التبغ، تؤثر في قرارك بزيادتها. اعتمد على تقديراتك الخاصة لمستوى الاتجار غير المشروع وطبيعته، وليس على تقديرات دوائر صناعة التبغ. لا يزال الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ مصدر قلق رئيسيًا لمديري الضرائب بسبب الصعوبات المرتبطة بقياسه على نحو دقيق ومستقل، وكذلك القضاء عليه. والأرقام المقدمة من دوائر صناعة التبغ توفر فهمًا مشوهًا لحجم المشكلة، كما تقدم تفسيرًا أحادي السببية للصلة بين الاتجار غير المشروع وفرض الضرائب على التبغ. لذا يُوصى بأن تتخذ الحكومات الإجراءات التالية:

- (1) تقييم حجم الاتجار غير المشروع، على نحو مستقل وباستخدام أفضل الممارسات الإحصائية، من أجل تقييم نطاق المشكلة؛ (2) التصدي مباشرة للتحديات المؤسسية و/أو تلك المتعلقة بالحوكمة الخاصة بكل بلد، بما فيها التنسيق المتعدد الأطراف، وتحسين ممارسات إدارة الضرائب والجمارك؛ (3) تنفيذ أفضل الممارسات لمكافحة الاتجار غير المشروع، الواردة في بروتوكول اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ للقضاء على الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ. ومن الناحية المثالية، ينبغي الانضمام إلى البروتوكول إن لم يكن البلد طرفًا فيه بعد.

C: الطعون القضائية والقانونية

لا تدع تهديدات دوائر صناعة التبغ بتقديم الطعون القضائية والقانونية في الزيادات أو الإصلاحات الضريبية تمنعك من تحسين سياستك الضريبية. اتبع جيدًا المتطلبات القانونية المعنية بالتصميم والإجراءات والاستشارات لتعزيز موقفك القانوني والحد من إمكانية رفع أي طعن. يمكن الدفاع عن الضرائب الانتقائية غير التمييزية على منتجات التبغ الرامية إلى حماية الصحة قانونيًا، وعادةً ما تكون تهديدات دوائر الصناعة لا أساس لها من الصحة. ومع ذلك، يمكن تعزيز موقفك القانوني من خلال توخي الحذر عند تصميم التدبير الضريبي وإجراءاته والاستشارة بشأنه:

- (1) تحديد معيار الاستشارة المطلوبة بموجب القانون المحلي وأي التزامات دولية سارية؛ (2) إبعاد دوائر صناعة التبغ عن عملية رسم السياسات بالقدر المسموح به؛ (3) تجنب التمييز غير الضروري وغير المبرر ضد منتجات التبغ الأجنبية أو المستثمرين الأجانب في تصميم التدبير الضريبي أو تنفيذه أو إنفاذه؛ (4) عدم تقديم حوافز استثمارية في شكل إعفاءات أو تعهدات تعاقدية، لأنها قد تكون ملزمة في حد ذاتها أو تُشكل أسبابًا للطعن بموجب اتفاق استثمار دولي.

A: ادعاء التحيز ضد الفقراء

لا تدع المخاوف بشأن تراجعية الضرائب الأعلى على التبغ تحول دون زيادة ضريبة التبغ. في السنوات الأخيرة، ازدادت البُيِّنات زيادة هائلة بشأن التأثير التوزيعي الإيجابي للضرائب على التبغ وزياداتها. وفي الواقع، يعد فرض الضرائب على التبغ والزيادات الضريبية سياسة تقدمية أو مناصرة للفقراء عند مراعاة هذه الاعتبارات الأوسع نطاقاً على نحو سليم. وفي إطار جهودها للضغط ضد الزيادات الضريبية، كثيراً ما تدعي دوائر صناعة التبغ أن فرض الضرائب على التبغ سيضر بالفقراء. وتستند هذه الحجة إلى مفهوم التراجعية فيما يتعلق بالضرائب. ومن الناحية النظرية، تكون الضريبة رجعية إذا كانت تعني أن الأشخاص ذوي الدخل المنخفض يجب أن يدفعوا نسبة أكبر نسبياً من دخل أسرهم للوفاء بالمسؤولية الضريبية، مقارنة بالأشخاص الأغنياء. ومع ذلك، هناك قيدان في هذه الحجة. أولاً، إن مفهوم الرجعية الذي يستند فقط إلى العبء الضريبي لا يأخذ في الاعتبار الأضرار الصحية والاقتصادية الأوسع نطاقاً الناجمة عن تعاطي التبغ، التي تعاني منها الفئات الاجتماعية والاقتصادية الأدنى بصورة مجففة. وثانياً، من الممكن أن تؤدي الضرائب والأسعار الأعلى للتبغ إلى إحداث تغيير سلوكي لدى السكان، كما يتضح من المرونة السعرية للطلب، وهذا يعني أن المدخنين ذوي الدخل المنخفض سوف يقللون من تدخينهم إلى أقصى حد، ومن ثمّ سيستفيدون بصورة كبيرة من حيث المكاسب الصحية الناجمة عن انخفاض استهلاك التبغ وتعاطيه. وفي واقع الأمر، هذه الاعتبارات الأوسع نطاقاً تجعل فرض الضرائب على التبغ تدخلاً تدريجياً، وليس تراجعياً، في مجال الصحة العامة.

R : تخفيض الإيرادات

لا تدع المخاوف من الانخفاض المحتمل للإيرادات تمنعك من زيادة الضرائب الانتقائية على منتجات التبغ.

تؤدي الزيادات الضريبية، حتى في البلدان التي تكون فيها الضرائب مرتفعة بالفعل، إلى تحقيق إيرادات إضافية. إن الحجج التي يسوقها معارضو مكافحة التبغ بأن الزيادات الضريبية لن تؤدي إلى زيادات في الإيرادات، لا أساس لها من الصحة. والطبيعة غير المزنة نسبياً للطلب على السجائر من حيث السعر، بالإضافة إلى الحصة الضريبية المنخفضة وعدم وجود إفراط في التحويل الضريبي، تعني أنه بالنسبة لمعظم البلدان، إن لم يكن كلها، سوف تصاحب الزيادات في الإيرادات زيادات في الضرائب. وإذا كانت الزيادات الضريبية مصممة بعناية وكانت الإدارة الضريبية فعّالة، فمن المستبعد للغاية أن تؤدي الزيادات الضريبية إلى انخفاض الإيرادات.

E: التأثير على فرص العمل

لا تدع المخاوف بشأن التأثير على فرص العمل تمنع زيادة الضرائب على التبغ. غالباً ما تسعى دوائر صناعة التبغ إلى النظر إلى الضرائب على التبغ باعتبارها قضية اقتصادية أكثر من كونها قضية صحية عامة. ويتم التركيز بصورة خاصة على التهديد المزعوم الذي تُشكِّله الزيادات الضريبية على التوظيف في مجال زراعة التبغ وتصنيعه، وكذلك الصناعات ذات الصلة بالموضوع. إلا أن هذا الاختيار المزعوم بين الصحة والوظائف تشوبه المبالغة إلى حد كبير. وتبالغ هذه الدوائر في تقدير أهمية العمالة في قطاع التبغ نسبة إلى إجمالي العمالة الوطنية، كما تبالغ في تقدير التأثير الذي سيحدثه خفض الطلب المحلي من الضرائب المحلية على مزارعي التبغ الذين يخدمون سوقاً عالمية. وتجاهل الحجة التي تلجأ إليها دوائر صناعة التبغ حقيقة أن الإنفاق على التبغ لا يختفي، بل يُعاد توزيعه على استهلاك من نوع آخر يمكن أن يتطلب وظائف ذات عدد مماثل أو أكبر من تلك الموجودة في قطاع التبغ.

وتبين دراسات الحالات الإمكانيّة والأساليب التي يمكن بها الحكومات أن تدعم المزارعين في الانتقال إلى محاصيل أخرى توفر عائداً مماثلة وغالباً ما تكون أفضل وبقدر أكبر من الاستدامة.

التخصيص

النظر في تخصيص إيرادات الضرائب التبغ للبرامج التي تركز على الصحة، لا سيّما إذا كانت تساعد على النهوض بجهود مكافحة التبغ، وعلى وجه التحديد، الجهود الرامية إلى تنفيذ زيادات كبيرة في الضرائب على التبغ والإصلاحات الضريبية. ويمكن أن يكون لذلك فائدة إضافية تتمثل في تمويل البرامج الصحية في حالة ضعف تمويلها أو عدم إعطائها الأولوية.

من منظور مكافحة التبغ، من الأفضل فهم تخصيص ضريبة التبغ على أنه وسيلة لإقناع الجمهور والسياسيين والمسؤولين بالزيادات الكبيرة في ضريبة التبغ. ويعدّ التخصيص أداة لتحسين الاقتصاد السياسي لفرض الضرائب على التبغ؛ وهو قضية ثانوية فقط تأتي بعد الهدف الرئيسي المتمثل في خفض الطلب على التبغ. وتُظهر البيانات أنّ دعم العامة لزيادة الضرائب المفروضة على التبغ يكون أكبر عندما يُستخدم على الأقل بعض من الإيرادات المتزايدة صراحة في دعم البرامج التي تركز على الصحة. وتدلّ البيانات الحالية على أن المبالغ المخصصة بفاعلية للصحة كانت قليلة نسبياً، ومن ثمّ فمن غير المرجح أن تؤدي إلى جمود في الميزانيات الحكومية. وفي الوقت نفسه، ساعدت تلك الأموال، في بعض البلدان، على تنفيذ البرامج الصحية التي تشتد الحاجة إليها وتعاني من نقص الموارد. وستتبين المكاسب في المستقبل عندما يقل عدد الأشخاص الذين يصابون بالمرض ويحتاجون إلى رعاية طبية للأمراض المرتبطة بالتبغ. ومن شأن تخصيص إيرادات ضرائب التبغ لتمويل البرامج الصحية ذات العبء المرتفع/الأولوية المنخفضة أن يمهّد الطريق لزيادة الوعي بأهمية هذه البرامج وفعاليتها، ومن ثمّ إقناع الحكومات بإعادة تحديد أولوياتها والالتزام بإدراج البرامج في ميزانياتها العادية.

القائمة المرجعية لإصلاح الضرائب المفروضة على التبغ

(لراسمي السياسات الضريبية)

الخطوة 1



التركيز على أغراض فرض الضرائب على التبغ

ينبغي ألا تهدف السياسة الضريبية للتبغ إلى زيادة الإيرادات فحسب، بل أيضاً إلى خفض الاستهلاك وتحسين الصحة. ولزيادة الإيرادات والحد من الاستهلاك، يجب: (1) تبسيط الهياكل الضريبية للتبغ، (2) زيادة المعدلات الضريبية زيادة كبيرة للتأثير على مستويات الأسعار، (3) تعديل المعدلات الضريبية بانتظام لتعكس التضخم ونمو الدخل على أقل تقدير.

الخطوة 2



تحليل الهيكل الضريبي الخاص بك وتحديد نقاط الضعف فيه

يجب تحديد المشكلات المتعلقة بالهيكل الضريبي الحالي، وتحليلها لمعرفة الخطوات التالية المطلوبة. ما الهيكل الضريبي الخاص بك: محدد، أو قيمي، أو مختلط، أو بدون ضريبة انتقائية؟

الخطوة 3



تحديد التحسينات المطلوب إدخالها على السياسة/الهيكل الضريبي القائم

إن هيكل الضريبي الحالي وموقفك الضريبي سيؤدنانك بالخطوات التي من الأفضل أن تتخذها في المرحلة التالية لتحقيق الأهداف الواردة في الخطوة 1.

الضريبة المحددة:

1. ضمان تعديل الضريبة تلقائياً لمراعاة آثار التضخم ونمو الدخل.
2. ضمان حظر جميع عروض الأسعار.

الضريبة القيمة:

1. ضمان أن يكون الأساس الضريبي للضريبة القيمة هو سعر البيع بالتجزئة.
2. طرح عنصر الضريبة الانتقائية المحددة المرتفعة (والحد الأدنى من الضريبة الانتقائية المحددة).
3. ضمان التعديل التلقائي للضريبة الانتقائية المحددة و/أو الحد الأدنى من الضريبة الانتقائية المحددة لمراعاة آثار التضخم ونمو الدخل.
4. ضمان حظر جميع عروض الأسعار.

النظام المختلط:

1. ضمان أن يكون الأساس الضريبي للضريبة القيمة هو سعر البيع بالتجزئة.
2. ضمان استخدام عنصر الضريبة الانتقائية المحددة المرتفعة والحد الأدنى من الضريبة الانتقائية المحددة.
3. ضمان التعديل التلقائي للضريبة الانتقائية المحددة و/أو الحد الأدنى من الضريبة الانتقائية المحددة لمراعاة آثار التضخم ونمو الدخل.
4. ضمان حظر جميع عروض الأسعار.

لا توجد ضريبة انتقائية:

1. وضع ضريبة انتقائية مرتفعة.
2. ضمان تعديل المعدل تلقائياً لمراعاة آثار التضخم ونمو الدخل.
3. ضمان حظر جميع عروض الأسعار.

الخطوة 4



تقييم الاقتصاد السياسي لفرض الضرائب على التبغ

يجب أن يبدأ الإصلاح بتقييم الاقتصاد السياسي لفرض الضرائب على التبغ: (1) التعرف من الناحات والإخفاقات السابقة، أي ما الخطأ الذي حدث، وما الصواب، وما يمكنك القيام به بصورة مختلفة هذه المرة؛ (2) تقييم نقاط القوة والضعف في الإصلاح، والفرص والمخاطر المحتملة؛ (3) تحديد من كان، وربما أن يكون، من المؤيدين والمعارضين الرئيسيين للإصلاح داخل الحكومة خارجها، استناداً إلى الإصلاحات السابقة والوضع الراهن؛ (4) توقع المزاغر التي سيتم استخدامها ضد الإصلاح (راجع أساليب التخويف).

الخطوة 5



إعداد خطة لتحقيق الإصلاح

مع التركيز على الأهداف العامة المحددة في الخطوة 1، والخطوات اللازمة لتحقيقها المحددة في الخطوتين 2 و3، والاقتصاد السياسي فيما يتعلق بهذا الإصلاح على النحو المحدد في الخطوة 4، قمر بإعداد خطتك:

1. كُنْ واضحًا بشأن الأهداف غير القابلة للتفاوض للإصلاح والحلول البديلة التي تستعد لتحقيقها.
2. ضَعْ خطة للتقرب من الحلفاء المحتملين والفوز بتأييدهم لجهود الإصلاح.
3. ضع الحجج المضادة التي ستكون مطلوبة لتفديد حجج التخويف المحددة سابقًا.
4. جَهِّز البِئَات التي ستحتاج إليها مسبقًا، وللقيامر بذلك، احصل على الدعم من الأوساط الأكاديمية والوكالات الحكومية الدولية المعنية.

الخطوة 6



حشد التحالف من أجل الإصلاح

1. ضَعْ خطة تواصل استراتيجية: احصل على الدعم السياسي على أعلى المستويات ومن الجمهور على حد سواء (لقد ساعد النظر إلى فرض الضرائب على التبغ باعتباره قضية صحية، على كسب الدعم السياسي في العديد من البلدان).
2. حدد المناصرين في الحكومة: تأكد من أن مسؤولي الشؤون المالية والصحة متفقان؛ وأشرك الإدارات التنفيذية، مثل وكالات إنفاذ القانون، منذ البداية.
3. احشد الحلفاء من الأوساط الأكاديمية والمجتمع المدني والقطاع الخاص لمواجهة المعارضة المتوقعة من دوائر صناعة التبغ ووكلائها وحلفائها.

الرصد والتقييم

الخطوة 7



لاتخاذ أكثر القرارات استنارة في مجال السياسات، ينبغي رصد جهود الإصلاح لتقييم أثرها العام وتأثيرها على المؤشرات الرئيسية؛ وسيساعد ذلك على تحديد المشكلات المطلوب حلها مع إنشاء قاعدة بيانات راسخة لمواصلة جهود الإصلاح.

الحصول على البيانات ذات الصلة بالموضوع وتحليلها لفهم وضع/ديناميكيات السوق على نحو أفضل::

1. رصد السوق وتطورها (مثل أسعار التجزئة، والمبيعات الخالصة الرسوم الجمركية، وحصص السوق).
2. الحصول على تقديرات منتظمة لمرونة الأسعار (بما فيها المرونة السعرية المضادة)، ومرونة الدخل، ومرونة الأساس الضريبي لتقييم أي تغييرات في الطلب على التبغ.

استخدام الأدوات ذات الصلة بالموضوع لتقييم تأثير السياسة الضريبية على الاستهلاك والإيرادات:

1. استخدام أدوات محددة بشأن تأثير الضريبة الانتقائية على السعر والاستهلاك والإيرادات (مثل أداة منظمة الصحة العالمية (TaXSiM)).
2. استخدام أدوات عالمية لتقييم تأثير الزيادة الضريبية على معدل الانتشار (مثل الأداة التفاعلية لمنظمة الصحة العالمية لتوقع معدلات التدخين وتحديد الأهداف (ISPT)).

رصد المؤشرات الرئيسية عن كسب لتقييم التحسينات بمرور الوقت:

1. فرض الضريبة بنسبة مئوية من سعر التجزئة.
2. التغير في القدرة على تحمل تكاليف منتجات التبغ بمرور الوقت.
3. التغير في سجل قياس الأداء المعني بضرية التبغ، الذي يضم مجموعة من أفضل الممارسات في السياسة الضريبية.
4. التغير في المبيعات ومعدل انتشار منتجات التبغ والاتجار غير المشروع بها.
5. التحسينات في تحقيق مجموعة التدابير الستة لمكافحة التبغ (MPOWER).

مبادرة التحرر من التبغ
المكتب الإقليمي لمنظمة الصحة العالمية لشرق المتوسط
شارع منظمة الصحة العالمية، امتداد عبد الرزاق السنهوري
ص.ب. 7608، مدينة نصر، القاهرة 11371، مصر
العنوان الإلكتروني: emrgotfi@who.int
الموقع الإلكتروني: www.emro.who.int



9 789292 743642