



تحلیل وضع مالیات بر سیگار و دخانیات در قانون بودجه ۱۴۰۲



مهدی سرمست شوشتری^۱، هادی ترابی فر^۲، سیدعلی روحانی^۲، سیدمحمدحسین فاطمی^۲، محمدبرزگر خسروی^۳

مقدمه

مالیات بر سیگار و دخانیات از جمله مالیات‌های غیرمستقیم و نوعی مالیات بر مصرف است. میزان این مالیات و تأثیر آن بر سلامت و بهداشت جامعه، کاهش مصرف سیگار، میزان قاچاق مواد دخانی و اثر آن بر تولید و اشتغال، از جمله مباحث پرچالش و مناقشه برانگیز است. نرخ مالیات بر سیگار داخلی در قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب سال ۱۴۰۰، ۲۵ درصد تعیین شده بود که هر ساله ۵ واحد درصد نرخ آن افزایش می‌یابد، اما برخی سال‌ها بحث افزایش نرخ این مالیات یا وضع مالیات‌های دیگر بر سیگار در بودجه‌های سنواتی مطرح می‌شود. در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ نیز به موضوع مالیات سیگار پرداخته شد و این موضوع به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. در بند «ه» تبصره «۱۷» قانون بودجه سال ۱۴۰۲، مالیات دیگری علاوه بر مالیات بر ارزش افزوده، بر سیگار وضع شده است. متن ذیل در قانون بودجه مذکور آمده است:

«از ابتدای سال ۱۴۰۲ به قیمت خرده‌فروشی از هر نخ سیگار تولید داخل با نشان ایرانی مبلغ پانصد (۵۰۰) ریال، تولید داخل با نشان (برند) بین‌المللی یک هزار (۱۰۰۰) ریال و هر بسته پنجاه گرمی تنباکوی قلیان داخلی دوپست هزار (۲۰۰۰۰۰) ریال به عنوان مالیات اضافه و از هر نخ سیگار وارداتی مبلغ هشت هزار (۸۰۰۰) ریال و هر بسته پنجاه گرمی تنباکوی قلیان وارداتی سیصد و پنجاه هزار (۳۵۰۰۰۰) ریال به عنوان حقوق ورودی دریافت می‌شود تا مطابق ردیف‌های این قانون به نسبت مساوی برای بخش سلامت با اولویت احداث و تجهیز مراکز ناباروری و زایشگاه‌های دولتی، ورزش همگانی و ورزش بانوان هزینه گردد». به علت چندوجهی بودن این موضوع و آثار و پیامدهای متعدد آن، همچنین تداوم تکرار موضوع مالیات سیگار در قوانین بودجه سنواتی در ادامه گزارش در مورد ابعاد مختلف وضع مالیات بر سیگار و دخانیات، مقایسه تطبیقی با کشورهای مورد نظر از حیث قیمت، میزان مالیات و درآمد سرانه و اثر افزایش این مالیات بر قاچاق دخانیات، مباحثی ارائه شده است.

۱. تهیه و تدوین.
۲. ناظران علمی.
۳. اظهارنظر کننده.



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

مشخصات لایحه

دوره یازدهم - سال سوم

شماره ثبت:
۸۶۰

شماره چاپ:
—

تاریخ چاپ:
—

مشخصات گزارش

سایر دفاتر:
مطالعات حقوقی

شماره مسلسل:
۲۳۰۱۸۹۲۷

تاریخ انتشار:
۱۴۰۲/۲/۲۷



دفتر مطالعات بخش عمومی



۱. اعتبارات یارانه نان در لایحه بودجه ۱۴۰۲

طبق آخرین گزارش‌های مراجع رسمی کشور از جمله وزارت صنعت، معدن و تجارت و ستاد صنایع دختانی، برآورد مصرف سیگار در کشور در سال ۱۴۰۰ و ۳ سال اخیر ۶۵ میلیارد نخ در سال است. این برآورد در ۳ سال اخیر ثابت بوده و میزان مصرف سیگار در کشور تغییر محسوسی نداشته است.^۱ تولید سیگار در کشور در سال‌های اخیر رشد چشمگیری داشته است. به طوری که طبق آمار وزارت صنعت، معدن و تجارت و مرکز ملی دخانیات کشور، میزان تولید سیگار در کشور از ۲۹ میلیارد نخ در سال ۱۳۹۳ به ۵۸ میلیارد نخ در سال ۱۳۹۹ و ۶۲٫۵ میلیارد نخ در سال ۱۴۰۰ رسیده است.

۲. میزان قاچاق و واردات سیگار در ایران

برآورد قاچاق در کشور از شکاف میزان تولید سیگار در کشور و میزان مصرف سیگار به دست می‌آید. زیرا میزان صادرات بسیار اندک است، واردات نیز در چهار سال اخیر نزدیک به صفر بوده است، پس می‌توان از آن چشم‌پوشی کرد. در واقع هر چه سیگار در کشور تولید می‌شود مصرف شده و مازاد نیاز مصرفی از طریق قاچاق تأمین می‌شود. البته حجم قاچاق برآوردی و تخمینی است و برآورد حجم قاچاق به دلیل پیچیدگی‌ها و ابهاماتی که دارد با مشکلات زیادی مواجه بوده، زیرا به برآورد مصرف و سایر متغیرها بستگی دارد. طبق محاسبات براساس آخرین آمار موجود، برآورد قاچاق سیگار در سال‌های اخیر روند کاهشی داشته است، به طوری که برآورد قاچاق سیگار ۶٫۶ میلیارد نخ (نزدیک ۷ میلیارد نخ) در سال ۱۳۹۹ و در سال ۱۴۰۰، برآورد قاچاق سیگار ۳٫۱ میلیارد نخ بوده است.

به دلایل مختلف از جمله افزایش تولید سیگار در کشور، مقررات گمرکی و تعرفه بالای واردات سیگار، آمار واردات در چهار سال اخیر بسیار ناچیز و در حد صفر است. آخرین سالی که حجم قابل‌اعتنایی واردات سیگار انجام شده است سال ۱۳۹۶ بوده که ۳٫۳ میلیارد نخ واردات رسمی سیگار بوده، اما در سال ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ واردات سیگار در حد صفر بوده است.

جدول ۱. برآورد مصرف، تولید، قاچاق و واردات سیگار در کشور (میلیارد نخ)

ردیف	عنوان	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹	۱۴۰۰
۱	میزان تولید سیگار در کشور	۴۸,۱۹	۵۴,۸۴	۵۸,۷۴	۶۲,۴۷
۲	برآورد مصرف کشور	۶۵	۶۵	۶۵	۶۵
۳	واردات رسمی	۰	۰	۰	۰
۴	برآورد قاچاق سیگار	۱۶,۹۶	۱۰,۳۱	۶,۶	۳,۱۰

مأخذ: وزارت صمت و سایر دستگاه‌ها، ۱۴۰۱.

۳. مقایسه تطبیقی قیمت سیگار و درآمد سرانه کشورهای مختلف و ایران

به منظور مقایسه دقیق قیمت سیگار میان کشورهای مختلف دو شاخص قیمت سیگار برنند مارلبرو و ارزان‌ترین سیگار مد نظر قرار می‌گیرد. با فرض در نظر گرفتن قیمت ۸۰ هزار تومان برای سیگار مارلبرو (یا برنند مشابه آن) در ایران، با در نظر گرفتن دلار ۴۰ هزار تومان، این نرخ معادل ۲ دلار خواهد شد. ارزان‌ترین سیگار در ایران نیز حدود ۹ هزار تومان است که معادل ۰٫۲۲ دلار است. همچنین قیمت سیگارهای پُر مصرف در ایران حدود ۲۵ هزار تومان معادل ۰٫۶۲ دلار است.

طبق آخرین آمار بانک جهانی، درآمد سرانه در ایران با دلار رایج (نرخ دلار بازار آزاد)، ۲۷۵۶ دلار و با دلار PPP (شاخص برابری قدرت خرید)، ۱۵۷۹۱ دلار است.^۳ مطابق آخرین آمار منتشر شده در سال ۲۰۲۲ در پایگاه‌های معتبر بین‌المللی، وضعیت قیمت سیگار و درآمد سرانه در کشورهای منتخب به شرح زیر است.

جدول ۲. قیمت سیگار و درآمد سرانه در سه کشور اروپایی، سه کشور آفریقایی، سه کشور آسیایی و آمریکا

	درآمد سرانه با دلار رایج	درآمد سرانه با دلار PPP	قیمت سیگار برنند مارلبرو	قیمت سیگار ارزان
انگلستان	۴۷۳۳۴ دلار	۴۹۶۷۵ دلار	۱۴٫۵ دلار	۱۲٫۲ دلار
اسپانیا	۳۰۱۱۵ دلار	۴۰۷۷۵ دلار	۵٫۲۲ دلار	۴٫۶ دلار
پرتغال	۲۴۲۶۲ دلار	۳۵۸۸۸ دلار	۵٫۲۲ دلار	۴٫۸ دلار
مراکش	۳۴۹۶ دلار	۸۱۴۳ دلار	۳٫۷ دلار	۲ دلار
مصر	۳۸۷۶ دلار	۱۳۳۱۶ دلار	۲٫۴ دلار	۱ دلار
غنا	۲۴۴۵ دلار	۶۱۷۸ دلار	۱٫۴ دلار	۰٫۳ دلار

۱. البته ستاد قاچاق کشور در یک مصاحبه مطبوعاتی برآورد بالاتری از مصرف سیگار در کشور ارائه کرده است و ادعا کرده برآورد مصرف سیگار در کشور بین ۶۵ تا ۷۰ میلیارد نخ در سال است.
۲. البته همان‌طور که در جای‌جای گزارش اشاره شد، در برآورد میزان مصرف و به تبع آن میزان قاچاق، اختلاف محاسبه میان دستگاه‌ها وجود دارد. برای مثال برآورد انجمن تولیدکنندگان، واردکنندگان و صادرکنندگان محصولات دخانی، از میزان مصرف حدود ۷۵ میلیون تا ۸۰ میلیون نخ سیگار و از میزان قاچاق حدود ۱۱ میلیون نخ در سال ۱۴۰۰ است.

3. Data. Worldbank, 2022.

درآمد سرانه با دلار رایج	درآمد سرانه با دلار PPP	قیمت سیگار برند مارلبرو	قیمت سیگار ارزان
هند	۲۲۷۷ دلار	۷۳۳۳ دلار	۱,۷ دلار
سسه کشور آسیایی	۲۶۷۰ دلار	۱۰۶۹۱ دلار	۱,۶ دلار
عمان	۱۶۴۳۹ دلار	۳۱۱۱۷ دلار	۱,۱ دلار
آمریکا	۶۹۲۸۷ دلار	۶۹۲۸۷ دلار	۱,۵ تا ۱,۴ دلار
ایران	۲۷۵۶ دلار	۱۵۷۹۱ دلار	۰,۲۲ دلار

Source: numbeo, 2022; WHO, 2021, data.worldbank, 2022.

جالب توجه است که قیمت سیگار در اسپانیا و پرتغال یکسان است، ولی درآمد سرانه متفاوتی دارند. در قاره آفریقا نیز نسبت رابطه سیگار به درآمد سرانه همیشه برقرار نیست. با وجود اینکه درآمد سرانه مراکش پایین تر از مصر است، اما قیمت سیگار در مراکش بالاتر است. درآمد سرانه در هند و لبنان پایین تر از ایران است، ولی قیمت سیگار در این کشورها از ایران بالاتر است. در مجموع می توان گفت وضع مالیات و تنظیم قیمت سیگار بیش از آنکه به درآمد سرانه آن کشور مربوط باشد به شرایط ساختاری آن کشور در نحوه مدیریت قاچاق و توان مقابله با قاچاق، شاخص های سلامت و بهداشت، میزان استعمال دخانیات در آن کشور، ذائقه مردم آن کشور، نیاز آن کشور به درآمد مالیاتی، وزن دهی بین مالیات مستقیم و غیر مستقیم، توانایی شناسایی درآمدها در اخذ مالیات و... ارتباط دارد. در ایران و کشورهای کمتر توسعه یافته روش های متنوعی برای قاچاق سیگار در کشور وجود دارد. برخی از آنها مانند کوله بری، بازارچه مرزی، ته لنجی و خودروهای شوتی مختص ایران و معدود کشورهای در حال توسعه هستند و کمتر می توان نمونه های آنها را در کشورهای دیگر مشاهده کرد. در بحث کنترل هوشمند مبادلات مالی و کنترل قاچاق کشورهای اروپایی توانایی بسیار بالاتری نسبت به کشورهای آسیایی و آفریقایی دارند. همچنین سلامت اهمیت بالاتری برای سیاستگذاران این کشورها دارد. بنابراین قیمت و مالیات سیگار و مواد دخانی را بالاتر از کشورهای کمتر توسعه یافته تعیین می کنند. همچنین در مقایسه اروپا و آمریکا باید گفت که در سیستم آمریکایی تأکید بر مالیات بر درآمد و مالیات های مستقیم است نه تأکید بر مالیات بر کالا و خدمات همچون سیگار؛ ولی در سیستم اروپایی مالیات های غیر مستقیم از جمله مالیات بر ارزش افزوده و مالیات بر کالاهای آسیب رسان همچون سیگار تأکید ویژه ای وجود دارد. بنابراین اینکه تصمیم سیاستگذار و توانایی دستگاه اجرایی در تأمین بودجه کشور از طریق مالیات های مستقیم باشد یا مالیات غیر مستقیم، بر نرخ مالیات و قیمت سیگار در آن کشور تأثیر گذار است.

۴. نرخ مالیات سیگار در کشورهای منتخب و ایران

بر اساس آخرین گزارش های معتبر بین المللی برای سال ۲۰۲۲ میلادی، نرخ مالیات کشورهای اروپایی، آفریقایی، آسیایی و آمریکا به شرح زیر است.

جدول ۷. نرخ مالیات سیگار در کشورهای منتخب

کشور	نرخ مالیات بر سیگار داخلی: ۳/۳۲٪
ایران	داخلی با برند بین المللی: ۴۷٪
انگلستان	۳/۹۱/۶
اسپانیا	۷۹/۳٪
پرتغال	۷۵/۶٪
مراکش	۷۶٪
مصر	۷۷/۴٪
غنا	۱۶/۱٪
هند	۹٪
لبنان	۴۵,۶٪
عمان	۲۵٪
آمریکا	بین ۱۵٪ تا ۴۷٪

Source: Taxfoundation; Tobacconomics; Ictd; Tobaccofreekids.

بررسی سایر کشورهای جهان نشان می دهد، میانگین قیمت هر پاکت سیگار در جهان ۵,۶ دلار و نسبت مالیات به قیمت سیگار (نرخ مالیات) در دنیا به طور متوسط ۶۱٪ قیمت خرده فروشی است.^۴

۱. قیمت سیگار، به خصوص سیگار ارزان قیمت در ایالت های مختلف کشور آمریکا بسیار متفاوت است.
 ۲. در قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب سال ۱۴۰۰، نرخ مالیات بر سیگار داخلی ۲۵٪، سیگار داخلی با برند بین المللی ۴۰٪ و سیگار وارداتی ۶۵٪ تعیین شد. در این قانون مقرر شد نرخ های تعیین شده از سال دوم اجرای قانون هر سال پنج درصد (۵٪) افزایش می یابد تا زمانی که نرخ مذکور برای انواع سیگار و محصولات دخانی، توتون پیب و تنباکوی تولید داخل به پنجاه و پنج درصد (۵۵٪)، برای تولیدات داخل با نشان بین المللی به نود و پنج درصد (۹۵٪)، و برای انواع سیگار و محصولات دخانی، توتون پیب، تنباکوی وارداتی به یکصد و بیست و پنج درصد (۱۲۵٪) برسد. بنابراین نرخ ارزش افزوده سیگار در سال ۱۴۰۱ برای سیگار داخلی ۳۰٪ و برای سیگار داخلی با برند بین المللی ۴۵٪ است و در سال ۱۴۰۲ به ترتیب به ۳۵٪ و ۵۰٪ افزایش می یابد. همچنین ۲٪ هم بابت انحصار دخانیات افزوده می شود. باید توجه شود که تمام سیگار قانونی کشور همین دو دسته است و واردات سیگار تقریباً صفر است. ۳. ۱۶,۵٪ به علاوه ۵,۲۶ یورو روی هر پاکت سیگار.

4. WHO, 2021.

۵. میزان مصرف، تولید و مالیات تنباکوی معسل در کشور

طبق برآورد وزارت صنعت، معدن و تجارت، در سال ۱۴۰۰، میزان ۱۱۴۸۹ تن تنباکوی معسل در کشور مصرف شده است. از این میزان، ۴۸۸۶ تن در داخل کشور به صورت رسمی تولید بوده و حدود ۶۵۶۳ تن یا کمی بیشتر قاچاق و تولید تقلبی است. در حال حاضر نرخ مالیات تنباکو در قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب سال ۱۴۰۰ مشابه مالیات سیگار تعیین و در بند «ت» ماده (۱۷) تصریح است.

در خصوص میزان درآمد مالیاتی به دست آمده از تنباکوی معسل، با توجه به اینکه در گزارش های خزانه داری و آمارهای واسله از سازمان امور مالیاتی تفکیک درآمد این بخش در ردیفها موجود نبوده و مخلوط با سایر درآمدهاست، باید میزان مالیات را از راه برآورد به دست آورد. مطابق بند «ف» تبصره «۶» قانون بودجه سال ۱۴۰۰، به هر بسته پنجاه گرمی تنباکوی قلیان داخلی سی و سه هزار (۳۳.۰۰۰) ریال به عنوان مالیات و به هر بسته پنجاه گرمی تنباکوی وارداتی یکصد هزار (۱۰۰.۰۰۰) ریال به عنوان حقوق ورودی اضافه می شود. با توجه به اینکه حجم عرضه تنباکوی مجاز حدود ۴۸۸۶ تن است، درآمد مالیاتی حاصل از آن حدود ۳۲۲۰ میلیارد ریال بوده است.

۶. بررسی آثار افزایش مالیات سیگار بر قاچاق

یکی از سناریوهایی که در زمان بررسی بودجه بعضاً پیشنهاد می شود، افزایش قابل توجه مالیات سیگار (بالاتر از افزایش طبیعی پیش بینی شده در قانون) است. در خصوص اثر افزایش شدید قیمت سیگار (بیش از افزایش قیمتی که در اثر افزایش ۵ درصدی مالیات بر ارزش افزوده در هر سال اتفاق می افتد)، مباحث گسترده ای از جهات مختلف می توان بیان کرد. در این زمینه به طور خلاصه می توان به نکات زیر اشاره کرد: ۱. افزایش شدید مالیات دخانی (بیش از افزایش سالیانه ای که در قانون مالیات بر ارزش افزوده اتفاق می افتد) به صورت بالقوه می تواند منجر به افزایش قاچاق محصولات دخانی شود.

۲. فقدان زیرساخت لازم برای رصد اطلاعات کالا و مبادلات مالی (به خصوص سامانه مؤدیان و پایانه های فروشگاه و مبارزه با پولشویی در بانکها) موجب تشدید تأثیر افزایش مالیات سیگار بر افزایش قاچاق خواهد شد.

۳. گستردگی مرزهای آبی و خاکی کشور و شرایط خاص کشورهای همسایه موجب افزایش تأثیر مالیات سیگار بر قاچاق خواهد شد.

۴. به صرفه بودن قاچاق، وزن پایین و قیمت بالای سیگار، آسان بودن قاچاق آن و احتمال پایین کشف قاچاق از جمله عوامل تشدید قاچاق سیگار در ایران شده است.

۵. با توجه به برآوردها، افزایش ۱۰۰ درصدی مالیات سیگار، منجر به افزایش ۱۰۰ درصدی قاچاق نشده و قاچاق به میزان کمتری رشد خواهد کرد؛ لذا اگر نرخ مالیات سیگار دوبرابر شود، قاچاق الزاماً دو برابر نمی شود.

۶. پیش نیاز ضروری برای افزایش مالیات سیگار اجرای قوانین کنترل کننده مانند قانون سامانه مؤدیان و پایانه های فروشگاه و اجرای ضوابط مبارزه با پولشویی در بانکهاست تا امکان هرگونه قاچاق را به حداقل برساند. اجرای این قوانین حدود ۳ سال زمان نیاز دارد که اکنون بخشی از مراحل آن در حال اجراست.

۷. می توان پس از اجرای قانون سامانه مؤدیان و پایانه های فروشگاه و همگام با افزایش مالیات دخانی، اقدامات دیگری از جمله تشدید جرمه قاچاق و تقویت اجرای مبارزه با قاچاقچیان در مرزها و درون کشور انجام داد. در این صورت می توان انتظار داشت که قاچاق محصولات دخانی به میزان قابل توجهی کاهش یابد.

۷. ملاحظات اثر مالیات بر سیگار و دخانیات در کاهش مصرف

۱. سیگار کالای کم کشش^۱ است. پس افزایش مالیات بر سیگار به همان اندازه بر کاهش مصرف اثر ندارد و افراد سیگاری که عادت به استعمال مداوم دارند به راحتی مصرف شان را کاهش نمی دهند؛ بلکه سیگار ارزان تر (کم کیفیت تر) یا قاچاق را جایگزین مصرف قبلی خود می کنند.^۲ ۲. اثر مالیات بر سیگار و دخانیات و افزایش قیمت آن بیش از اینکه معطوف به مصرف کنندگان فعلی باشد بر افراد غیرسیگاری است (برای ایجاد انگیزه منفی برای استعمال دخانیات در آینده). مطالعات بین المللی در کشورهای مختلف از جمله بنگلادش نیز گویای همین واقعیت است.^۳

۱. سیگار، توتون پیپ و تنباکوی تولید داخلی، (۲۵٪) درصد؛

۲. سیگار، توتون پیپ و تنباکوی تولید داخل با نشان بین المللی که فهرست آن هر سال توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت تهیه و با تصویب هیئت وزیران ابلاغ می شود، (۴۰٪) درصد؛

۳. سیگار، توتون پیپ و تنباکوی وارداتی، (۶۵٪) درصد؛

۴. توتون خام وارداتی (۱۰٪) درصد؛

۵. توتون فرآوری شده وارداتی (خرمن توتون) (۳۵٪) درصد؛

تبصره «۱» - نرخهای تعیین شده از سال دوم اجرای قانون هر سال پنج واحد درصد افزایش می یابد تا زمانی که نرخ مذکور برای انواع سیگار و محصولات دخانی، توتون پیپ و تنباکوی تولید داخل به (۵۵٪) درصد، برای تولیدات داخل با نشان بین المللی به (۹۵٪) درصد و برای انواع سیگار و محصولات دخانی، توتون پیپ و تنباکوی وارداتی به (۱۲۵٪) درصد برسد.

۲. البته مالیات سیگاری که در قانون بودجه سال ۱۴۰۲ تعیین شده به دلیل پایین بودن ارقام سبب افزایش شدید قیمت و در نتیجه قاچاق نمی شود.

۳. کالای کم کشش به کالایی گفته می شود که افزایش قیمت آن تأثیر کمی بر کاهش مصرف آن می گذارد مانند کالای ضروری یا مواد اعتیاد آور.

۴. مطابق پژوهش های نجرزاده و همکاران (۱۳۸۷)، حسنی و همکاران (۱۳۸۸)، گرجی و همکاران (۱۳۸۸)، محمدی و حسنی (۱۳۹۶) و پژوهشکده امور اقتصادی (۱۳۹۹).

۳. براساس مطالعات جهانی از تجربه کشورهایمانند آمریکا، فرانسه و سایر کشورها،^۱ اثر مالیات بر دخانیات در کاهش مصرف در بلندمدت بیشتر است و در کوتاه مدت اثر کمی دارد. کما اینکه مطابق بررسی‌های این پژوهش در ایران، در سال ۱۳۹۷ قیمت سیگار حدود ۱۰۰٪ افزایش داشته، اما کاهش مصرف چشمگیری رخ نداده است. به‌عنوان شاهدی دیگر، در دو سال اخیر قیمت تنباکو (معسل) ۳ برابر شده، اما گزارشی از کاهش مصرف قلیان وجود ندارد، بلکه دخانیات قاچاق جایگزین شده است.

۴. تجارب جهانی در موفقیت اثر افزایش مالیات بر کاهش مصرف دخانیات بسیار متفاوت است و **میزان موفقیت سیاست قیمتی در کاهش مصرف به میزان توانمندی آن کشور در کنترل قاچاق بستگی دارد.** اگر کشور توانایی مقابله با قاچاق را نداشته باشد، به‌راحتی دخانیات ارزان قاچاق جایگزین دخانیات رسمی مشمول مالیات می‌شود و سیاست قیمتی در کاهش مصرف با شکست مواجه می‌شود، اما اگر امکان قاچاق وجود نداشته باشد یا اندک باشد، جنس ارزان به‌راحتی نمی‌تواند جایگزین سیگار گران‌شده شود و در بلندمدت قطعاً موجب کاهش مصرف سیگار و دخانیات در جامعه خواهد شد.

جمع‌بندی و ارائه پیشنهاد های سیاستی

مالیات بر سیگار و دخانیات از جمله مالیات‌های غیرمستقیم و نوعی مالیات بر مصرف است. میزان این مالیات و تأثیر آن بر سلامت و بهداشت جامعه، کاهش مصرف سیگار، میزان قاچاق مواد دخانی و اثر آن بر تولید و اشتغال، از جمله مباحث پرچالش و مناقشه‌برانگیز است. وضع مالیات بر سیگار و دخانیات در بلندمدت می‌تواند باعث کاهش مصرف دخانیات و ارتقای سلامت جامعه شود، اما در وضع مالیات بر سیگار باید به عوامل دیگر مثل قاچاق، تولید داخلی و آثار توزیعی نیز توجه کرد. در قانون بودجه سال ۱۴۰۲ مالیات اندکی علاوه بر مالیات بر ارزش‌افزوده سیگار و دخانیات بر هر پاکت سیگار و هر بسته تنباکو وضع شده است. نتایج بررسی‌های این گزارش حاکی از آن است که:

از نظر مالیاتی، **مطلوب بود به‌جای مقدار ثابت بر هر نخ سیگار، درصدی از قیمت به‌عنوان مالیات اضافی بر سیگار تعیین می‌شود.** هم در تجربه جهانی هم در سایر مالیات‌ها مانند مالیات بر ارزش‌افزوده یا حقوق ورودی، مالیات به‌صورت درصد و نسبتی از قیمت تعیین می‌شود نه میزان ثابت بر هر پاکت. از نظر بودجه‌ریزی اختصاص درآمد ناشی از مالیات بر سیگار به مصرف خاص (برای مثال بهداشت) خلاف اصل بودجه‌ریزی یکپارچه و اصل جامعیت و اصل عدم تخصیص است. در بودجه ریزی اصولی باید همه منابع تجمیع و همه مصارف نیز تجمیع شود و هر منبعی به مصرف خاصی اتصال نیابد.^۲ درخصوص اثر افزایش مالیات سیگار بر حجم قاچاق، مسلماً افزایش مالیات دخانی به‌صورت بالقوه می‌تواند منجر به افزایش قاچاق محصولات دخانی شود. همچنین **پیش‌نیاز ضروری برای افزایش مالیات سیگار اجرای قانون سامانه مؤدیان و پایانه‌های فروشگاهی و اجرای ضوابط مبارزه با پولشویی در بانک‌هاست تا امکان هرگونه قاچاق را به نزدیک صفر برساند.** درمجموع تا زیرساخت‌های کنترل قاچاق و رصد مبادلات مالی به‌خصوص قانون سامانه مؤدیان و پایانه‌های فروشگاهی و ضوابط مبارزه با پولشویی به‌اجرای کامل درنیاید، نباید به‌صورت جهش‌گونه مالیات سیگار و قیمت آن را افزایش داد. زیرا ممکن است پیامدهای خوبی در مقوله قاچاق و تولید نداشته و حتی واکنش‌های اجتماعی در پی داشته باشد؛ لکن از آنجا که مالیات اضافی تعیین شده بر سیگار در قانون بودجه سال ۱۴۰۲ به مقدار اندکی است، نگرانی چندانی بابت افزایش قاچاق وجود ندارد. همچنین اگرچه در حالت ایده‌آل، تصویب مالیات بر دخانیات و سیگار در قوانین بودجه و سایر قوانین موقت از حیث تشتت، پراکندگی، عدم ثبات و تغییر مداوم قوانین امر مطلوبی نیست؛ اما با توجه به ضرورت‌های بودجه‌ای و پایین بودن میزان مالیات وضع شده می‌توان از وضع مالیات اندک در بودجه اغماض کرد. شایان ذکر است که وضع مالیات جدید در قوانین بودجه با ماهیت بودجه ناسازگار است و مغایر اصل پنجاه‌و دوم قانون اساسی است.

این نکته نیز شایان ذکر است که سازوکار افزایش آهسته و تدریجی که در قانون دائمی مالیات بر ارزش‌افزوده به‌صورت افزایش سالیانه ۵ واحد درصد پیش‌بینی شده، سازوکار مناسبی است. این سازوکار تدریجی ضمن افزایش درآمدهای دولت و کمک به بهبود سلامت جامعه در بلندمدت به مجریان فرصت می‌دهد تا همگام با افزایش آهسته مالیات و قیمت سیگار زیرساخت‌های کنترل قاچاق و بسترهای هوشمند رصد دقیق مبادلات مالی را فراهم کنند. بنابراین پیشنهادهای سیاستی به‌شرح ذیل ارائه می‌شود:

- رقم و میزان مالیات بر سیگار در سال‌های آینده بیش از این مقدار افزایش نیابد. زیرا افزایش آن تبعات منفی اقتصادی و اجتماعی خواهد داشت.
- سیاستگذاران و مجریان به‌اجرای کامل قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان و اجرای ضوابط مبارزه با پولشویی و سایر اقدامات کنترلی برای جلوگیری از افزایش قاچاق اهتمام ویژه داشته باشند.
- اثر افزایش ۵ واحد درصدی مالیات بر ارزش‌افزوده سیگار و دخانیات و اثر مالیات اضافی بر دخانیات در قانون بودجه سال ۱۴۰۲، بر شاخص‌های سلامت، «مصرف، قاچاق، تولید دخانیات» و رفاه خانوارها سنجیده شود تا راهنمایی باشد برای تصمیم‌گیری در سال‌های آینده.

۱. گزارش‌های مختلف WHO.

۲. گزارش درباره مالیات بر ارزش‌افزوده: ۳. واکاوی امکان تخصیص منابع حاصل از مالیات بر ارزش‌افزوده برخی امور خاص (بهداشت و درمان و آموزش و پرورش)، دفتر اقتصاد بخش عمومی مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۶.

