

سلسلة مذكرات خاصة عن سياسات المالية العامة للاستجابة لمرض كوفيد-19

هذه واحدة من سلسلة مذكرات تصدرها إدارة شؤون المالية العامة لمساعدة البلدان الأعضاء في التصدي لحالة الطوارئ الناجمة عن فيروس كورونا. وتعتبر الآراء الواردة في هذه المذكرة عن وجهات نظر خبراء الصندوق ولا تمثل بالضرورة آراء الصندوق أو مجلسه التنفيذي أو إدارة الصندوق العليا.

استجابات الإدارات الضريبية والجمركية

تقدم هذه المذكرة إرشادات حول كيفية دعم هيئات الإيرادات لاستجابات الحكومات لمواجهة التحديات غير المسبوقة التي تفرضها أزمة فيروس كورونا (كوفيد-19) - عن طريق المحافظة على سير عمليات نظام الإيرادات، وتنفيذ إجراءات الحكومات لمعالجة الأزمة، ودعم الاقتصاد وتسهيل التجارة، وحماية صحة المسؤولين والسكان بشكل عام. وسوف يتعين على هيئات الإيرادات توفير الوقاية للإيرادات الضريبية لحماية تمويل احتياجات الإنفاق الضرورية لمعالجة الأزمة، بما في ذلك المحافظة على استمرار برامج الحكومات للحماية الاجتماعية والتوسع فيها، وسيتمتع كذلك أن تتأهب لاستعادة مستويات الامتثال في فترة ما بعد الأزمة، عند العودة على الأرجح للتركيز على تعبئة الإيرادات.¹

ولدى تطبيق هذه الإرشادات سيتعين على هيئات الإيرادات توخي الحرص عند مراعاة قدراتها التنفيذية والأوضاع الداخلية، مع الأخذ في الحسبان المرحلة التي وصل إليها الفيروس في بلادها ومستوى استجابات الحكومة للأزمة.

فعند بداية الأزمة، سيكون من الضروري المحافظة على استمرارية العمل في إدارة الإيرادات وضمان سلامة أوضاع العمل للموظفين والمكلفين الضريبيين بغية الحفاظ على سلامة النظام الضريبي. وفي المراحل المبكرة للأزمة، ينبغي أن تركز هيئات الإيرادات على مساعدة مؤسسات الأعمال والأفراد على التكيف مع الضغوط المالية - عن طريق التخفيف من أعباء الامتثال والالتزامات التي يتحملها المكلفون، وتنفيذ سياسات الدعم الحكومية، وتعزيز التواصل، وتيسير التجارة. وينبغي في نفس الوقت أن تراقب تطورات الإيرادات عن كثب (لا سيما التحصيلات من كبار المكلفين) وأن تتخذ إجراءات إنفاذ موجهة للحيلولة دون حدوث خسائر مفرطة في الإيرادات.

ومع انحسار الأزمة، ينبغي إلغاء الإجراءات المؤقتة، واستعادة إجراءات الإنفاذ بالكامل لوقف أي زيادة قد تكون حدثت في مستوى عدم الامتثال والمساعدة في إعادة بناء القواعد الضريبية. وسوف يكون ذلك مطلباً مهماً على وجه الخصوص في البلدان منخفضة الدخل والبلدان التي تعتمد على الموارد الطبيعية.

¹ هذه المذكرة ستكملها مذكرات إضافية تقدم شرحاً مسهباً للقضايا الرئيسية التي تنشأ في إدارة الإيرادات (مثل ضمان استمرارية العمل أثناء الأزمة) وتقدم المشورة للبلدان حسب ظروف كل بلد على حدة وبمختلف درجات القدرة التنفيذية وتباين مصادر الإيرادات (كالنفط مثلاً). ومن المحتمل تحديث هذه المذكرات لكي تعبر عن آخر المستجدات وتجارب البلدان الأعضاء في الصندوق. وللاطلاع على عرض عام لاستجابات على مستوى السياسات الضريبية، راجع المذكرة بعنوان "قضايا ضريبية: عرض عام".

تستند هذه المذكرة إلى استجابات إدارات الإيرادات في الوقت الراهن لأزمة فيروس كورونا (كوفيد-19) وإرشادات صندوق النقد الدولي السابقة بشأن الأزمات التي وقعت في وقت سابق² - والمعدلة لتتوافق مع الظروف الخاصة للأزمة الحالية. وتستعرض المذكرة إجراءات محددة موزعة على ستة رؤوس موضوعات عامة، هي كالتالي: أولاً: استمرارية العمل؛ وثانياً: تخفيف التزامات المكلفين الضريبيين؛ وثالثاً: تنفيذ سياسات الدعم الحكومية؛ ورابعاً: تعزيز التواصل ومساعدة المكلفين الضريبيين؛ وخامساً: حماية الإيرادات وتوفير الضمانات الوقائية للامتثال؛ وسادساً: الإدارة الجمركية.

أولاً: استمرارية العمل - حماية صحة الموظفين والمكلفين الضريبيين والعمل من بُعد

يجدر بإدارات الإيرادات تنفيذ استراتيجيات استمرارية العمل للاستمرار في أداء عمليات النظم الضريبية والجمركية في ظل القوى العاملة المخفضة (بسبب حالات المرض الناجمة عن الفيروس وإجراءات حظر التجول) وتسهيل إمكانية العمل من بُعد قدر الاستطاعة (لحماية الموظفين والمكلفين من الإصابة بالمرض). وبالنسبة للإدارات التي لديها خطط بالفعل لاستمرارية العمل، فينبغي أن تنتظر في تعديلها بحيث تعكس الظروف الخاصة لأزمة كوفيد-19. وبينما قد تستغرق خطط استمرارية العمل المتكاملة وقتاً طويلاً في تطويرها وتنفيذها، فمن الممكن إحداث فرق كبير باتخاذ إجراءات بسيطة على أساس عاجل، بما في ذلك:

- إنشاء فريق الإدارة العليا لمعالجة الأزمات لوضع وتنفيذ خطة استمرارية العمل، وعقد اجتماعات يومية للإدارة (بما في ذلك الاجتماعات من بُعد) على كافة مستويات المؤسسة، ومطالبة كل رؤساء الإدارات بمتابعة عمليات إدارتهم والإبلاغ بها بصفة يومية إلى قيادات الجهاز الضريبي (مع التركيز بصفة خاصة على متابعة عمليات التحصيل الضريبي وأعباء العمل على نظم تكنولوجيا المعلومات).
- تحديد أولويات العمل وإعادة توزيع القوة العاملة لضمان توفير العمالة الكافية للأنشطة الأكثر حيوية، بما في ذلك إعادة توزيع الموظفين من الأنشطة الاستثنائية إلى الأنشطة الإلزامية ومن مراكز العمل المعتادة إلى مراكز العمل من بُعد/الرقمية عندما يكون ذلك عملياً (حسبما يرد لاحقاً).
- تنفيذ سياسات العمل من بُعد والإجراءات والوسائل التكنولوجية ذات الصلة حيثما أمكن، بما في ذلك إعادة توزيع الموظفين للعمل في مراكز الاتصال الهاتفي - مع تحويل المكالمات الهاتفية إلى هواتف الموظفين المحمولة إذا أمكن، وإحلال عمليات التدقيق "المكتبي" محل عمليات التدقيق الميداني، وتمديد ساعات عمل وحدات دعم تكنولوجيا المعلومات لتيسير العمل من بُعد.
- حيثما يكون الاتصال المباشر (وجهاً لوجه) ضرورياً: تنفيذ إجراءات السلامة الشخصية، مثل الملابس الوقائية وممارسة التباعد الاجتماعي، واستحداث مواعيد للاتصال المباشر العاجل، ووضع الترتيبات لعمل موظفي المكتب في نوبات عمل مختلفة، وتخفيض الخدمات غير الأساسية بهدف الحد من تواجد موظفي الضرائب والمكلفين الضريبيين بالمكتب الضريبي في أي وقت معين.

ثانياً: التخفيف من التزامات المكلفين الضريبيين (حسب الممكن بموجب التشريعات الحالية)

- ينبغي أن تكثف الأجهزة الضريبية جهودها في مساعدة مؤسسات الأعمال والأفراد، لا سيما المتأثرين مباشرة بالأزمة، بغية التكيف مع الآثار المالية وغير المالية الناجمة عن الأزمة. وينبغي النظر في تطبيق أحكام مؤقتة على أساس أثر الأزمة والمرحلة التي بلغتها وتعديلها حسب الحاجة في ظل تطور الأزمة. وتشمل الأحكام (المؤقتة) المحتملة ما يلي:
- تمديد المواعيد النهائية (بدون جزاءات) لتقديم الإقرارات الضريبية والدفع، مع توفير إرشادات واضحة حول أنواع الضرائب والمكلفين المؤهلين للاستفادة من هذا التمديد، وكذلك حول أجل التمديد. وينبغي أن ينصب التركيز على تخفيض تكاليف الامتثال بالنسبة لمؤسسات الأعمال الصغيرة مع التأكد من امتثال كبار المكلفين. وبالنسبة للأجهزة الضريبية في البلدان التي تتمتع بمستويات عالية من القدرة على تقديم الإقرارات إلكترونياً فمن الممكن أن تنتظر في تأجيل المدفوعات فقط بحيث يتم الإبلاغ بالالتزامات الضريبية في الإقرارات وقيدها في الوقت المحدد - يمكن الاطلاع على مناقشات إضافية حول تحديد أولويات إدارة الإيرادات عبر الإنترنت في القسم أولاً أعلاه.

² راجع، على سبيل المثال، مذكرة الرأي التحليلية الصادرة عن خبراء الصندوق في 14 يوليو 2009 بعنوان "Collecting Taxes During an Economic Crisis: Challenges and Policy Options" <https://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2009/spn0917.pdf>

<ul style="list-style-type: none"> • السماح للمكلفين الضريبيين بتخفيض التزاماتهم المؤقتة في إقرارات ضريبة الدخل الشخصي وضريبة دخل الشركات بحيث تعكس انخفاض دخولهم المتوقعة.
<ul style="list-style-type: none"> • تيسير شروط دفع المتأخرات الضريبية على أقساط (على سبيل المثال عن طريق تمديد فترة الدفع وفي نهاية المطاف تخفيض الفوائد).
<ul style="list-style-type: none"> • تعجيل مدفوعات رد الضريبة (مع توخي الحرص عند مراعاة فئات المخاطر).
<p style="text-align: center;">ثالثاً: تنفيذ سياسات الدعم الحكومية</p>
<p>تستحدث حكومات كثيرة في الوقت الراهن أنواعاً مختلفة من التدابير الضريبية لتقديم الدعم المالي لمؤسسات الأعمال والأفراد وتنشيط الاقتصاد. ولا بد أن تعجل الأجهزة الضريبية بتنفيذ هذه التدابير بدقة لتحقيق الأثر المرجو من هذه السياسات. ويقتضي هذا قيام الأجهزة الضريبية بما يلي:</p>
<ul style="list-style-type: none"> • مساندة الحكومات في تحديد خيارات السياسات وتحليلها وتقييمها وفي إعداد القواعد التنظيمية والمبادئ التوجيهية التشغيلية بشأن التطبيق العملي للتدابير الضريبية الجديدة في الوقت المناسب.³
<ul style="list-style-type: none"> • تصميم النظم والإجراءات الإدارية لتطبيق هذه التدابير، مع التأكيد على توخي البساطة والسهولة في تطبيقها، وسرعة تنفيذها قدر الإمكان.
<ul style="list-style-type: none"> • سرعة نشر التدابير الضريبية الجديدة داخل الأجهزة الضريبية والتعجيل بتدريب موظفي الضرائب على كيفية تطبيقها.
<ul style="list-style-type: none"> • نشر التدابير الضريبية الجديدة وإتاحتها لاطلاع المكلفين الضريبيين في الوقت المناسب (راجع القسم خامساً أدناه).
<p style="text-align: center;">رابعاً: تعزيز التواصل ومساعدة المكلفين الضريبيين</p>
<p>ينبغي أن تعمل الأجهزة الضريبية على تنفيذ استراتيجية شاملة للتواصل الخارجي بهدف إعلام المكلفين بالالتزامات الضريبية المخففة، والسياسات الضريبية الجديدة، وبأى تغييرات تطرأ على عمليات الأجهزة الضريبية. وإلى جانب هذه الرسائل الإعلامية، ينبغي أن تحت استراتيجيات التواصل على التضامن الاجتماعي (بمساعدة منها تشجيع المكلفين على مواصلة الامتثال للوفاء بالتزاماتهم الضريبية، لا سيما المكلفين الأقل تأثراً بالأزمة) وعلى نبذ المطالبات الاحتجاجية باستخدام التدابير التخفيفية (عن طريق التحذير من عواقبها). ويمكن النظر في اتخاذ الإجراءات التالية:</p>
<ul style="list-style-type: none"> • تعيين فريق للتواصل لصياغة استراتيجية التواصل وتنفيذها.
<ul style="list-style-type: none"> • إنشاء صفحة إلكترونية خاصة على شبكة الإنترنت وخط هاتفي ساخن للقضايا الضريبية المتعلقة بالأزمة.
<ul style="list-style-type: none"> • إرسال رسائل جماعية بالبريد الإلكتروني، ورسائل نصية قصيرة، والاستعانة بوسائط التواصل الاجتماعي والتقليدي لتوفير المعلومات.
<ul style="list-style-type: none"> • نشر مدى توافر خدمات الجهاز الضريبي عبر شبكة الإنترنت (قدر توافرها) (وتشجيع المكلفين على استخدامها).
<ul style="list-style-type: none"> • زيادة توافر خدمات المساعدة من بُعد للمكلفين، بما في ذلك عن طريق زيادة الموظفين المكلفين بالعمل في مراكز الاتصال الهاتفي وتمديد ساعات عملهم.
<ul style="list-style-type: none"> • إتاحة خيارات إضافية لتقديم الإقرارات الضريبية بالنسبة للمكلفين الذين لا تتوفر لديهم فرصة تقديم الإقرارات إلكترونياً (مثل الصناديق المغلقة والصحية لإيداع وحفظ الملفات) وأساليب جديدة لدفع الضرائب (مثل الدفع عن طريق الهاتف المحمول).

³ للاطلاع على مزيد من التفاصيل، راجع مذكرة الصندوق حول "اعتبارات وضع القوانين الضريبية عند تنفيذ الاستجابات لمواجهة جائحة كوفيد-19"، إبريل 2020.

خامسا: حماية الإيرادات وتوفير الضمانات الوقائية للائتمان

خففت بعض الأجهزة الضريبية أنشطتها المتعلقة بالتدقيق وتحصيل المتأخرات تقديرا منها للضغط المالية الحادة التي تواجه العديد من مؤسسات الأعمال والأفراد. غير أن أي تخفيضات في أنشطة الإنفاذ ينبغي أن تكون مؤقتة وذلك للتقليل من احتمالات ترسخ عدم الائتمان في النظام الضريبي وتعذر عكس مساره بعد انتهاء الأزمة وفي الوقت الذي يتعين فيه إعادة بناء القواعد الضريبية. ولحماية الإيرادات وتوفير الضمانات الوقائية للائتمان، بإمكان الأجهزة الضريبية النظر في اتخاذ الإجراءات التالية:

- التخفيض المؤقت (وليس إلغاء) إجراءات التدقيق وتحصيل المتأخرات، وإعادة توجيه إجراءات الإنفاذ نحو احتمالات عدم الائتمان الناشئة وأكثرها خطورة (مثل احتمالات إساءة استخدام تدابير التخفيف الضريبي) ونحو الأنشطة الاقتصادية التي يحتمل أن تكون في حالة من الرواج الاقتصادي.
- تكثيف مراقبة كبار المكلفين، وخاصة تلك المؤسسات الأقل تأثرا أو حتى التي تشهد روجا، وذلك بهدف ضمان أدائها المدفوعات الضريبية في حينها. وبشكل أعم، تكثيف عمليات رصد الإيرادات بسبل منها، على سبيل المثال، إجراء التحليلات حسب القطاع وحسب نوع الضريبة.
- تشجيع استخدام مدفوعات الأقساط بالنسبة للمكلفين الذين لا تتوفر لديهم القدرة على أداء المدفوعات بالكامل وفي الوقت المناسب.
- وضع معايير لتحديد حالات إساءة الاستخدام السافرة والأنشطة الاحتياطية المتعلقة بجائحة كوفيد-19 (في حدود منطقة اختصاص الجهاز الضريبي) وتطبيق إجراءات الإنفاذ بحيث تنطوي على إجراء التحقيقات/ إقامة دعاوى الجائبة عند الاقتضاء.
- وضع إجراءات مبسطة للتحقق السريع من أهلية الاستفادة من الالتزامات الضريبية المسيرة وإجراءات التخفيف الضريبي وذلك بهدف تطبيق إجراءات الإنفاذ بعد زوال الأزمة، عند الاقتضاء.
- مواصلة جمع البيانات وتحليلها، بالتعاون مع وزارة المالية، لتقييم الآثار الناشئة على أنواع معينة من الضرائب، وفئات معينة من المكلفين، وعلى الإيرادات، والمدة اللازمة لاتخاذ القرارات وتعديل التدابير خلال الأزمة.

سادسا: الإدارة الجمركية – تأمين وتيسير التجارة

خلال هذه الأزمة، تضطلع الجمارك بمسؤولية كبيرة لضمان سلاسة وسرعة تدفق السلع الأساسية عبر الحدود، بما في ذلك الإمدادات الطبية المطلوبة، وضمان استمرارية النشاط الاقتصادي عن طريق تيسير التجارة. ولا بد من إرساء إجراءات الصحة والسلامة والمحافظة على استمرارها بينما يتم اتخاذ التدابير الكفيلة بتبسيط الأنشطة الحيوية. ومن بين التدابير الجمركية التي يمكن النظر في اتخاذها ما يلي:

- تحديد مسارات العمل الأساسية والأنشطة الجديدة/الإضافية المترتبة على الأزمة وإعادة توزيع الموارد من العمليات غير الأساسية/الأخرى.
- تأجيل تقديم المستندات المساندة للواردات مع تمديد تواريخ انتهاء الصلاحية وقبول المستندات المساندة بدون توقيع/خاتم رسمي. ولدى توافر هذه المستندات المساندة يُطلب إلى التجار تقديمها إلكترونيا.
- تبسيط وتسريع عمليات المخالصة للسلع الأساسية والإمدادات الطبية، بما في ذلك عن طريق فتح قنوات خاصة للمنتجات الصحية ذات الصلة بفيروس كورونا (كوفيد-19).
- تشكيل فريق للاستجابة السريعة في مجالي تكنولوجيا المعلومات والأعمال لضمان بقاء هذين النظامين في وضع تشغيلي وتقديمهما تحديثات في الوقت المناسب لتغيرات الرسوم الجمركية، والإعفاءات، والمعاملات التفضيلية التي تمنحها الحكومة.
- تخفيف إجراءات الإنفاذ إزاء الانتهاكات الصغرى مع الاستمرار في إجراء الحد الأدنى من عمليات الفحص على أساس المخاطر. وتشكيل فريق للتدخل السريع لمتابعة وإنفاذ إجراءات مكافحة التهريب ومحاربة الاحتيال.