

سلسلة خاصة عن السياسات المالية اللازمة للاستجابة لجائحة كوفيد-19

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

التحديات في التنبؤ بالإيرادات الضريبية

يشكل التنبؤ بالإيرادات الضريبية خلال فترة جائحة كوفيد-19 الحالية مهمة محفوفة بالتحديات. والمناهج التقليدية في وضع التنبؤات، التي تستند إلى مرونة النظام الضريبي البسيطة أو المرونة الكلية، تؤدي على الأرجح إلى تقدير تراجع الإيرادات بأقل من حجمه الحقيقي. ونظرا لما تتسم به الصدمة الحالية من عدم تماثل كبير بين القطاعات وحجم الأعمال، يمكن التوصل إلى نتائج معقولة بقدر أكبر إذا قُسمت التنبؤات بشأن الإيرادات حسب القطاع ونوع الضريبة، مع استخدام المعلومات المتاحة عن كل قطاع تحديدا. ويتعين تحديث التنبؤات بصفة مستمرة كلما أُتيحت معلومات جديدة عن الجائحة والإجراءات المضادة لها.

رجاء توجيه أي أسئلة أو تعليقات على هذه المذكرة إلى cdsupport-revenue@imf.org.

أولا- مقدمة

جائحة كوفيد-19 ستسبب تراجعا كبيرا في الإيرادات الضريبية في معظم البلدان. ويرجع السبب في ذلك إلى أمرين أحدهما مباشر وهو تباطؤ النشاط الاقتصادي والآخر غير مباشر وهو إجراءات السياسة الضريبية والإدارة الضريبية في مواجهة الأزمة. وتؤدي انعكاسات هذه الأزمة على الأسر ومؤسسات الأعمال إلى اضطراب النشاط الاقتصادي بطرق فريدة من نوعها. فعلى سبيل المثال، تُسفر الحاجة إلى التباعد الاجتماعي عن آثار مختلفة على الوعاء الضريبي، والإدارة الضريبية، وامتثال المكلفين الضريبيين. إضافة إلى ذلك، ربما خلّفت الجائحة آثارا تدوم لفترات أطول على الهياكل الاقتصادية. ومن المرجح أن يواجه القطاع الخارجي في بعض الاقتصادات ضغوطا نتيجة إهلاك الأصول أو تخفيض قيمة العملة، الأمر الذي يمكن أن يؤثر بدوره على الإيرادات الضريبية، بينما علامة هذه التأثير تتوقف على الهيكل الاقتصادي.

وفي حين أن التنبؤ بالإيرادات الحكومية في ظل هذه الظروف ينطوي على مصاعب، فهو أمر بالغ الأهمية. فيحيط بالتنبؤات¹ بعض من جوانب عدم اليقين الحتمي، نظرا لجوانب الغموض التي تكتنف تطور الجائحة وأمد إجراءات فرض القيود، وعدم اليقين حول التنبؤ بالتغيرات الاقتصادية الرئيسية. ومع هذا، فمن الضرورة بمكان عند التنبؤ بالإيرادات الاستفادة بشكل كامل ومتسق من الفرضيات بشأن الجائحة وما تسفر عنه من تأثير على النمو وتجنب زيادة التحيز دونما داع أو الاعتماد على طرق يُتوقع ألا تكون ملائمة. وعلى صناع السياسات مواصلة الاختيار بين بدائل السياسات المتاحة تبعا لذلك، الأمر الذي يقتضي توفير أفضل معلومات ممكنة، بما فيها التنبؤات بشأن الإيرادات.

¹ تستخدم هذه المذكرة مصطلح "تنبؤ" اختصارا، لكنه ينطبق كذلك على تقديرات الإيرادات في الأونة الأخيرة أو في الوقت الراهن (التي تُعرف كذلك بمصطلح "التنبؤات الآتية").

تؤكد التجارب من الجوائح السابقة – مثل المتلازمة التنفسية الحادة الوخيمة (سارس)، وإنفلونزا الخنازير، وإيبولا – أن التنبؤ ينطوي على مصاعب ولا يوفر سوى إرشادات محدودة، نظرا لاختلاف طبيعة كل منها. وكان تفشي هذه الجوائح مختلفا عن كوفيد-19، فجائحة سارس انتشرت ضمن مجتمعات محدودة للغاية بينما إنفلونزا الخنازير لم تسفر إلا عن نسبة قليلة من الوفيات، وبالتالي لم يؤدي أي منها إلى انتشار إجراءات التباعد الاجتماعي على هذا النحو الواسع. حتى فاشية إيبولا، التي أثرت بشكل كبير على سيراليون وليبيريا وغينيا بوجه عام، لم تسفر عن معدلات نمو سائلة (إلا في سيراليون عام 2015).

وتناقش هذه المذكرة بداية القنوات الرئيسية لتأثير الجائحة على الإيرادات الضريبية وغير الضريبية وكيف يمكن إدراجها في التنبؤات. ثم تتناول عدة دراسات حالة يتضح من خلالها أن أساليب التنبؤ التقليدية البسيطة قد تسفر عن أخطاء كبيرة. وتختتم المذكرة بقائمة من الدروس المستفادة لوضعي التنبؤات

ثانيا - قضايا خاصة بكوفيد-19 في التنبؤ بالإيرادات

يمكن عادة الاعتماد بدرجة معقولة من الثقة على الطريقة التي تُستخدم كثيرا في التنبؤ بالإيرادات عن طريق تطبيق مرونة النظام الضريبي الكلية على التنبؤ بإجمالي الناتج المحلي، لكنها يُرجَّح أن تؤدي في كثير من الأحيان إلى المبالغة في تقييم الإيرادات في فترة الجائحة. ومرونة النظام هي النسبة المئوية للتغير في مجموع الإيرادات الضريبية الناتج عن تغير نسبته 1% في إجمالي الناتج المحلي.² ومن ثم، فهذه المرونة انعكاسا للسمات الهيكلية للاقتصاد والنظام الضريبي وإجراءات السياسات التي تتخذ على مدار الدورة الاقتصادية. وفي الأوقات الاستثنائية، بما فيها فترة الجائحة الحالية، من غير المرجح أن تظل العلاقة التاريخية دون تغيير. ووضع التوقعات بناء على هذه العلاقة يمكن أن يؤدي بالتالي إلى تحيز التوقعات – نحو الارتفاع على الأغلب ولكن ليس بصفة دائمة. ويناقش هذا القسم القضايا المهمة في التنبؤ بالإيرادات أثناء فترة الجائحة وكيف يمكن توسيع نطاق الأساليب المعتادة.

ينبغي التمييز بوضوح بين مرحلة احتواء الفيروس باتخاذ إجراءات رئيسية لفرض القيود، والفترة اللاحقة. فالفترة التي ستعقب الجائحة من المرجح أن تكون مشابهة لفترات التعافي عقب الصدمات الأخرى، ورغم وجود مخاطر من تجدد موجات انتقال العدوى والعودة إلى إجراءات فرض القيود. ونظرا لأن التقديرات على المدى القصير تشكل أساس السنوات اللاحقة، فحري بنا أن نبذل جهدا في تحسين جودتها. وفيما يخص التنبؤات التي تتجاوز السنة الثانية، يمكن استخدام أساليب موحدة بشكل أكبر نظرا لتراجع تأثير قضايا خاصة بكوفيد-19 تحديدا. وليس القصد من ذلك هو أن بعض الآثار قد لا تكون دائمة، وإنما ستغطيها قاعدة الإيرادات الأقل التي تُستمد منها التوقعات للسنوات اللاحقة.

إجراءات السياسات في الحُساب

اتخذ كثير من البلدان إجراءات استثنائية تتعلق بالسياسة الضريبية والإدارة الضريبية استجابة للأزمة، وبالتالي فمن الضرورة بمكان أخذ التكاليف التي تترتب عليها في الحُساب عند وضع التنبؤات.³ وبالتالي، فالأمر الذي يكتسب أهمية أكثر من المعتاد هو التمييز بين التنبؤ في السيناريو الأساسي – الذي يفترض ثبات السياسات – وتأثير إجراءات السياسات الجديدة.⁴ والطريقة الأدق من استخدام مرونة النظام الضريبي هي استخدام المرونة الضريبية. وتُعرَّف بأنها النسبة المئوية للتغير في الإيرادات الضريبية ناقص الإجراءات الجديدة المتعلقة بوعاء ضريبي معين. وبالتالي، يتسم هذا المنهج بدرجة أكبر

² يمكن التوصل إليها باستخدام بيانات السلاسل الزمنية في تقدير المرونة الفُترة الشاملة بإجراء انحدار لوغاريتمي خطي بسيط للإيرادات على إجمالي الناتج المحلي، إما حسب المستويات أو الفروق. والطريقة البديلة هي استخدام تقديرات من الأدبيات الاقتصادية أو ربما تحديد مستوى للمرونة الشاملة هو 1، نظرا لأنها غالبا ما تدور حول هذا الرقم.

³ للاطلاع على عرض عام لإجراءات السياسة الضريبية والإدارة الضريبية التي يمكن اتخاذها في الاستجابة للجائحة، راجع: مذكرة إدارة شؤون المالية العامة 2020، قضايا ضريبية: عرض عام، سلسلة خاصة عن السياسات المالية اللازمة للاستجابة لجائحة كوفيد-19. للاطلاع على مزيد من التفاصيل عن الإدارة الضريبية راجع: مذكرة إدارة شؤون المالية العامة 2020، استجابات الإدارات الضريبية والجمركية، سلسلة خاصة عن السياسات المالية اللازمة للاستجابة لجائحة كوفيد-19.

⁴ من المهم كذلك التمييز بين المحاسبة على الأساس النقدي (الذي يُستخدم غالبا في وضع الموازنة) والمحاسبة على أساس الاستحقاق، والتحول من أحدهما إلى الآخر عند الضرورة لضمان الاتساق حسب الغرض.

من الدقة، حيث يوفر توقعات السيناريو الأساسي التي يمكن أن تُضاف إليها الإجراءات الجديدة. وبالرغم من ذلك، يقتضي هذا المنهج معرفة التغييرات التي تطرأ على السياسات، بما فيها السابقة، وإمكانية قياسها. وحتى إذا كانت الإجراءات السابقة ومن ثم درجات المرونة غير معروفة ولا يمكن بالتالي سوى استخدام مرونة النظام، من المفترض أن يتسنى مع هذا تعديل تنبؤات العام الحالي حسب بعض الإجراءات الخاصة بكوفيد-19، لأنها غالبا ما تكون غير عادية من حيث حجمها أو طبيعتها ولا تكون بالتالي مشمولة في تقديرات مرونة النظام.

تأثير غير متماثل للصدمة حسب قطاع نشاط الأعمال وحجمه

في ظل اختلاف الأعباء الضريبية ودرجات المرونة من قطاع إلى آخر، فحدوث تغير كبير للغاية في التكوين القطاعي لإجمالي الناتج المحلي سيُخلف تأثيرا عميقا على الإيرادات. ومن الطبيعي أن يختلف أداء القطاعات على امتداد الدورة الاقتصادية، لكن عدم التماثل بينها أضحى أكبر بكثير في ظل الجائحة الحالية. على سبيل المثال، سجل قطاعا الضيافة والنقل تراجعاً كبيراً، بينما بعض القطاعات الفرعية، مثل طيران الركاب أو الطهو أغلقت تماماً في كثير من البلدان. والتأثير على قطاعات أخرى، كالزراعة، أقل بكثير أو ربما كانت أقل أهمية في هذا التحليل لأنها تدفع ضرائب بسيطة، وهناك برغم ذلك قطاعات أخرى كالاتصالات والبيع بالتجزئة قد تشهد انتعاشاً نظراً لاعتمادها في الأساس على التسليم للعميل. وبالتالي، فاستخدام تقديرات كل قطاع بعينه يُحسن جودة التنبؤات. ومستوى ارتفاع الضرائب على القطاعات الأشد تأثراً بالجائحة هو الذي يضع ارتفاع الإيرادات أو انخفاضها على المحك.

ويمكن أن تتعرض الشركات بمختلف أحجامها كذلك لمخاطر مختلفة، وربما كانت تجارب كبار المكلفين الضريبيين ذات أهمية خاصة في وضع التوقعات بشأن الإيرادات. وتترجع احتمالات تنوع أنشطة المشروعات الصغيرة في أكثر من قطاع واحد. وهناك احتمال بأن تكون تقديرات المرونة على أساس الحجم تحديداً أقل أهمية من تلك المُعدة على أساس كل قطاع بعينه (وغالبا ما تكون غير متاحة)، لكنها برغم ذلك أفضل من التقديرات الإجمالية التي لا تتيح بيانات قطاعية. ويهيمن على الإيرادات الضريبية في كثير من البلدان عدد قليل من كبار المكلفين وبالتالي فالتعاون معهم يمكن أن يوفر معلومات عن الإيرادات المتوقعة، في الوقت المناسب وربما كانت موثوقة بقدر أكبر من العلاقات التاريخية.

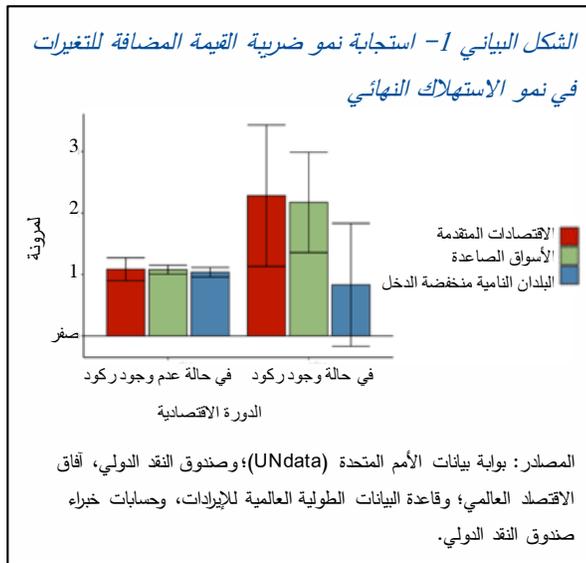
آثار مختلفة على مستوى الأوعية الضريبية

ومع اختلاف تأثير الجائحة على الأوعية الضريبية، نجد أن التنبؤ بكل الضرائب الرئيسية بشكل منفصل يكتسب أهمية غير عادية. ومن الطبيعي أن تختلف الإيرادات الضريبية باختلاف الأوعية الضريبية على امتداد الدورة الاقتصادية، فعلى سبيل المثال، تتسم الضرائب القائمة على الأرباح، كضريبة دخل الشركات، بأنها أكثر تقبلاً بكثير من الضرائب القائمة على الاستهلاك أو الممتلكات.⁵ لكن هذه الآثار قد تكون أكبر وربما اختلفت في ظل هذه الجائحة، فإيرادات الضريبة على الاستهلاك - التي تكون مستقرة نسبياً في الأحوال العادية - تتأثر بقوة من إجراءات التباعد الاجتماعي. وبعض الأوعية

الضريبية، كرسوم المسافرين جواً أو الضرائب على شغل غرف الفنادق، قد تصل إلى درجة الانهيار (وبينما من المحتمل أن تكون ضئيلة بالنسبة إلى الإجمالي، فربما كانت مهمة للمستفيدين من إيراداتها، كالبليات). وسيعتمد الأداء في حالة الرسوم الجمركية على مدى تأثير الأزمة على التجارة ويمكن أن يتغير بسرعة في حالة تعديل سعر الصرف.

العلاقات اللاحظية

من غير المرجح أن تكون هناك علاقة خطية متواصلة أو علاقة لوغاريتمية-خطية بين الإيرادات الضريبية والأوعية الضريبية. ومن أسباب ذلك، على سبيل المثال، الطبيعة التصاعدية لمعظم نظم ضريبة الدخل الشخصي، التي تتطوي على ارتفاع الإيرادات الضريبية بأكثر مما يتناسب مع الدخل. وفي حالة ضريبة دخل الشركات، عادة ما تكون المعدلات الكلية ثابتة، لكن سلوك الإيرادات من المرجح



⁵ للاطلاع على المرونات الخاصة بالضرائب تحديداً، راجع: دراسة Dudine and Jalles, 2017, "How Buoyant is the Tax System? New Evidence from a Large Heterogeneous Panel," IMF Working Paper, No. 17/4.

أن يكون لاخطيا، نتيجة للمعاملة غير المتماثلة للخسائر والإعفاءات، وتعريف الأوعية الضريبية. فعلى سبيل المثال، فإن التخفيضات السخية، كمعدل الإهلاك المُعجَّل، ذات قيمة ثابتة وهي بالتالي تقلل الأرباح الصغيرة بشكل تناسبي أكبر من الأرباح الكبيرة.

وعلى أقل تقدير، يمكن تحسين التنبؤات باستخدام بيانات المرونات من موجات الركود السابقة بدلا من حساب المتوسط على امتداد جميع مراحل الدورة الاقتصادية. وبالنسبة لضريبة القيمة المضافة، على سبيل المثال، تشير تقديرات خبراء الصندوق إلى أن مرونتها أعلى بكثير للركود، ورغم أنها تعتمد كذلك على مستوى الدخل في البلد المعني (الشكل البياني 1). لكن استخدام المرونات من وضع دوري مماثل سوف يغفل أي تأثير خاص بالأزمة الراهنة تحديدا، لكنه سيعكس على أقل تقدير بعض الآثار المشتركة بين جميع موجات هبوط النشاط في الدورة الاقتصادية.

ويمكن تكوين مزيد من الأفكار إذا أُتيحت البيانات الجزئية، مثل البيانات الخاصة بالشركات تحديدا. ورغم أنها عملية كثيفة الاستخدام للموارد، إلا أنها تسمح بوضع نماذج أدق للصدمات الفعلية التي تصيب مختلف الأفراد أو الشركات مع مراعاة السمات الخاصة بالنظام الضريبي في بلد معين.

آثار أسعار السلع الأولية

سيؤدي التراجع الحاد في أسعار كثير من السلع الأولية، بما فيها النفط الخام، إلى حدوث تأثير عميق على إيرادات أكبر البلدان المنتجة لها.⁶ وتعود أسباب هذا الانخفاض في الأسعار بالطبع إلى عدد كبير من العوامل ولا تقتصر على الجائحة وحدها كما أنها لا ترجع إليها بصفة أساسية. حتى في الجزء الناتج عن الجائحة، لا يختلف تأثير هبوط الأسعار من حيث المبدأ عن الفترات الأخرى التي شهدت هبوطا في أسعار السلع الأولية – وإن كان كبيرا للغاية – لكنه يعني بالطبع أنه ينبغي التنبؤ بإيرادات الموارد والإيرادات غير المرتبطة بالموارد بشكل منفصل.

الامتثال

الأزمة ستعوق قدرة الإدارات على تحصيل الضرائب وقد تؤثر على امتثال المكلفين. فتوصل تحليل لتأثير الأزمة المالية⁷ إلى أن امتثال المكلفين الضريبيين غالبا ما يتراجع أثناء فترة الهبوط الاقتصادي لكنه يتعافى بسرعة بعدها. ويشير ذلك إلى تأثير الامتثال على الأساس النقدي وليس إلى تغير سلوك المكلفين الضريبيين واستمراره لفترة أطول. وفي ظل الأزمة الراهنة، من المؤكد أن الإيرادات ستتأثر مع تأخير البلدان لمواعيد تقديم الإقرارات أو سداد الضرائب، إما لدعم التدفقات النقدية للمكلفين الضريبيين، أو لإتاحة التبادل الاجتماعي – في حالة الإقرارات التي لا تزال تتطلب الحضور شخصيا لتقديمها. وبالتالي، فمن الضرورة بمكان معرفة آليات التحصيل المتاحة، وتأثيرها المحتمل على الإيرادات.

البيانات عالية التواتر والتجارب على مستوى البلدان

في ظل ارتفاع درجة عدم اليقين المحيط بتنبؤات الضرائب، سيكون من المفيد إجراء فحص دقيق للبيانات عالية التواتر عن تحصيل الضرائب وهيئة التنبؤات في ضوء أي اختلافات عن التوقعات السابقة. ونظرا لاختلاف مراحل انتشار الفيروس التي تمر بها البلدان والإجراءات المضادة التي تتخذها، يمكن كذلك اكتساب رؤى متعمقة من خلال تجارب البلدان التي لديها هياكل مماثلة لكنها متقدمة في مراحل تفشي الجائحة. وبالمثل، فالمعلومات من الضرائب سريعة التحصيل، مثل ضريبة القيمة المضافة، يمكن أن تساعد في وضع توقعات بشأن الضرائب التي تُحصَل لاحقا، مثل ضريبة دخل الشركات، ولكن بعد التعديل حسب الفروق بين الأوعية الضريبية بطبيعة الحال.

ثالثا – أمثلة توضيحية

يعرض هذا القسم بعض الأمثلة على طريقة استخدام الأساليب الواردة مناقشتها أعلاه في تحسين التنبؤات مقارنة باستخدام منهج المرونة الشاملة البسيط. الهدف من طريقة اختيار البلدان هو توفير تغطية واسعة النطاق لأهم الخصائص القطرية – مثل مستوى الدخل، والمنطقة، ومدى الاعتماد على الموارد الطبيعية – كما أنها انعكاس للبيانات المتاحة بسهولة.

⁶ راجع أيضا دراسة "Natural Resource Fiscal Regimes: Tax Policy Response" Baungard and others, 2020. سلسلة خاصة عن السياسات المالية اللازمة للاستجابة لجائحة كوفيد-19

⁷ IMF, 2015, Current Challenges in Revenue Mobilization – Improving Tax Compliance, Policy Paper

استخدام طرق التنبؤ بالإيرادات حسب القطاع والضريبة المحددة يؤدي إلى تراجع التنبؤات بشأن الإيرادات بما يصل إلى الضعف تقريبا مقارنة بمنهج المرونة الشاملة المعياري في الصومال. فالصومال بدل منخفض الدخل يعتمد نظامه الضريبي بكثافة على ضرائب التجارة الدولية (69% من الإيرادات) والضرائب على السلع والخدمات (16%). وتأثير كوفيد-19 على أهم القطاعات التي تسهم في الإيرادات - وهي الطيران والبناء والطاقة والاتصالات وتجارة التجزئة - من المرجح أن يختلف بشكل كبير، فينبغي بالتالي وضع التوقعات حسب كل قطاع بعينه. وبينما جمع بيانات الربع الأول من الجمارك والإدارة الضريبية لا يزال متماشيا مع الاتجاهات العامة السابقة، فأغفال المعلومات الخاصة بكل قطاع بعينه في أرباح السنة التالية سيكون مضللا. ومن الملاحظ أنه نظرا لإغلاق المطارات ومرافق قطاع الضيافة، تشير التوقعات إلى انخفاض إيرادات ضرائب المبيعات ذات الصلة بها بنسبة 80%، بينما معدلات التراجع في إيرادات قطاع الاتصالات محدودة. وتتميز التنبؤات كذلك بين الضرائب حسب نوعها، مع تراجع ضرائب التجارة في بعض المجالات (مثل استيراد مواد البناء من الصين)، بينما ضريبة دخل الشركات لا تسجل تغيرا يُذكر في 2020، لأن المدفوعات الحالية تعكس نتائج أرباح السنة السابقة، مع بعض التراجع المحدود نتيجة للتدهور المتوقع للانضباط في سداد الضريبة. (ومن ثم فإن مدفوعات عام 2021 ستكون أقل بالطبع، بناء على أرباح 2020). وبوجه عام، كانت نتيجة اعتماد هذا المنهج في التنبؤ بالإيرادات على أساس القطاع والضريبة المحددة هي تراجع الإيرادات بنسبة 23% في 2020 مقابل تراجع تبلغ نسبته 14% في حالة تطبيق منهج المرونة الشاملة العادي على إجمالي الناتج المحلي.

عمليات المحاكاة المصغرة لتنبؤات ضريبة دخل الشركات — رواندا

نظرا لتركز الصدمة في عدد قليل من القطاعات، سيسمح التقسيم القطاعي فعليا بوضع تنبؤات أدق للإيرادات. ويقع العبء الأكبر من تفشي الجائحة في رواندا على قطاعي السياحة والتعدين. فيقع التأثير على السياحة من القيود على السفر والتباعد الاجتماعي، مع إغلاق جميع حدود رواندا، بنما تباطؤ استيراد السلع الوسيطة والرأسمالية (وخاصة من الصين) يؤثر على التعدين.

يكشف نموذج المحاكاة المصغرة للشركات تحديدا في رواندا عن بلوغ خسائر الإيرادات حوالي ضعف الخسائر المتوقعة في ظل تقدير المرونة الشاملة باستخدام متغيرات الاقتصاد الكلي. وتوضع تقديرات الالتزامات الضريبية المتوقعة لكل شركة على حدة في فترة الجائحة باستخدام نموذج محاكاة مصغرة (الجدول 1).⁸ وتماشيا مع توقعات تقرير "آفاق الاقتصاد العالمي"، تشير التوقعات إلى أن حجم أعمال قطاع الإقامة والمطاعم، الذي تبلغ مساهمته 3% من مجموع إيرادات ضريبة دخل الشركات، سينكمش بنسبة 10% مقارنة بالوضع في عدم وجود جائحة. ويُفترض أن الشركات في هذا القطاع ستخفض المصروفات المتغيرة بنسبة 10% استجابة للجائحة، لكنها لن تعدل تكاليفها الثابتة، نظرا للطبيعة غير المتوقعة للصدمة. وانخفاض حصة التكاليف المتغيرة نسبيا في قطاع الإقامة والمطاعم يؤدي إلى انخفاض أرباحها بشكل أكبر والتالي إلى انخفاض غير متناسبي في الإيرادات الضريبية (21%). ومقابل ذلك، فانخفاض إيرادات الخدمات الإدارية بنسبة 3,6%، والتي تسهم بحصة كبيرة في التكاليف المتغيرة، يتماشى مع تخفيض حجم الأعمال بنسبة 3,2%. وبوجه عام، في ظل الحجم الحالي للجائحة، تشير التوقعات إلى أن انخفاض الناتج/حجم الأعمال الكلي بنسبة 3,2% مقارنة بالسيناريو الأساسي السابق على كوفيد-19 من المتوقع أن يؤدي إلى انخفاض إيرادات ضريبة دخل الشركات بنسبة 6,5%. ومن شأن حدوث تباطؤ أعمق بكثير أن يسفر عن انخفاض الإيرادات بنسبة 24%، حيث يُفترض بلوغ تراجع الناتج الكلي في ظل 14%. وعلى العكس من ذلك في فترات النشاط الاقتصادي العادي، عندما تكون الشركات قادرة على تعديل تكاليفها الثابتة، تبلغ المرونة الشاملة حسب نموذج المحاكاة الأصغر 1,1، اتساقا مع المرونات الشاملة التي تُقَرَّر باستخدام المجملات الاقتصادية الكلية.

⁸ يستخدم النموذج بيانات على المستوى الإداري ومسحا للنشاط يسمح بتحديد القطاع الاقتصادي، والمبيعات، والمصروفات المتغيرة والمصروفات الثابتة على مستوى الشركة. التكاليف الثابتة تشمل إهلاك الأصول والإيجارات ومدفوعات الفائدة.

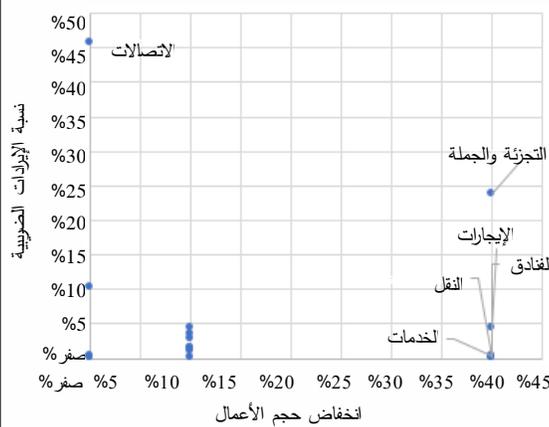
الجدول 1- آثار الجائحة على إيرادات ضريبة دخل الشركات (الانحراف % عن السيناريو الأساسي)

التأثير على الإيرادات	تباطؤ أعمق في النشاط	الجائحة	نسبة الإيرادات		نسبة التكلفة المتغيرة	التأثير على صدمة الناتج	التأثير على صدمة الناتج	الضريبة	الضريبة
			الإيرادات	الضريبة					
الزراعة			100%	0,8%	2,2-	3,9-	9,9-	15,4-	
التعدين والمحاجر			88%	0,3%	12,8-	37,3-	57,3-	95,9-	
الصناعة التحويلية			80%	9,2%	2,9-	8,2-	13,0-	33,8-	
الكهرباء			97%	0,1%	3,3-	4,1-	14,8-	18,0-	
إمدادات المياه			90%	0,2%	3,3-	7,2-	14,8-	27,2-	
البناء			98%	6,4%	8,0-	11,9-	35,8-	18,7-	
تجارة الجملة والتجزئة			75%	15,1%	3,2-	6,8-	14,3-	26,0-	
النقل والتخزين			75%	3,9%	6,0-	11,9-	26,9-	40,4-	
الإقامة والمطاعم			83%	2,9%	10,0-	21,2-	44,8-	72,2-	
المعلومات والاتصالات			76%	9,5%	3,3-	6,6-	14,8-	29,1-	
الأنشطة المالية والتأمين			83%	41,8%	3,0-	3,9-	13,4-	17,4-	
أنشطة العقارات			33%	0,8%	0,0	0,0	0,0	0,0	
الخدمات المهنية			89%	2,2%	3,2-	4,4-	14,3-	18,7-	
الخدمات الإدارية			95%	3,1%	3,2-	3,6-	14,3-	14,2-	
الإدارة العامة			0%	0,1%	0,0	0,0	0,0	0,0	
التعليم			91%	1,1%	2,3	2,1	10,3	11,4	
الصحة والعمل الاجتماعي			98%	0,5%	2,3	4,4	10,3	20,1	
خدمات أخرى			80%	0,2%	6,5-	30,1-	29,1-	68,8-	
الإجمالي					3,2-	6,5-	14,3-	24,0-	

المصدر: تقديرات خبراء صندوق النقد الدولي بناء على البيانات الواردة من سلطات رواندا.

عمليات محاكاة مصغرة لتتبع تنبؤات ضريبة دخل الشركات والدخل الشخصي - دومينيكا

الشكل البياني 2- حساسية القطاعات للجائحة والأهمية النسبية للإيرادات



المصدر: حسابات خبراء صندوق النقد الدولي بناء على البيانات من قسم الإيرادات الداخلية (IRD).

بينما تتأثر القطاعات المعتادة في دومينيكا بالأزمة، متى أُخذت نظم ضرائب الشركات تحديداً في الحسبان، يختلف التأثير على الإيرادات تماماً. ونتيجة لسخاء الإعفاءات المؤقتة من ضريبة دخل الشركات وغيرها من المعاملة التفضيلية لقطاع السياحة، لم تسهم خدمات النقل والفنادق والإيجارات والخدمات الأخرى إلا بنسبة 5% من مجموع إيرادات ضرائب دخل الشركات (الشكل البياني 2) حتى برغم مساهمة القطاع بنسبة 20% من إجمالي الناتج المحلي. وباستخدام بيانات الإقرارات الضريبية، تُحسب العواقب الضريبية لتراجع نسبته 40% في حجم أعمال قطاعي السياحة وتجارة التجزئة/الجملة، وكذلك لتراجع أقل يتراوح بين صفر % و 10% في قطاعات أخرى. ومن منظور كلي، يُتوقع تراجع حجم الأعمال بنسبة 15%، مع انخفاض إيرادات ضريبة الشركات بنسبة 20% - وهو ما يعني أن المرونة الكلية أقل بكثير مما في مثال رواندا. وفي ظل عدم وجود معلومات عن الأحكام الضريبية السخية المطبقة على الشركات المتضررة، والتي اعتادت بالتالي على سداد ضريبة ضئيلة قبل الأزمة وبعدها،

من المرجح أن تصبح تقديرات الإيرادات متحيزة، وإن كانت ستتحيز نحو الانخفاض في هذه الحالة.

في ظل تركيز فقدان الدخل من الوظائف بين أصحاب الدخل المنخفض، فالتأثير على تنبؤات ضريبة الدخل الشخصي هو أيضا أضعف مما يمكن افتراضه على أساس تراجع الدخل الكلي. يتسم متوسط الأجور في قطاع الفنادق والمطاعم بانخفاضه نسبيا (9 آلاف دولار شرق الكاريبي) أي حوالي نصف المتوسط على مستوى الاقتصاد ككل وأقل من ثلث حد الإعفاء الضريبي (30 ألف دولار شرق الكاريبي). ونتيجة لذلك، لم تسفر خسائر الأجور في هذا القطاع إلا عن عواقب محدودة على الإيرادات. ونظرا لإن إقرارات ضريبة الدخل الشخصي لا تحدد قطاعا بعينه، وُضع التنبؤ على افتراض اختلاف التأثير على الأفراد حسب مستوى دخلهم، وهو متغير بديل لطبيعة وظائفه تحديدا:⁹ فأولئك الذين يكسبون دخلا أقل من 45 ألف دولار شرق الكاريبي يواجهون انخفاضا في الدخل يصل إلى 40%، وأولئك الذين يكسبون دخلا يصل إلى 70 ألف دولار شرق الكاريبي سينخفض دخلهم بنسبة 10%، أما الذين يحققون دخلا أعلى من هذا المستوى (أعلى 12% من المكافئين الضريبيين) فلن يحدث أي تغير في دخلهم. وفي ظل هذا السيناريو، يهبط الدخل الخاضع للضريبة بنسبة 20% بينما تهبط إيرادات ضريبة الدخل الشخصي بنسبة 16%. وعلى العكس من ذلك، مع انخفاض الدخل الخاضع للضريبة بنسبة موحدة هي 20%، ستخف الإيرادات بنسبة 42% لأن حوالي 19% من مجموع الدخل الخاضع للضريبة سينخفض إلى دون حد الإعفاء الضريبي. إذن، في هذه الحالة ستؤدي طرق التنبؤ البسيطة إلى تقدير الإيرادات بأقل من قيمتها الحقيقية، بدلا من المبالغة في تقديرها.

بيانات الإيرادات عالية التواتر – الولايات المتحدة

يتضح من بيانات الإيرادات اليومية التي تنشرها الولايات المتحدة أنها تتأثر بفيروس كوفيد-19 بالفعل. وتنتشر الولايات المتحدة بيانات الإيرادات اليومية على أساس التدفق النقدي بفترة تأخر لبضع أيام. وبينما هناك قدر كبير من الضوضاء والطبيعة الموسمية المعقدة، يمكن رصد تأثير كوفيد-19 بالفعل. والشكل البياني **Error! Reference source not found.3** يبين تراجع التحصيل اليومي منذ أول حالة وفاة بمرض فيروس كورونا (الخطوط الحمراء المنقطعة تشير إلى المتوسط البسيط قبل الأزمة وبعدها). وتتاح إحصاءات مماثلة عن تحصيل ضريبة القيمة المضافة في بلدان أوروبية وفي أمريكا اللاتينية بفترات تأخر تتراوح بين شهر وثلاثة أشهر، وبالتالي بنهاية شهري إبريل ومايو، تتاح أولى الأرقام التي تغطي فترة كوفيد-19 للاطلاع العام ويمكن أن تمنح مزيدا من الرؤى المتعمقة – بينما سلطات الإيرادات قد تطلع على بعض البيانات الداخلية في وقت أبكر من ذلك.¹⁰

التنبؤ بإيرادات قطاع النفط – غانا

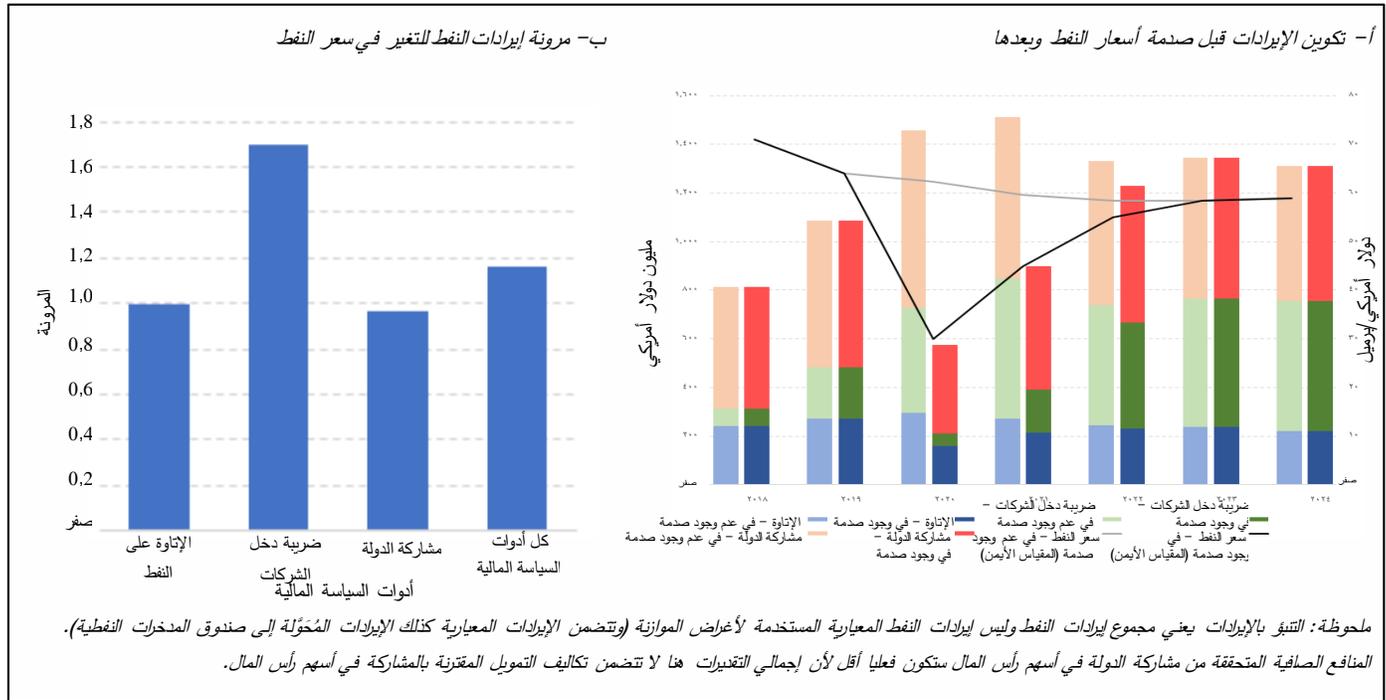
بالنسبة للبلدان التي تعتمد على إيرادات الموارد الطبيعية، من شأن وضع نموذج للتنبؤ بالإيرادات على مستوى المشروعات أو على مستوى القطاعات أن يتيح تقديرات أدق لتأثير انخفاض أسعار السلع الأولية أثناء الأزمة. ووضع نموذج للإيرادات يسهل كذلك إعداد سيناريوهات بديلة في ظل التنبؤات المختلفة للأسعار. وأحد الأمثلة على ذلك نموذج المالية العامة لقطاع النفط في غانا الذي أعدته إدارة شؤون المالية العامة، ويعكس كلا من توقيت

⁹ تتسق هذه الفرضية مع الأدلة التي توصلت إليها البلدان الأخرى. على سبيل المثال، بناء على الدليل الذي توصل إليه مسح استغلال الأمريكيين للوقت (American Time Use)، حوالي 9% من العاملين الذين كانوا يحققون مستويات دخل في المئين الخامس والعشرين الأدنى يمكنهم العمل من منازلهم، مقابل 62% من العاملين في المئين الخامس والعشرين الأعلى. وتبلغ نسبة العاملين بدوام كامل القادرين على العمل من منازلهم ضعف أولئك العاملين بدوام مؤقت، مما يعني أنهم يواجهون مخاطر أقل من البطالة إذا لزم ابتعادهم فعليا عن محل عملهم الرسمي.

¹⁰ للاطلاع على أمثلة أخرى عن استخدام بيانات المالية العامة عالية التواتر، راجع دراسة: F. Misch, B. Olden, M. Poplawski-Ribeiro and L. Kejji: (2017), Nowcasting: Using Daily Fiscal Data for Real-Time Macroeconomic Analysis, IMF Working Paper No. WP/17/227.

الاستثمار والإنتاج في ثلاثة حقول نفط والفروق في المرونات السعرية لأدوات المالية العامة الرئيسية. وقبل انهيار سعر النفط مؤخراً، كانت التنبؤات تشير إلى أن الإيرادات النفطية ستبلغ 1,5 مليار دولار في 2020 أو 2% من إجمالي الناتج المحلي.¹¹ وبعد التراجع الكبير في أسعار النفط عام 2020، قد تهبط إيرادات النفط بنسبة 60% (880 مليون دولار).¹² فالمرونة السعرية للإيرادات في النظام المالي النفطي وهي 1,2 تتسم بأنها عالية، مما يعكس ارتفاع درجة تأثر الضريبة على دخل الشركات بالتغيرات في أسعار النفط مقارنة بالإتاوة (حيث المرنة السعرية 1,7 و1,0، على التوالي). ويواجه هذا القطاع آثاراً أخرى. على سبيل المثال، نتيجة لعدم اليقين المحيط بالأسعار المستقبلية، قرر المستثمرون تأجيل قرار الاستثمار في حقول نفط جديد، مما سيؤثر على الإيرادات النفطية المحتملة أثناء فترة التعافي الاقتصادي عقب الأزمة.

الشكل البياني 4- إيرادات قطاع النفط في غانا: محاكاة المالية العامة القائمة على التحليل المالي للصناعات الاستخراجية



رابعاً - دروس مُستفادة لوضع التنبؤات

تعتمد أكثر الاستراتيجيات الملائمة للتنبؤ بالإيرادات على وضع البلد نفسه - وتعتمد في الواقع العملي على البيانات المتاحة. ويبدو من الواضح أن أكثر المناهج الشائعة في وضع التنبؤات - استخدام مرونة النظام الضريبي الكلية - أصبحت تؤدي على الأرجح إلى نتائج متحيزة في الوقت الحاضر. ويؤدي هذا التحيز في الغالب - ولكن ليس في كل الأحوال - إلى المبالغة في تقدير الإيرادات. والاستراتيجيات التي تناقشها هذه المذكرة يمكن أن تحسّن التنبؤات فيمكن الجمع بينها، بدلا من اختيار واحدة منها. على سبيل المثال، التقسيم القطاعي، في حالة القطاعات التي لا تتأثر مباشرة، هو منهج معياري يمكن الاستفادة منه، بينما في حالة القطاعات التي تتأثر مباشرة، سيكون من الأفضل الاستعاضة عن المرونات التقديرية التي تؤخذ من البيانات السابقة

¹¹ تطبيق لمنهجية "التحليل المالي للصناعات الاستخراجية" (FARI). راجع الموقع الإلكتروني التالي: <https://www.imf.org/external/np/fad/fari>.

¹² وهناك كذلك مخاطر من احتمال تأثر إنتاج النفط بفرض القيود المؤقتة المرتبطة بالصحة العامة.

بقيمة تقديرية تستند إلى المعلومات المتاحة عن ذلك القطاع. ويوجه أعم، قد يحتاج واضعو التنبؤات إلى استخدام التعديلات الذاتية (مع توخي الحرص) لحساب الأحداث التي يُرجح تحققها، والتي من المتوقع أن يكون لها تأثير على الإيرادات، لكن النموذج لا يرصدها (مثل ارتفاع درجة الامتثال أو انخفاضها). الشفافية هي المعيار حينما يتعلق الأمر بإدخال تعديلات ذاتية، وينبغي أن يوفر واضعو التنبؤات معلومات عن طبيعة أي تعديل وحجمه.

- كن مستعدا لاحتمال انخفاض الإيرادات عما تنطوي عليه مناهج المرونة الشاملة البسيطة.
- استثمر معظم الجهود في وضع التنبؤات على المدى القصير، بينما التنبؤات ذات الأفق الزمني الأطول (أي الذي يزيد على عامين) يمكن أن تستند في الوقت الحاضر إلى الأساليب العادية.
- خذ إجراءات السياسات في الحساب بصورة منفصلة.
- عليك تحديث التنبؤات كلما أُتيح مزيد من المعلومات عن الجائحة والإجراءات المضادة لها (كطول فترة الإغلاق العام مثلا).
- استخدم المرونة المقسمة حينما تكون متاحة. عليك تقسيم الإيرادات حسب كل ضريبة، وكذلك حسب القطاع في الوضع الأمثل.
- استخدم تقديرك الشخصي في التجاوز عن التنبؤات بناء على النماذج أو البيانات السابقة، وخاصة عندما لا يكون في مقدور النماذج أخذ التطورات المرتبطة بكوفيد-19 في الحساب.