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

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

النظم المالية للموارد الطبيعية: استجابة السياسة الضريبية[1]

قد تواجه البلدان الغنية بالموارد الطبيعية ضغوطا لتخفيف الضرائب في مواجهة انخفاض أسعار السلع الأولية. وأفضل أول استجابة هي إفساح المجال لأدوات الضبط التلقائي لكي تأخذ مسارها مع هبوط الإيرادات من الضرائب القائمة على الأرباح بصورة أشد حدة من الضرائب القائمة على الإنتاج. والتخفيف الضريبي العام الذي يُقَدَّم لمواجهة الأزمة ينبغي أن ينطبق كذلك على الصناعات الاستخراجية، وينبغي دفع المبالغ التي تُرد من ضريبة القيمة المضافة في الوقت المناسب للمشروعات الموجهة نحو التصدير. وفي بعض الحالات الاستثنائية، قد يكون هناك من الأسباب ما يبرر منح تخفيف مؤقت، كتخفيف الإتاوات على سبيل المثال.

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

أولا- تأثير أزمة تفشي الجائحة على الصناعات الاستخراجية

تراجعت أسعار النفط والمعادن البخسة بشكل كبير انعكاسا لتقلص الطلب نتيجة لأزمة الجائحة، وطفرة المعروض من الإنتاج النفطي[2] وبصفة خاصة، فإن التأثير الذي وقع على صناعة التعدين لم يكن هو نفسه نظرا لارتفاع أسعار المعادن النفيسة استجابة لعدم اليقين الاقتصادي. ويجوز كذلك وقف عمليات التعدين ومشروعات النفط مؤقتا في سياق جهود الصحة العامة التي تُبذل على مستوى المجتمع ككل أو إذا أُصيب الموظفون بالعدوى.

ويُتوقع تراجع ربحية الصناعات الاستخراجية، مع ما له من انعكاسات على قطاع المالية العامة والقطاع الخارجي والقطاع العيني. وحسب طول مدة الأزمة وحدتها، يمكن تخفيض إنتاج مشروعات التعدين أو النفط أو ربما إغلاقها. وسوف تكون المشروعات مرتفعة التكلفة نسبيا هي الأكثر تعرضا للمخاطر. وبوجه عام، سوف تستمر العمليات طالما أن الأسعار تفوق التكلفة الحدية (بما في ذلك تكلفة الإغلاق المؤقت للعمليات). ويُرجح تأجيل قرارات الاستثمار في مناطق الاستكشاف ذات التكلفة الأعلى أو الخطرة، لأنها الأكثر تعرضا للمخاطر.

[1] إعداد توماس بونسغارد، وتوماس بنغر، وإدواردو كاميرو، ودان ديفلين، وألبا شاه، وأرتور سويستاك، وجان فرنسوا ون.

[2] راجع المذكرة بعنوان *"الاستجابات على مستوى سياسة المالية العامة للتراجع الحاد في أسعار النفط"*، من إعداد إدارة شؤون المالية العامة في صندوق النقد الدولي.

ثانيا– النظم المالية للصناعات الاستخراجية

نظم المالية العامة الخاصة بأنشطة التعدين واستخراج النفط تتضمن عادة أدوات قائمة على الإنتاج (كالإتاوة مثلا) وأدوات قائمة على الربح (كضريبة الشركات، أو الضريبة على ريع الموارد، أو اقتسام نفط الربح). وفي ظل بعض الأنظمة، تشارك الدولة بشكل مباشر في هذه المشروعات. فتتيح الإتاوة الحصول على إيرادات مبكرة منذ بدء الإنتاج كما أنها مؤشر على سعر الاحتياطي الحكومي من أجل الحفاظ على الموارد لعمليات الاستخراج مستقبلا. والأدوات القائمة على الأرباح لها في الغالب جداول تحتوي على المعدلات التصاعدية بحيث تكفل منح الحكومة حصة أكبر في المشروعات الأعلى ربحية.

وكرد فعل لانخفاض أسعار السلع الأولية، تهبط الإيرادات الحكومية بينما يرجح أن تسجل الأدوات القائمة على الربح تراجعا أكبر نسبيا من تلك القائمة على الإنتاج. والأنظمة المالية التي تعتمد بقدر أكبر على الأدوات القائمة على الربح غالبا ما تشهد تراجعا تلقائيا أكبر في الإيرادات وتتراجع بالتالي مبررات تغيير السياسة التفاعلية.

ثالثا– استجابة السياسة الضريبية

أفضل أول استجابة من السياسة الضريبية هي إفساح المجال لأدوات الضبط التلقائي الضمنية كي تأخذ مجراها في النظام المالي مع مقاومة الضغوط لمنح إعفاءات أو دعم استثنائي لمشروعات التعدين أو النفط. ولا يوجد سبب مُقنِع يستدعي تخفيض المعدلات الضريبية أو منح إعفاءات ضريبية مؤقتة، وإن كانت المدفوعات الضريبية المرحلية التي تُسدد أثناء السنة يمكن أن تستند إلى الدخل الجاري التقديري الذي يعكس انخفاض أسعار السلع الأولية.

1– الإجراءات الضريبية المرتبطة بالأزمة التي تُتخذ على مستوى الاقتصاد ككل ينبغي أن تُطَبَّق كذلك على الصناعات الاستخراجية، وتحديدا:[3]

- التخفيف المؤقت للضرائب على الرواتب والأجور ينبغي أن يمتد ليشمل قطاع التعدين والنفط. ومشروعات التعدين غالبا ما تكون كثيفة الاستخدام للعمالة بشكل أكبر نسبيا من المشروعات النفطية.
- ينبغي سداد المبالغ التي تُرد من ضريبة القيمة المضافة في الوقت المناسب، وفي حالة تراكم متأخرات من عدم رد الضريبة، ينبغي التعجيل بتسويتها لتحسين التدفقات النقدية. ويعود هذا الأمر بالنفع على المشروعات الاستخراجية التي غالبا ما تكون موجهة للتصدير.
- ويمكن مد فترة ترحيل الخسائر الضريبية لتأكيد إمكانية استرداد الخسائر كاملة، أو تطبيق شروط الترحيل الخلفي للخسائر نظرا لما يحققه من منافع مباشرة على تدفق النقدية.

2– ولا يُقَدَّم دعم استنسابي من السياسة الضريبية للصناعات الاستخراجية تحديدا إلا في الظروف الاستثنائية. ينبغي عدم تخفيف السياسة الضريبية إلا إذا تبين من النموذج المالي أن أحد المشروعات الجارية لم يعد يمتلك مقومات البقاء على المدى القصير والمدى المتوسط نتيجة انخفاض أسعار السلع الأولية في غياب الدعم المؤقت.

- تأجيل مدفوعات الإتاوات، وخفض معدلات الإتاوة بصفة مؤقتة أو منح خصم على الإتاوة لتيسير تدفق النقدية.
- يمكن تخفيف الحدود المتكررة على تخفيض النفقات مؤقتا (كرفع حد استرداد التكلفة في إطار تقاسم الإنتاج، على سبيل المثال).
- تخفيف شروط التطويق للسماح بتوحيد الضريبة بين المشروعات يمكن أن يحول توقيت الإيرادات، برغم أنه يُعَقِّد تطبيق الأدوات المالية المرتبطة بالتدفقات النقدية التراكمية (مثل الضرائب على ريع الموارد، أو اقتسام نفط الربح على أساس معامل الإيرادات، أي نسبة مجموع الإيرادات إلى مجموع النفقات).

[3] راجع *"قضايا ضريبية: عرض عام"*، إعداد إدارة شؤون المالية العامة في صندوق النقد الدولي.

- خارج نطاق النظام المالي، يمكن أن تتفق الجهات التنظيمية بصفة مؤقتة على تأجيل التزامات العمل المتفق بشأنها مع حائزي تراخيص مشروعات التعدين والنفط.

والإجراءات الاستنسابية ينبغي أن تتضمن شرطا واضحا للبطلان التلقائي وأن تحدد موعد انتهاء العمل بها وينبغي اتخاذها على مستوى النشاط بشفافية كاملة بناء على معيار يُحدد مسبقا للأهلية، بدلا من تقديمها من خلال مفاوضات خاصة بكل مشروع على حدة.