

## سلسلة خاصة عن السياسات المالية اللازمة 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. وتعتبر الآراء الواردة في هذه المذكرة عن وجهات نظر خبراء الصندوق ولا تمثل بالضرورة آراء الصندوق أو مجلسه التنفيذي أو إدارته العليا.

## إدارة الإيرادات – حماية الإيرادات في البلدان المنتجة للنفط

تقدم هذه المذكرة الإرشادات للحكومات وإدارات الإيرادات حول المخاطر التي تهدد قطاع النفط والغاز والإجراءات اللازمة لدعم هذا القطاع من خلال التخفيف من ضغوط تدفقات النقدية قصيرة الأجل على الشركات، وضمان امتثال هذا القطاع للنظام المالي، وحماية الإيرادات المستمدة من هذا القطاع والقطاعات المرتبطة به أثناء تفشي جائحة كوفيد-19 وانهيار أسعار النفط. وهذه المذكرة هي إضافة لمذكرات أخرى أصدرها صندوق النقد الدولي استجابة لجائحة كوفيد-19.<sup>1,2,3</sup>

وعلى المدى القصير، لا تزال فاشية كوفيد-19 مستمرة في تخفيض الطلب العالمي على النفط، مما يساهم في تقلب الأسعار. وبالنسبة للبلدان المعتمدة على الإنتاج النفطي في جانب كبير من إيراداتها فإنها تواجه هبوطاً هائلاً في أسعار النفط، الأمر الذي سيؤثر على العديد من البلدان النامية المنتجة للنفط التي يمكن أن تتجاوز إيراداتها من هذا القطاع 80% من مجموع الإيرادات.<sup>4</sup>

وحيثما كانت إدارة قطاع النفط والغاز مجزأة بين عدة أجهزة تنظيمية، يصبح التعاون بينها عاملاً حيوياً لكي تتمكن الحكومات من إدارة الأمور المتعلقة بالامتثال وتعبئة الإيرادات بفعالية. وعلى المدى الأطول، إذا كانت هناك شركة نفط وطنية مشاركة في إدارة الإيرادات، سيتعين على الحكومات معالجة مشاغل تضارب المصالح والشفافية.

ولدى تطبيق هذه الإرشادات، يتعين أن تنتظر إدارات الإيرادات بحرص في إمكاناتها التنفيذية وأوضاعها المحلية، مع مراعاة المرحلة التي بلغتها الأزمة في بلدانها ومرحلة استجابات الحكومة لمواجهة الأزمة.

يرجى توجيه أي أسئلة أو تعليقات على هذه المذكرة إلى [cdsupport-revenue@imf.org](mailto:cdsupport-revenue@imf.org)

1 خاصة: مكرتي صندوق النقد الدولي عن "استجابات الإدارات الضريبية والجمركية"، و"استمرارية العمل في إدارات الإيرادات"، إبريل 2020، ضمن سلسلة خاصة عن جائحة كوفيد-19، <https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/covid19-special-notes>.

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>.

3 راجع: النظم المالية للموارد الطبيعية: استجابة السياسة الضريبية، إبريل 2020؛ ضمن سلسلة خاصة عن جائحة كوفيد-19، <https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/covid19-special-notes>

4 راجع، على سبيل المثال، مذكرة "Revenue Administration: Administering Revenues from Natural Resources – A Short Primer", IMF Staff, June 2014، <https://www.imf.org/en/Publications/TNM/Issues/2016/12/31/Revenue-Administration-Administering-Revenues-from-Natural-Resources-A-Short-Primer-41604>

أثناء هذه الأزمة، ازدادت أهمية الوظائف والسياسات والإجراءات المحددة بشكل ملائم التي تركز على تحقيق الأهداف والخطط طويلة الأجل والامتثال الطوعي. وترتكز هذه المذكرة على الإجراءات الإدارية القائمة التي تتطلب اهتماماً أكبر من الإدارات الضريبية، والإجراءات التي تتصدى للمخاطر المرتبطة مباشرة بأزمة جائحة كوفيد-19.

## أولاً- إجراءات فورية لقطاع النفط والغاز

للتخفيف من أثر الهبوط المفاجئ في النشاط الاقتصادي نتيجة أزمة كوفيد-19 على الشركات في قطاع النفط والغاز، من الممكن أن تنتظر الإدارات الضريبية في القيام بما يلي:

- تنفيذ عملية للموافقات القائمة على أساس المخاطر وتبسيط إجراءات رد ضريبة القيمة المضافة.
- اعتماد نظام تأجيل مدفوعات ضريبة القيمة المضافة على السلع الرأسمالية المستوردة بالنسبة لدافعي الضرائب (المكلفين) الذين يتمتعون بسجل امتثال مثبت والذين يقدمون ضمانات مالية.
- حيثما كانت هناك متأخرات لرد ضريبة القيمة المضافة، ينبغي أداؤها على وجه السرعة.
- إجراء المزيد من عمليات التدقيق المحاسبي بعد رد الضريبة بالنسبة للمطالبات الأقل خطورة، في إطار الخطط السنوية للتحقق من صحة المعلومات، والإبقاء على عمليات التدقيق قبل رد الضريبة بالنسبة للمطالبات الأعلى خطورة فقط.
- تأجيل مدفوعات الإتاوات على النفط الخام المنتج دون بيعه والمخزن في المستودعات.

ولحماية الامتثال الضريبي ودعم قطاع النفط والغاز، من الممكن أن تنتظر الإدارات الضريبية في القيام بما يلي:

- التأكد من توجيه القدر الملائم من التركيز على التحقق من صحة الأسعار والقياس (الكم والجودة والسعر) لضمان دقة إبلاغ بيانات الامتيازات النفطية والضرائب الرئيسية.<sup>5</sup>
- تحديد ومراقبة المخاطر المصاحبة للمقاولين الذين يغادرون البلاد نتيجة تخفيضات شركات النفط الدولية لإنفاقها الرأسمالي في عمليات النفط والغاز.<sup>6</sup>
- تحديد ومراقبة المخاطر المصاحبة لرحيل الوافدين والتأكد من تقدير كل الضرائب ودفعها.
- التقييم المستمر للتغيرات الاقتصادية في القطاع لتحديد المخاطر الجديدة.
- تمحيص طلبات التخفيضات في مدفوعات الأقساط الضريبية.

## ثانياً- إجراءات للتصدي لمخاطر تقديم الإقرارات الضريبية لقطاع النفط والغاز

### ألف- تقديم الإقرارات وفترات الإبلاغ قبل الأزمة

إقرارات ضريبة دخل الشركات المقدمة عن العام المنتهي في 2019 سوف تعكس الدخل، والنفقات، والضرائب مستحقة الدفع قبل وقوع أثر جائحة فيروس كورونا أو الهبوط في أسعار النفط الخام. وينبغي أن تتأكد الإدارات الضريبية من تطبيق الاشتراطات السليمة للالتزامات والمدفوعات الضريبية لعام 2019 والإقرارات السابقة حتى تكفل حماية مستوى الامتثال وتخفيف ضغوط تدفقات النقدية قصيرة الأجل التي ستعرض لها الشركات في قطاع النفط والغاز. وينبغي أن تنتظر إدارات الإيرادات في القيام بما يلي:

5 بما في ذلك: (1) أن حجم كل حمولة سيحدده مفتش مستقل؛ و(2) أن هيئة التشغيل، والحكومة، وشركة التحميل يمكن أن تكون شاهدة على عملية أخذ القياسات؛ و(3) أن عملية أخذ القياسات المترية ستتم بشكل فوري قبل التحميل وأثنائه وبعده؛ و(4) أن أدوات القياس المترية سيتم ضبطها قبل الاستخدام في كل حمولة؛ و(5) أن القياسات سيتم تصحيحها لمراعاة درجتي الحرارة والضغط الجوي المعيارية بواقع 60 درجة فهرنهايت و14.5 باوند ضغط جوي لكل بوصة مربعة.

6 ربما تكون هناك التزامات ضريبية متراكمة على هؤلاء المقاولين، زائد عمليات التصرف في الأصول داخل البلد قبل رحيلهم. وينبغي أن تقوم إدارات الإيرادات بتحديد والتحقق من هذه الالتزامات الضريبية وعمليات التصرف في الأصول قبل المغادرة، ومباشرة إجراءات التحصيل عند اللزوم.

- مراجعة ومراقبة كل المخاطر التي تواجه قطاع النفط والغاز والتي سبق تحديدها في فترات الإبلاغ الحالية والسابقة. وتحديد المكلفين الضريبيين الذين تُتخذ تجاههم إجراءات الامتثال الحالية والمستقبلية وترتيب أولوياتهم حسب فداحة مشكلات الامتثال. وينبغي تحديد الالتزامات من خلال عملية تقديم الإقرارات في الوقت المناسب، وإن كان يمكن وضع ترتيبات للدفع بحيث تعالج مشكلات تدفقات النقدية التي تواجه الشركات.
- مراقبة واستهلال ومباشرة عمليات تدقيق استرداد التكلفة مع الالتزام التام بشروط عقود المشاركة في الإنتاج وقانون ضريبة دخل الشركات للحفاظ على حقوق الحكومة في إجراء عمليات التدقيق ومنع المغالاة في تقدير التكاليف.
- مراقبة هيكل الأسعار للمستهلكين وهوامش موزعي الناقلات النفطية في حالة تخفيض دعم الأسعار.
- مراقبة الإبلاغ المشتق؛ ففي الأوقات التي تشهد هبوط أسعار النفط الخام تنشأ عن عقود التحوط المشتقة مكاسب خاضعة للضريبة ينبغي إبلاغها.

## باء - تقديم الإقرارات الضريبية وفترات الإبلاغ لعام 2020 والفترات المستقبلية

سوف تتأثر الإقرارات والاقساط والتحويلات الضريبية للسنة الضريبية 2020 بالتبعات الاقتصادية الناجمة عن الجائحة والهبوط في أسعار النفط والغاز. فسوف يترتب على عمليات النفط والغاز، والقرارات الاستثمارية، والتغيرات في هيكل الشركات نشوء مخاطر جديدة على مستوى الامتثال الضريبي. وينبغي أن تنتظر إدارات الإيرادات في القيام بما يلي:

- تطبيق نظام فعال لتبادل المعلومات والمعرفة بين الجهات التنظيمية لضمان توافر المعلومات والخبرات الحيوية لتعزيز الإدارة وأعمال المراقبة على هذا القطاع. وعلى المدى المتوسط، يمكن صياغة هذه البروتوكولات بشكل رسمي في هيئة "مذكرة تفاهم".
- تقييم المخاطر ومراقبة حجم النفط الخام المُنتج والذي يُخزّن بالمستودعات لبيع لاحقاً وذلك بهدف التأكد من الإبلاغ ببيانات الإتاوات والإيرادات. فزيادة المعروض من النفط الخام ستخلق أوضاعاً تسمح بإنتاج النفط مع عدم إمكانية بيعه. وفي نفس الوقت، فإن إغلاق الآبار مكلف وقد يضر بإمكانات إنتاج المكامن النفطية. وسيواصل منتجو النفط الإنتاج والاحتفاظ مؤقتاً بإنتاجها غير المباع في مرافق التخزين.
- مراقبة حالات التصرف في الحصص، إما من خلال عمليات الدمج والاستحواذ أو الإفلاس، والتأكد من صحة الإبلاغ بالمكاسب أو الخسائر الرأسمالية الناجمة عن هذه العمليات، أو إصدار خطابات إعادة التقدير الضريبي في الوقت المناسب، أو دفع الضريبة، أو التأكد من قيد الالتزام الضريبي، نظراً لأن البلد المعني في حالات كثيرة يكون بمثابة الدائن المفضل.
- تقييم مخاطر أثر إعادة الهيكلة المالية على الضرائب مستحقة الدفع، بما في ذلك تأثير الإعفاء من الديون، وتحويل الديون إلى حصص ملكية، وتعديلات الشروط الجوهرية لأدوات الدين.
- دقة فحص تكاليف الإغلاق والتحول لضمان التصنيف الملائم للتكاليف الرأسمالية والتشغيلية.
- تطبيق شروط ترحيل الخسائر القائمة للأمام وللخلف لضمان تطبيق الخسائر بالشكل الصحيح.
- تطبيق أسلوب تقديم الإقرارات والدفع إلكترونياً بالنسبة لشركات النفط والغاز الكبيرة والمقاولين من الباطن لضمان قدرة المكلفين على تقديم الإقرارات، وإصدار التقديرات، وتحصيل الضرائب ومطابقتها للمدفوعات.
- التعجيل بتركيب أحدث تكنولوجيات القياس لضمان دقة قراءات أجهزة القياس المترية للجودة والكميات في سلسلة الإنتاج بأكملها، والتي يمكن إبلاغ معلوماتها مباشرة لمصلحة الضرائب والجهات التنظيمية الأخرى بالوسائل الإلكترونية.

## ثالثاً - إجراءات تحسين الامتثال من أجل تعبئة الإيرادات

يجب قيام الإدارات الضريبية بتحديد وتنفيذ استراتيجيات لتعبئة الإيرادات أثناء الأزمة. ويمكن النظر في اتخاذ الإجراءات التالية:

- إجراءات فورية يتم تكثيفها أثناء الأزمة.
- وضع وتعزيز خطط لتحسين الامتثال وتنفيذها في القطاعات الاقتصادية التي تفيد من انهيار أسعار النفط، على سبيل المثال، الزراعة، والمستلزمات الاستهلاكية الأساسية، والكيماويات، والاتصالات.<sup>7</sup>
- فحص التقديرات الضريبية وطلبات رد ضريبة القيمة المضافة من مقدمي وموردي الخدمات المحليين لضمان الإبلاغ بكل الإيرادات.
- تعزيز خدمات المكلفين والاتصال بالمكلفين بصفة منتظمة لبقاء على اتصال مع الشركات بشكل ثابت لمناقشة المسائل الفنية، والعمل بصورة أكبر "كجهة تيسير ضرائب الشركات".

إجراءات متوسطة وطويلة الأجل يتم تنفيذها فور انحسار الأزمة:

- تحديد استراتيجيات مشتقة جديدة طويلة الأجل مصممة لتثبيت الخسائر المستقبلية.
- تقييم النظام المالي وتفهم الخيارات المتاحة في الظروف المختلفة التي قد تتطور أثناء الأزمة أو بعدها لضمان استعداد إدارة الإيرادات.<sup>8</sup>
- إرساء حدود فاصلة واضحة بين الدور التجاري والتنظيمي. فمشاركة أي كيان تجاري في الوظائف التنظيمية للحكومة هو تعارض واضح في المصالح وينبغي استبعاد دمج إدارة إيرادات قطاع النفط والغاز في أي شركة وطنية للنفط.
- زيادة درجة الشفافية عن طريق النشر المنتظم للعقود والإيرادات المحصلة من القطاع وفقا للمبادئ التوجيهية للإبلاغ حسب "مبادرة شفافية الصناعات الاستخراجية".

## رابعاً - إجراءات محددة لإدارات الجمارك

في كثير من البلدان، يلاحظ أن السيطرة الجمركية على صادرات قطاع النفط والغاز والمعدات المستوردة لإنتاجها ليست مثالية، وذلك على الرغم من الأهمية البالغة للبيانات التي تنتجها إدارة الجمارك لضمان الشفافية وتحديد إيرادات الموارد الطبيعية. ومع الانخفاض في أسعار النفط والغاز من جراء جائحة كوفيد-19، فقد ازدادت الأهمية أكثر من قبل لضمان دقة تسجيل التدفقات العابرة للحدود وإمكانية استخدام البيانات لصياغة السياسات والتحقق من صحة الإيرادات.

وبالنسبة للإدارات الجمركية، من الضروري التأكد من وجود إجراءات وضوابط تتعلق بأنشطة تصدير النفط والغاز، وبخلاف ذلك، العمل على وضعها أو تقويتها حسب مقتضى الحال. وينبغي إيلاء اهتمام خاص بما يلي:

- قياس وتسجيل كميات ومستويات جودة النفط والغاز المحملة للتصدير، وسلامة تطبيق قواعد التقييم.
- مراقبة المخاطر وإجراء عمليات التدقيق (المكتبي) حسب الحاجة، فيما يتعلق بواردات وصادرات معدات قطاع النفط والغاز، لتقصي حالات التقييم بأكثر أو أقل من القيمة الحقيقية، وذلك مقابل قواعد التقييم الجمركي المعمول بها.
- مراقبة وتدقيق حسابات السلع مزدوجة الأغراض والمعفاة من الجمارك عن استيرادها للاستخدام حصرياً في قطاع النفط والغاز.

7 راجع مذكرة إدارة شؤون المالية العامة بعنوان "Safeguarding Revenue Streams and Restoring Revenue Administration Activities After the COVID-19 Crisis"، إبريل 2020 (لم تنشر بعد).

8 راجع: النظم المالية للموارد الطبيعية: استجابة السياسة الضريبية، إبريل 2020؛ ضمن السلسلة الخاصة الصادرة عن صندوق النقد الدولي حول جائحة كوفيد-19

<https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/covid19-special-notes>

وفي حالة احتياج إدارات الإيرادات للمساعدة في وضع الاستراتيجيات أو الخطط، أو التوسع في بعض الاقتراحات المذكورة أعلاه أو التكيف معها حتى تتمكن من سرعة التصدي لآثار جائحة كوفيد-19 في قطاع النفط والغاز، فإن إدارة شؤون المالية العامة في صندوق النقد الدولي على أهبة الاستعداد للمساعدة من خلال عقد المشاورات وتقديم التوصيات وفق احتياجات كل إدارة على حدة.