



应对 COVID-19 的财政政策特别系列

本文是财政事务部为帮助成员国应对冠状病毒紧急事件而撰写的系列说明之一。本文内容仅代表国际货币基金组织（“基金组织”）工作人员的观点，不一定代表基金组织及其执行董事会或管理层的观点。

自然资源财政制度：税收政策应对¹

为应对大宗商品价格下跌，拥有自然资源的国家可能在提供税收减免方面存在压力。最佳的应对方法是允许自动稳定机制发挥作用，使基于利润的税收收入降幅大于基于生产的税收收入。为应对危机采取的普遍税收减免也应适用于采掘业，同时，应及时向出口导向的项目提供增值税退税。在一些特别的情况下，可能有必要提供临时减免，例如减免开采权使用费。

关于本说明的任何问题和评论请发送至 cdsupport-macrofisc@imf.org。

一、流行病危机对采掘业的影响

油价和贱金属价格已出现大幅下跌，反映了流行病危机导致的需求萎缩以及石油产量供应的激增²。特别是，由于经济形势存在不确定性，贵金属价格上升，采矿业受到的影响并不一致。作为整个社会公共卫生措施的一部分，或者因为员工被感染，采矿和石油业可能也会临时停工。

采掘业的盈利预计会下降，并对财政、对外和实体部门造成影响。采矿或石油项目可能减产或停产，这取决于危机的持续时间和严重性。成本相对较高的项目将更容易受到影响。一般来说，只要价格超过边际成本（包括临时停工的成本），经营活动就会继续。一些投资决策可能被推迟，其中成本或勘探风险较高的领域可能更易受到影响。

二、针对采掘业的财政制度

针对采矿和石油上游活动的财政制度通常包括基于生产（例如开采权使用费）和基于利润的工具（例如公司税，资源租赁税或利润油分成）。一些制度也有国家直接参与。开采权使用费从生产之处就提供了早期收入，并显示了政府保存资源以供未来开采而制定的保留价格。基于利润的工具通常采用累进税率表，使政府能在盈利能力更强的项目中获得更大比重的收入。

¹ 由 Thomas Baunsgaard、Thomas Benninger、Eduardo Camero、Dan Devlin、Alpa Shah、Artur Swistak 和 Jean-Francois Wen 撰写。

² 见 IMF 财政事务部《应对油价急剧下跌的财政政策》。

由于大宗商品价格下跌，政府收入将会下降，其中基于利润的工具可能会比基于生产的工具出现相对较大的降幅。更依赖基于利润的工具的财政制度往往会出现更大规模的收入自动减少，从而削弱了相机政策调整的合理性。

三、税收政策应对

最佳的税收政策应对方法是允许财政制度中固有的自动稳定机制发挥作用，同时抵制实施免税或为采矿或石油项目提供特别支持的压力。尽管年度内的临时性纳税可以基于反映大宗商品价格下跌的当前收入的估值，但没有令人信服的原因支持降低税率或提供免税期。

1. 整个经济中与危机相关的税收措施应该也适用于采掘业，特别是：³

- 针对工资税的临时减免应该也扩展至采矿和石油部门。采矿项目的劳动密集程度通常高于石油项目。
- 增值税退税应该及时支付，如有增值税退税欠款，应该及时清缴，以便改善现金流。这能惠及一般以出口为导向的采掘项目。
- 税收亏损结转的期限可以延长，以确定亏损能完全得到弥补，或者可引入税收亏损移前扣减的条款，以提供更直接的现金流效益。

2. 只有在特殊情况下才有必要为采掘业提供相机的税收政策支持。只有在财政模型显示，由于大宗商品价格下跌，当前项目在无法获得临时支持的情况下在短期或中期内失去了财务可行性，才应该提供税收政策减免。

- 推迟支付开采权使用费，暂时降低开采权费率或退还开采权使用费，以缓解现金流问题。
- 针对支出扣减的定期限制可以暂时放宽（例如在生产分享框架中提高成本回收限额）。
- 放宽“围栏”条款，允许项目之间进行税收合并，可能会改变获得收入的时间安排，尽管这会加剧适用与累计现金流相关的财政工具的复杂性（如资源租赁税或基于 R 因子的利润油分成）。
- 在财政制度之外，监管机构可以暂时同意推迟与许可证持有人就采矿和石油项目达成的工作承诺。

相机措施应包含一个规定了结束日期的明确日落条款，并根据事先设定的资格标准向全行业提供充分透明度，而非通过个别项目谈判。

³ 见 IMF 财政事务部《税收问题：概述》。