

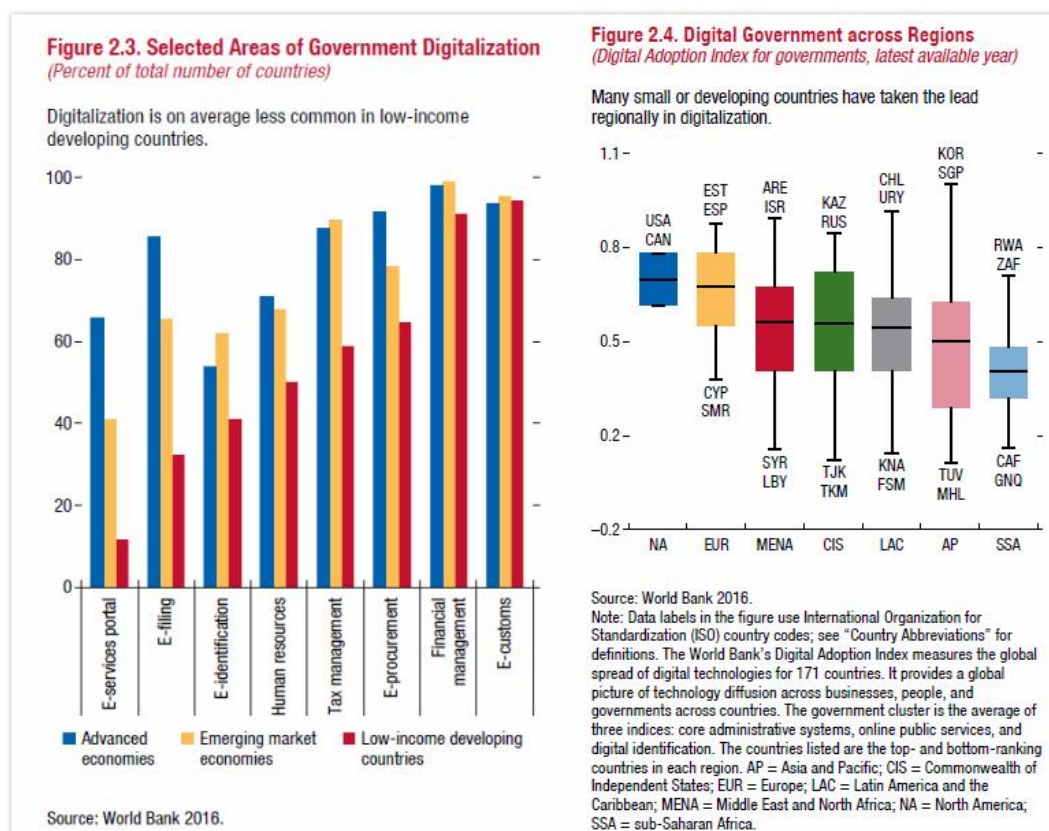
IMF《财政监测报告》：数字化财政——机遇与挑战并存

在数字化的浪潮下，各国政府在不同程度上都将本国的网站和财政管理系统进行了数字化。当然，数字化为财政政策带来的不仅是机遇，还有挑战。IMF 在 2018 年 4 月的财政监测报告中聚焦了数字化对财政政策转型带来的积极影响和潜在风险，并对此提出了政策建议。

根据第十二版的《柯林英语词典》，数字化是指将信息转化为计算机可识别的格式即二进制的单位的过程。随着数字技术的硬件基础设施如宽带网络、路由器、计算器、智能手机等的迅速发展和普及，以及数字技术的软件基础设施如物联网、云计算、数据分析、人工智能等的涌现，如今的世界正变得日益数字化（Dahlman et al., 2016）。

在数字化的浪潮下，各国政府在不同程度上都将本国的网站和财政管理系统进行了数字化（图 1）。当然，数字化为财政政策带来的不仅是机遇，还有挑战。IMF 在 2018 年 4 月的财政监测报告中聚焦了数字化对财政政策转型带来的积极影响和潜在风险，并对此提出了政策建议。

图 1 各地区政府数字化的进程各异



数字化的积极影响

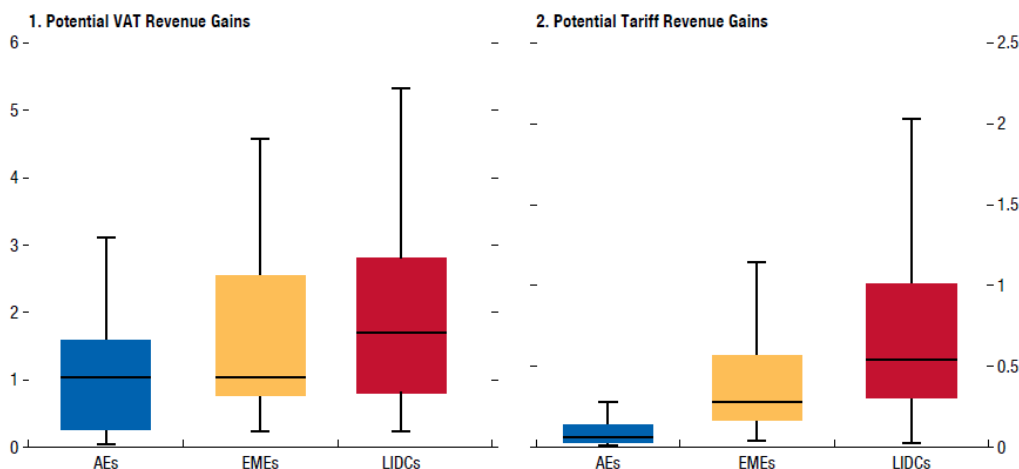
IMF 指出数字化不仅能帮助政府获得更多及时可靠的有效信息，从而改善财政政策的设计和和实施，而且数字化可以帮助政府花较少的成本来改善私人 and 公共部门的税收遵从 (Tax Compliance) 状况 (图 2)。例如，英国海关正在利用大数据来识别进口商在边境的欺诈行为。IMF 估计，采用此方法可以提高在边境征收的年度间接税，其规模

相当于 GDP 的 1%-2%。数字化还可帮助政府追查那些藏匿于离岸金融中心 (低税辖区) 的财富，根据 Zucman 的估算这些财富规模占到全球 GDP 的 10%，对这些财富征税可以扩大税基 (图 3)。虽然在现行税率下扩大的税基所能带来的潜在收入增长规模很小，但数字化有助于未来从源头上征收所得税，防止其逃税。

图2 利用数字化技术能帮助政府改善税收遵从情况

Figure 2.8. Potential Revenue Gains from Closing Half the Distance to the Digitalization Frontier, 2016
(Percent of GDP)

Potential VAT and tariff revenue gains from digitalization are substantial, particularly for lower-income countries.



Source: IMF staff estimates.

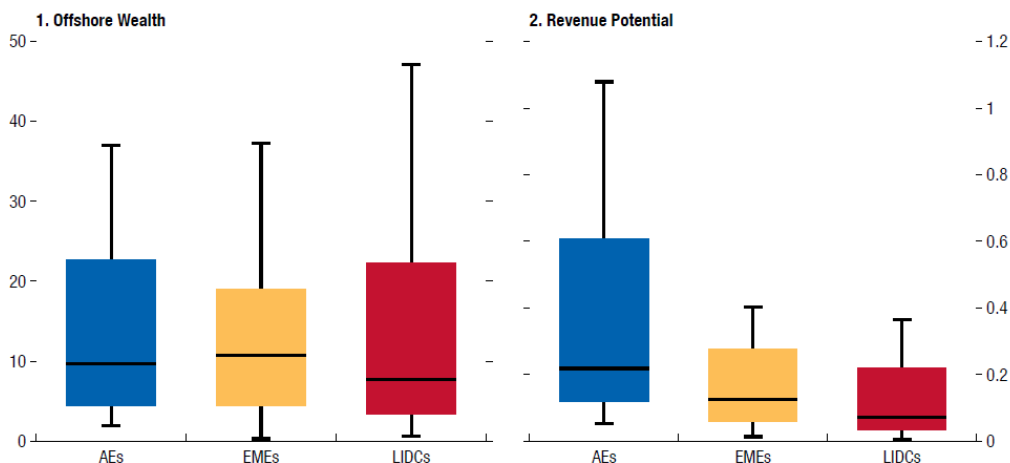
Note: The panels in the figure show gains from reducing the distance to the digitalization frontier by 50 percent. AEs = advanced economies; EMEs = emerging market economies; LIDCs = low-income developing countries; VAT = value-added tax.

图3 对离岸财富征税能扩大潜在税收

Figure 2.10. Offshore Wealth and Revenue Potential, 2016
(Percent of GDP)

Estimates of offshore financial wealth are substantial for countries across all income groups.

Under current policies, estimated potential tax revenue from offshore financial wealth is comparatively small and concentrated in advanced economies.



Source: IMF staff estimates.

Note: AEs = advanced economies; EMEs = emerging market economies; LIDCs = low-income developing countries.

在支出方面，数字化可以帮助改善社会保障和公共服务的提供方式。印度和南非的经验表明，利用生物信息识别等电子化技术后，政府发放补贴的效率得到了改善，减少

了遗漏率（图4）。而法国和比利时的经验表明，利用数字化技术能提升补贴的领取率（图5）。

图 4 案例显示数字化技术的应用能降低补贴的遗漏率

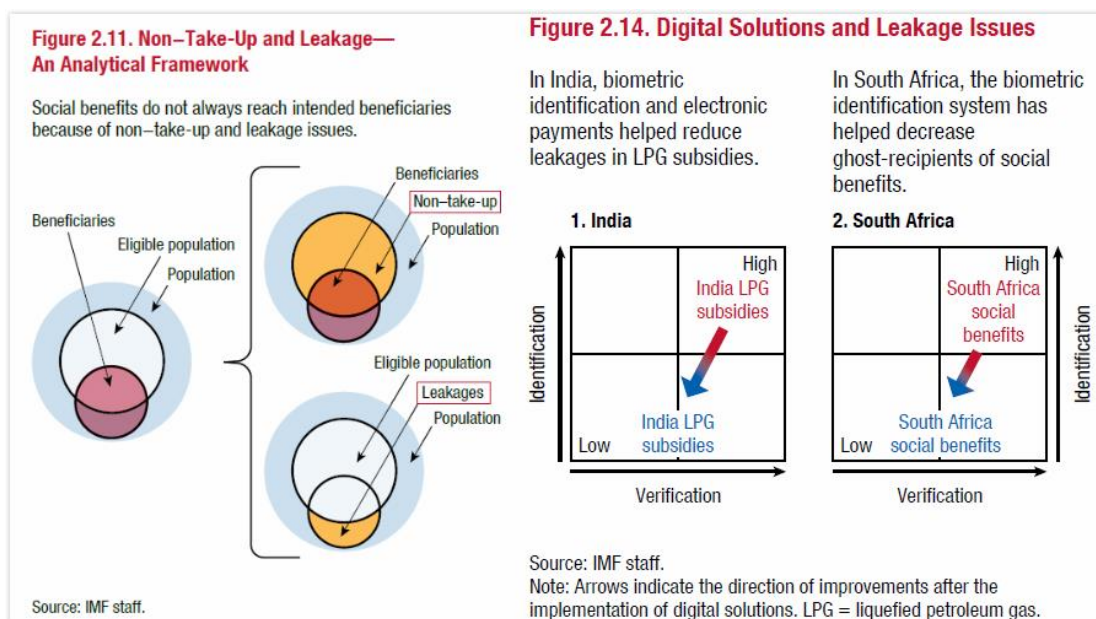
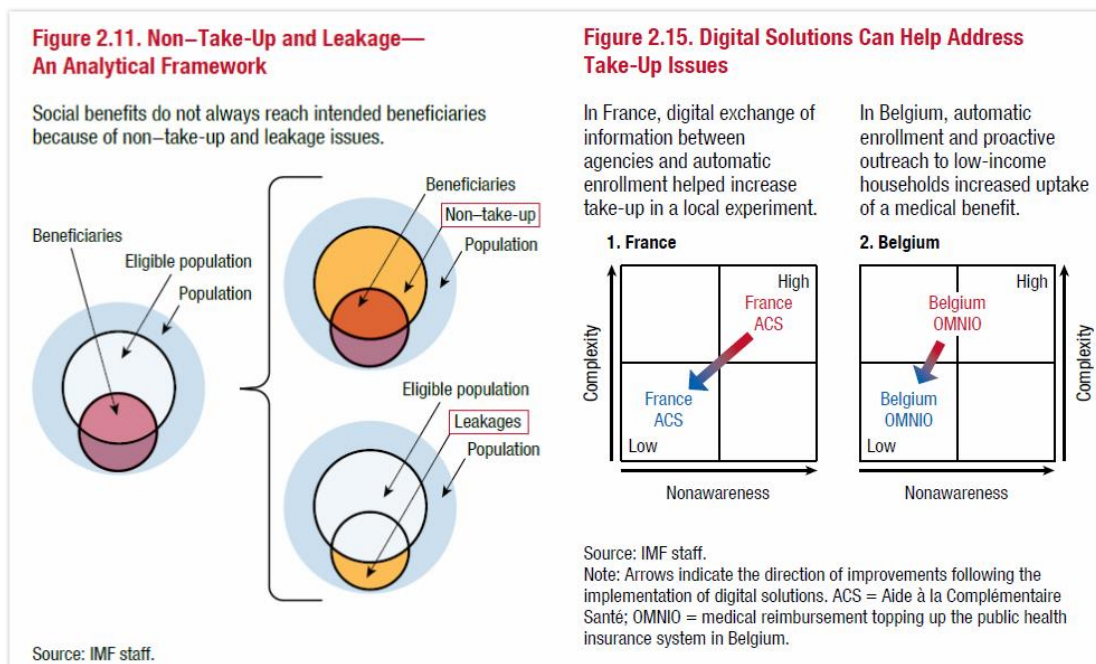


图 5 案例显示数字化技术的应用能提升补贴的领取率



挑战正在眼前

当然数字化对财政带来的还有挑战。

一是，数字化使得商业模式发生剧变，以谷歌、苹果、腾讯、亚马逊及阿里巴巴等数字巨头为代表的数字科技公司在全球股票市场的市值规模远大于传统企业。这些高

度数字化的企业通常在线提供服务，不像传统企业那样有明确的地域限制，因此如何对这些企业的经济活动征税是对现有国际税收体系的挑战。具体来说，在线服务的用户所产生的具有商业价值的信息，会对各国税收权利产生何种影响？在征税权利的分配

方面，目的地（即最终消费者的居住地）因素是否发挥了更重要的作用？

一些国家，比如以色列和意大利，已针对数字化公司出台了专门的税收措施，但这种缺乏协调的解决方案并不能奏效。对此 IMF 建议，调整国际税收框架的工作需要全球共同的协作。

二是，企业和居民要融入政府财政的数字化系统，需有相应数字硬件和软件基础设施才能与政府开展数字互动。这就引发了数字普惠的问题。假设强制小企业和居民部门融入政府的财政数字化系统，那么这些基础设施可能会对那些技术使用受限的小型企业和脆弱家庭带来过多的负担 (Chaudhury and others 2006; Olken 2006)。假设将他们排除在政府数字化财政系统中，就带来了不平等，因为这些群体将无法享受到数字化的公共服务。

对此 IMF 建议，政府可以增加财政对数字基础设施建设的投资、提升数字财政系统的兼容性来促进数字普惠 (World Economic Forum 2017)。

三是，财政数字化技术为欺诈和扰乱政府财政职能的活动创造了新的工具，某些个人或组织使用数字手段逃税或非法索赔等。以韩国为例，最近当局突击检查了该国规模最大的加密货币交易所，因为交易所涉嫌逃税。

有些国家的政府已经迅速响应来面对数字化带来的欺诈和扰乱活动。英国海关开始与第三方公司合作，用大数据打击偷税漏税。印度尼西亚、尼日利亚、博茨瓦纳（非洲中南部国家）开始使用生物识别技术来进行确保养老金发放的准确度。加拿大、比利时、希腊和瑞典等国家则联合起来应对一种新型

逃税技术——电子销售抑制 (Electronic

sales suppression)。

四是，维护公共财政数字系统安全也需要投入大量的成本。当前，大规模的数据泄露和隐私侵犯事件时有发生，这突显出了公共数字系统的脆弱性。

Eggers (2016) 指出，加强防火墙的建设、政府部门和私人部门的网络攻击信息共享机制或许能够帮助政府增加公共数字系统的安全性。以爱沙尼亚为例，政府采用了区块链技术来增强其信息的安全性。

展望未来

具体分析数字化带来的机遇和挑战后，IMF 指出，数字化趋势已势不可挡，未来还可能进一步加速。政府可以设法抵制数字化，但之后仍要不情愿地做出调整；政府也可以选择去拥抱、预测、甚至在某种程度上塑造数字化。

综上 IMF 给出以下三条建议。一是，要实施积极、全面的改革议程，解决政治和体制中的薄弱环节，以管理数字风险并确保实现包容性。二是，政府的财政要确保充足的预算，为数字基础设施和网络安全领域的投资提供资金。三是，积极开展国际合作，迎接这些共同的挑战。

【参考文献】

Chaudhury, N., Hammer, J., Kremer, M., Muralidharan, K., & Rogers, F. H. (2006). Missing in action: teacher and health worker absence in developing countries. *Journal of Economic perspectives*, 20(1), 91-116.

Dahlman, C., Mealy, S., & Wermelinger, M. (2016). Harnessing the digital economy for developing countries. *OECD Development Centre Working Papers*, (334), 1.

Eggers, W. D. (2016). Government's Cyber Challenge: Protecting Sensitive Data

for the Public Good. Deloitte Review, 19, 139-155.

Imf, I. M. F. (2018). Digital Government. Fiscal Monitor.

