

グローバル化する経済の中での税制の課題

政府税制調査会に対するIMFスタッフによるプレゼンテーション

2007年5月17日 東京

(仮訳)

I. はじめに

グローバル化(資本、財、サービス及び労働の様々な程度での可動性の増大)は、税制に対して、広範な課題を提起している。こうした課題は、金融市場の進化により増幅され、高齢化に伴う差し迫った巨大な財政圧力を受けている日本において特に緊急性を持っている。主な課題は以下の通りである。

- 要素及び商品の可動性の高まりは、課税ベースの可動性の増大、すなわち歳入の喪失のリスクを意味している。(1)「実物」要素の可動性は、特に海外直接投資(FDI)を誘引するための競争を激化させているが、これは歳入の確保及び成長を高める外部性の追求の両方を目的としている。(2)移転価格や金融取引を通じた「書類上」の取引の可動性は、企業が課税対象となる利益を低税率地域に移動させることを可能にしている。(3)脱税は促進されている。他の国々が間接税において経験している密輸や付加価値税の脱税(VAT fraud)といった困難は、日本においては、島国という性質もあり、他の国々ほどには問題とならない可能性が高い。しかし、納税者による申告を信頼できない中で、諸外国と同様に居住者の全世界所得に対して課税することの困難が予想される。
- より微妙な問題として、グローバル化が伝統的な税制に関する帰着を変えていることが挙げられる。可動的な要素は、他国に移転すること、すなわち名目上課される租税の実際の負担を、非熟練労働力などより可動性の低い要素に移転することにより、その国の課税を逃れることができる。
- たとえ国々の間に直接の可動性の結びつきがなくとも、「尺度としての競争(Yardstick Competition)」の兆候は見られ、有権者及び潜在的な投資家が、ある国の税制を、その国のより広い意味での能力及び企業に対する態度を示すシグナルとして捉えつつある。
- 多くの国々において、グローバル化は、(原因ではないとしても)所得の不平等の増大を伴っており、日本のように、公平を達成する目的でより意識的に税制が使われている国において、活発な議論を引き起こしている。ここでの中心的な問題は、歳入あるいは同様の措置(勤労所得税額控除(Earned Income Tax Credit)の導入のような)が、より効果的であるか、より成長促進的であるかどうかである。
- 可動性の増大は国境を越えた外部効果を強め、税制及び税務行政における最適な協調の程度及び性質に関する問題を提起する。

グローバル化が税制に与える影響は広範にわたる。このメモは最も重要ないくつかの点に焦点を当てたものである。(簡略にするため、国際協調の問題は捨象する。)

II. 税制のグランドデザイン

グローバル化がもたらす課題の多くは、資本所得に対する課税において最も強く問題となる。こうした所得に対して低税率での課税を行う、または税率をゼロとする理論的な主張は長きにわたり存在したが、今はそれ以外の方法の実際上の困難が増大したことにより、強化されている。結果として、多くの国で所得税の再構築が行われており、こうした再構築は断片的な場合もあるものの、基本的に各国が構築しようとする税制は、一貫したビジョンに沿ったものとなっている。

所得税については4つの主要なグランドデザインが存在する。包括的所得税(Comprehensive Income Tax)は、全ての源泉から得られる所得の合計に対して累進税率を適用するもので、長きにわたり教科書において理想とされてきた。執行の際の困難(特にキャピタルゲインが発生した際に効果的に課税すること)も長きに渡り認識されていた。しかし、グローバル化はより根源的な問題を浮き彫りにしている。資本所得に対して、日本の最高税率である50%のような労働所得に適用されるのと同じ高い限界税率で課税しようとするれば、容認できないほど大量の資本の海外流出を招くことになる。

第2に、多様な形態の支出税(Expenditure Tax)は、(少なくとも)貯蓄からの通常の収益は課税対象から除外し、高水準の支出に対しては高い税率を適用して、一定の累進性を維持するものである。支出税は貯蓄の決定における歪みを取り除くことはできるが、同じだけの税収を上げようとした場合に労働その他の意思決定において一層の歪みをもたらす。この制度を明示的に採用している国はほとんどないが、貯蓄インセンティブを与えるスキームの普及、及び付加価値税(VAT)が税収に占める重要性の増大は、多くの国々が実質的には支出税の方向に向かっていることを意味している。年金に対しては支出税の取扱いを適用することが極めて一般的であるが、日本はさらに実質的な補助金を与えている。

第3に、北欧諸国で最も発展した二元的所得税(Dual Income Tax (DIT))は、労働所得に対する累進税率と、資本所得に対する相対的に低い単一の税率を組み合わせたものである。後段の特徴は、主として可動的な資本所得に対する課税が困難である点に配慮したものだが、累進性を増大する可能性がある。二元的所得税が導入される前は、(裁定取引の機会、及び資本コストの控除可能性の非対称の結果として)資本所得への課税からの歳入はほぼ間違いなくマイナスであった。資本所得の取扱いはそこまで統一されていないものの、日本の現行制度は二元的所得税と重要な類似点を有しており、一貫した改革へ向けた自然なモデルとなりうるものである。完全な二元的所得税に関する主要な問題点は、自営業者の取扱いである。なぜなら、自営業者にとって資本所得と労働所得とを相互に付け替えることは容易であり、複雑な配分のためのルールが求められるためである(税率間の差が小さければこの困難は軽減される)。

第4のグランドデザインは、現在12かそこら(a dozen or so)の国で採用されているフラットタックス(Flat Tax)である。これは、単一の限界税率を(一定の免税額以上の)全ての労働所得に対して適用するものである。フラットタックスの種類の中にはかなりのバリエーションがある。例えば、全てではないがいくつかの国では企業の所得に対しても同一の税率を適用する。これらの改革によって、労働供給において顕著な反応があった兆候はほとんどないが、納税者によるコンプライアンスが改善した証左は見られる。時おり、フラットタックスは本質的に逆進的であると見なされるが、フラットタックスの分配における意義は通常曖昧である。豊かな人々が支払う税はより少なくなるが、基礎的な免税額を増加させることが一般的であるため、最も貧しい人々が支払う税もまた同様に少なくなる。簡素化の利点は限定的である可能性が高いが、フラットタックスを伴う改革の経験は、所得税の課税ベースの拡大(日本の文脈において常に問題となる事項である)が、税率の引下げと組み合わせることで、いかにしてより受け入れられやすいものとなりうるかを説明してくれる。

関連する問題は、資産の価値及び譲渡に対する課税に関わるものである。地域に特有の属性に関連するものを除けば、資産に対する課税は資本所得に対する課税が直面するのと同様の課題の対象となる(重要な点で、それらは資本所得への課税と等価である)。資産税(Property Taxes)は、それが特定の地域の属性に関連するもの、あるいは地域の行政サービスの使用料に代わるものである範囲内において、地方政府の追加的な財源調達手段として好まれることが多い。相続・富裕税(Inheritance and Wealth Taxes)は、免税措置及び租税回避の余地をなくすことの困難により弱体化していることが多い。家屋の価値上昇により納税者が増加するにともない抵抗の増大に直面している国々もある。しかしながら、これらの負担が二重課税となるという反論は、資本所得の負担の減少に伴って勢いを失うこととなる。

また、グローバル化は、直接税及び間接税のバランス(Balance between Direct and Indirect Taxation)について深遠な問題を提起している。付加価値税(VAT)はほとんどの国で、最適な消費課税として確立されているが、これは付加価値税がネットでの増収をもたらす上に、その他のより大きな歪みをもたらす税への依存度を減少させるためである。日本は世界でも有数の良く設計された付加価値税を有しているが、極端に低い税率が適用されており、結果として税収は比較的小さい。このことと、消費課税により依拠することが成長の加速に結びつくという証拠が、付加価値税を、必要な税収増大のための手段の主要な候補としている。付加価値税は、賃金及び利益に対する課税(一方は家計の資金利用に対して課され、もう一方は家計の所得源泉に対して課される)に貯蓄の累積に対する一括課税を合わせたものと同等であることから、付加価値税の引上げにより惹起される問題は、世代間の分配に関するものである。

III. 競争力と成長のための税制改革

法人所得税(Corporate Income Tax (CIT))は成長の鍵となる要素であるとみなされているが、明らかに国際的な租税競争の対象となっている。しかしながら重要なのは、OECD 諸国においては、法人所得税がもたらす税収が概ね変わっていないということである。これは、税率の引下げに典型的に伴う課税ベースの拡大を反映している。しかし、その他の要因も作用している可能性がある。利益、特に金融部門の利益が GDP に占める割合が上昇している可能性がある。また、利益と損失の取扱いの非対称性を前提とすると、法人所得税収の安定性は利益の変動性の増大を反映している可能性がある。

成長を促進する税制を構築しつつ、歳入を確保することは、限界実効税率(METR: Marginal Effective Rate of Tax)及び平均実効税率(AETR: Average Effective Rate of Tax)の両者に注意を払うことを要求する。限界実効税率は、どの国に投資を行うかが決定された後に、税制が投資の水準にどのように影響するかに関連するものである。平均実効税率は、どの国に投資を行うのかという選択に関わるものである。(例えば、純粋な利益に対する税率が 20%の税が限界実効税率はゼロだが平均実効税率は 20%ということもある。)平均実効税率の重要性に対する認識が高まっており、地域間の企業の利益移転を促す要素として法定税率に再び焦点が当たっている。日本の税率は国際的な基準に比べて依然として高く、更なる税率引下げに対する圧力が生じる可能性は高い。

法人所得税の競争は単なる税率の引下げだけでなく、再構築の試みをも意味している。ベルギーの「企業資本に対する控除」制度及びエストニアの配当のみに対する課税は顕著な事例である。いずれも、法人段階での(裁定的な要素が増大する)負債と資本の間の税制上の取り扱いの差別を取り除き、法人所得税を純粋な利益に対する課税に近づけようとするものである。

研究開発(R&D)を促進する措置は、一定の研究開発に対して強力な効果を持つが、こうした措置が私的な利益ではなく真に社会的な利益をどの程度生み出すかについては不確かである。

また、持続可能な成長に関する問題は、エネルギーに対する課税(taxation of energy)に関する政策を要求する。こうした政策には、歳入、競争力、供給の保障、(国内及び国際両面での)外部性に関する目的をバランスするような燃料課税(日本では比較的低い)の問題が含まれる。