

最近の国際経済下における税制の動向

——経済危機下における税制（国際人道税〈航空運賃税〉を含む）——

IMF 財政局税制担当課長 **ビクトリア・ペリー**



はしがき 本稿は、平成21年6月11日に国際課税委員会及び会員懇談会合同で開催された、IMF 財政局税制担当課長 ビクトリア・ペリー氏の『最近の国際経済下における税制の動向——経済危機下における税制（国際人道税〈航空運賃税〉を含む）』と題する講演内容を取りまとめたものであり、当講演はIFA日本支部との共催となっている。尚、当日の配付資料を(I)(II)として、本文末尾にまとめて添付している。

.....

どうもありがとうございます。本日はここでお話できますことを非常に嬉しく、また光栄に存じます。

これからお話する内容、これはIMFの公式見解ではなく、私自身或いは私と共著者の個人的な見解というふうにお考えいただければと思います。

先ほどもご紹介いただきましたが、これから現在の経済状況下における税制の問題について、同僚とともに研究してきた内容をご紹介させていただきたいと思います。それから、国際人道税（航空運賃税）というテーマも最近大変注目を集めておりますので、これについてもお話したいと思います。

本日お話する内容は、来週IMFのウェブサイトで公表される予定になってる論文を基にし

ております。その論文のタイトルが今日のプレゼンテーションのタイトルでありまして、「この危機から学ぶ税制上の教訓」(Debt Bias and Other Distortions: Crisis-Related Issues in Tax Policy)というタイトルです。ご関心のある方は、ぜひ来週ウェブサイトから論文の方もご入手いただければと思います。

この論文の取りまとめを主導しましたが、皆さんご存じかもしれません、マイケル・キーンという人物で、彼はIMF財政局のシニアアドバイザーを務めています。それから私、それからそちらに座っておりますクレムなどがこの作業に参加しています。

この論文は、先週IMFの理事会に提出されました。そこでの手続きを終了しましたので来週正式発表を行うことになりました。

I 経済危機下における税制

今回の研究は、今般の金融経済危機に関して、どのような要因がそれを引き起こしたのか、或いは、どうすればその問題の解決に寄与し得るのかということについて、それぞれの専門家がその専門的な知見からその検討をするという趣旨で始まったものです。

そこで、税制がこの危機を引き起こす可能性について、まずはあらゆる分野を洗い出して検討しました。税制が直接その危機の引き金に

なったということはまずないだろうというふう
に考えはしましたがけれども、その背景を作った
ということは十分に考えられるということで、
まずその点について検討しました。

さまざまな専門家、米国そのほかの国々の学
者の方々、それから、OECDの財政委員会の
スタッフとも議論しました。OECDでも同じ
ような検討をしていましたが、その中間的な結
論は、われわれとほぼ同じような結論に至っ
ています。

今回の危機を引き起こしたさまざまなひずみ
に関しては、以前から知られているものが多い
のですが、税制とマクロ経済の安定性というこ
とについては、これまで必ずしも十分に検討さ
れてきませんでしたので、今回検討しました。

検討の結果判明したことは、税制によってこ
の危機が直接的に引き起こされたということは、
やはり全く言えないということです。ただ、税
制がレバレッジを大きくする方向に動くとい
うことはあり、レバレッジが大きくなると、それ
だけ不況時の影響が大きくなるということも言
えます。

税制は、企業の借り入れコストに影響を与
えます。これは何百ベーシスポイントという形で
表される数字です。それから、資本の流れに対
しても大きな影響を与える、或いは与え得るも
のです。従いまして、税制が直接危機の引き金
を引いたわけでないとしても、以前から存在す
るこのような長期的な税制のひずみに関して検
討するいい時期だと考えたわけです。

それでは税制が今回の危機にどのような分野
で影響を与えたのか、或いは与える可能性が
あったのかということに関して、主に3つの分
野を検討しました。1つがレバレッジ、これは
企業部門でも住宅でも該当します。2つ目が複
雑性、さまざまな金融商品の複雑性というこ
です。そして3つ目がリスク選好度、リスク
テークの志向性ということです。

これらの問題に対してどう対処したらいいの
かということも考えました。具体的には5つの

項目を、論文では検討しています。負債バイ
アスと企業財務、住宅市場、複雑な金融商品、
国際的な税の課題、そしてリスクテークに対す
る影響ということです。今日は、その最初の2つ
に重点を置いてお話いたします。

1. 負債バイアスと企業財務

中核的な課題となりますのは、長年にわたっ
て、ほぼ世界各国で行われてきた、負債の利子
に関しては控除可能であるが、株式の配当その
ほかの利得に関しては控除できないという法人
税の取り扱いです。これが大きな課題であると
考えました。

この負債バイアスがどれぐらいになるかとい
うことを決定する要因は幾つかありますが、ま
ず1つは法人税率です。税率が高ければ高いほ
ど、負債バイアスは高まります。しかしながら
実際には過去20年間、法人税率は低下の傾向を
たどっています。それからもう1つが配当に関
する個人に対する課税です。これも法人税率と
同じような効果をもたらすものですが、これに
関してもやはり近年低下傾向にあります。結果
として、過去10年、20年、全世界的にこの税制
によってもたらされる負債バイアスは、平均し
てみれば低下してきているといえるわけです。

細かい説明は省きますが、添付資料(I)—⑥
の表は過去18年間の要求される税引き後の収益
率で、金利に対するパーセンテージで示されて
いますが、これが低下してきているというこ
とがわかります。ただ、法人税率が低下してき
ているという効果を打ち消すような展開もあり
ます。それは非課税の投資家がより多く企業の金
融商品を保有するようになったということです。

この表では、税制上の取り扱いが危機を引き
起こしたといえるのか、或いは長年存在してい
る税制上の問題が、危機がいったん起きたとき
にそれを悪化させるような作用をもたらしたの
か、その土台を作ったのかということを検討し
ています。

先進国における負債・資本比率（デットエクイティー（D/E）レーシオ）は危機の前、驚くべきことにそれほど上昇しませんでした。ただ例外は2000年代に入って急拡大したレバレッジド・バイ・アウト、それから投資銀行、それから英国の商業銀行、こういったところでは負債比率が上がりました。それから、米国の企業部門は、欧州のそれに比べて全体としてレバレッジが低いということも指摘しておきます。アジアは、平均を取るとその2つの地域の間位置します。

しかし実際にどれくらい負債を増やすかという意思決定には、この税率が非常に大きな影響をもたらしているということが、さまざまな研究で明らかになっています。例えば、税率20%の法人税を導入しますと、負債比率は40%から45~60%に増加するということが、われわれとは別の研究グループの研究で示されています。

では多くの国で採用されている法人税制によって、実際にこの負債比率が高くなっているということ、まず仮定として置きましょう。そうしますと、そのような負債バイアスというのは、実際の経済的な影響をもたらしているのでしょうか。

エコノミックウエルフェア、経済的厚生、別の言い方をするとミクロ的な非効率ということですが、これは経済学の用語を使うとデッドウエートロス（死荷重）ということになりますが、実際に負債のレベルが上がっても、死荷重はそれほど多く発生しないということがいわれています。また、近年では、この負債と株式、デットとエクイティーの間のひずみをなくす、或いは少なくするために、ハイブリッド商品も多く使われるようになっていきます。

しかしわれわれは、税制による負債の増加というのがマクロ経済レベルで外部性として影響を持ち得るのかということに注目しました。実際に影響はあるということが判っています。負債比率が高いと、金融危機の後の生産の落ち

込み幅がそれだけ大きくなると、幾つもの研究がそういった結論を示しています。その中には2008年のIMFの研究も含まれます。

ここでは金融ストレスの後、生産がどれだけ落ち込んだかを見ていますけれども、金融ストレス中に事業会社が借入れを増大させていると、それだけ危機後の生産の落ち込みが大きいということが示されています。

また、企業というのはどれぐらいの借入れをするかという判断をする際に、あまり増やしてしまうと倒産確率が高まるということをベースに決定をするわけです。つまり、倒産確率が高まるというコストと課税上の便益とをてんびんにかけて、どれぐらい負債を増やすかを決定するわけです。

さらに近年わかってきたことは、企業は倒産のコストの内部化に当たって、自社の倒産のコストだけを考慮に入れるということです。数多くの企業が倒産してシステミックなリスクが引き起こされるという部分は、そういった外部性は企業の検討の中で実際に考慮されない、内部化されないということが指摘されています。

次に、今回の危機の特徴について、それが銀行或いは金融機関にどのような影響を与えたのかを考えることは非常に重要です。伝統的に銀行は非常に高い負債比率を取ってきました。その理由は、銀行というのはほかの組織・企業に比べて、より安全でリスクが低いと見なされてきたからです。しかしそれはもう昔のことであって、今日ではそうとはいえなくなっています。

銀行というのはこれまで非常に強い負債バイアスを持ってきたわけですが、その性向というのは銀行の監督当局が課す規制と対立するものです。監督規制当局の方では今回起こったような危機が発生しないように、一定程度の自己資本を持つことを銀行に要求しています。

そういった緊張関係があったわけですが、それに対応してここ何年かでは、新しい仕組みの商品が使われるようになってきました。これは利子控除ができる、そういった意味では負債の

性質を持った商品ですけれども、一方で、銀行の規制の観点からは、ティア1の資本として扱われるという、そういう性質の商品です。

一部の人は、このティア1に関するこのような規則を緩和したことによって銀行のリスクが高まったということを以前から指摘してきましたし、実際に後から考えればそうであったという状況であるわけです。そのような規則というのは新BIS規制、バーゼル2で導入されているものですが、保守的な規制をするという観点から、このバーゼル2に関しては現在見直しが行われています。

いろいろ申し上げてきましたが、総合的に見ると、世界各国の税制上のルールが変わったから、或いはデットとエクイティーの構造が変化したから危機が起こったわけではないという結論です。しかしながら世界の先進各国において、レバレッジを高める効果があった、レバレッジが高くなったことによって危機は本来よりも悪化し、よりその危機の度合いが深くなったということはいえるわけです。明らかに世界の法人税の体系というのは負債バイアスを持っている、それによってレバレッジが高まっているという側面は否定できないということです。

そういう状況で、この税制の構造的なひずみを正すということを、世界全体として、或いは各国で検討するとしたならば、その目的は税制上の中立性、デットとエクイティーの間の中立性を確立することになるかと思いますが、それでは一体どうしたらいいのでしょうか。

これまでレバレッジがあまり高くないように税制度で手当てをするやり方として、つまり負債比率があまり高くないように、或いは一定の限度以上に上がらないようにするための税制上の手段として使われてきたのが過少資本税制です。

過少資本税制は、ある特定の主体から借り入れをする場合、エクイティーに対してデットの比率を一定以下に収めなければならないというようなルールですが、これは恣意的でもあり、

また非常に複雑な仕組みでもあり、あまり効果を発揮しているとはいえません。

過少資本税制というのは、利子に関しては控除できる、配当に関してはできないという、今の制度を維持したままそれに対応しようというやり方ですが、この問題に根源的に対処するためにはどのような方法があるのでしょうか。

このようなひずみをなくす、或いは減らすために取り得る方策として、3つのアプローチを、論文の中では簡単に紹介しています。

1つがCBIT、包括的事業所得税です。これは企業財務において、デットとエクイティーの取り扱いを同様にします。そのためにデット、負債に関して利子控除を認めないというやり方です。しかしこれには問題がありまして、今の制度の仕組みの中では、例えば米国の税法上、これは所得税とは認識されませんので、従って外国税額控除が適用されないということになります。そのルール自体変えるということも可能ではありますけれども、既存の制度とが非常に大きく離れてしまうという、非常に過激な提案であるとも思います。

2つ目ですが、キャッシュフロー法人税で、これも利子の控除を認めないわけですが、その理屈は違って、資本控除を完全に認めるというものです。つまり、投資に関して即時の費用計上を認めるというやり方になります。

3つ目のやり方が、われわれとしてはこれが恐らく最も実地的で、内容的にも魅力的だと考えるわけですが、ACEです。Allowance for Corporate Equity（自己資本控除制）ということで、この制度の下では利子は控除可能です。一方、株式所得、配当に対しても控除を認めるというものです。その控除を認める際には、何らかの名目上の、或いは概念上の金利（収益率）を設定します。大抵はリスクフリーレートを使うということになります。

そのやり方は、デットとエクイティーの間の差をなくすという効果をもたらすものでありますけれども、それはエクイティーの場合と全く

同じように金利の控除を認めるという場合に、その効果がもたらされます。利子の控除に関して何らかの制限を持たせる、或いは持たせない、その両方のやり方で行うということが提案されています。

実際この ACE, 或いはその変種のような制度は、幾つもの国で既に導入され、試されています。クロアチア、ベルギー、オーストリア、ブラジル、イタリア、ラトビアなどの国々です。イタリアではこの制度は後から廃止されましたけれども、それは、これが機能しなかったからではなく、別の政治的な理由からでした。

これらの制度に問題があるとすれば、ほかの条件を同一にしますと、法人税収が減少するという事です。その分を取り戻そうとしたならば、1つのやり方として法人税率を引き上げるということは考えられます。しかしながら、資本が自由に国際的に移動して、利益の移転の可能性があると世界では、これは問題になります。

経済的には、資本（企業）収益に対する課税をなくすことにより、労働分配率を高め、その減少した税収分を労働者個人の勤労所得から直接徴税（回収）をするという方が効率的であるということが示されています。しかしながら実際にはそれを人々に受け入れてもらうというのは、政治的に至難の業です。

ほかにも現行の制度からどのように移行していくのかというような問題もいろいろありますが、デットとエクイティーの間の不均衡を是正するということを目指すのであるならば、これも1つの効果的なやり方かもしれないと考えます。

2. 住宅市場

それでは次に、税制が住宅部門にどのような影響を与えてきたかという話です。今回の危機というのがもと米国の住宅市場を発端として発生しておりますので、これは非常に重要な

テーマであると考えました。

今回のいわゆるサブプライム危機を引き起こす要因として、税制も一役買ったのかということですが、確かに税制は負債バイアスを持っています。アメリカを含む多くの国で、住宅ローンの金利に関してはこれを控除できるという制度がありましたので、そういった意味での影響はもちろんあります。

この利子控除だけが持ち家に対する影響を与えた唯一の税制上の項目ではありません。持ち家に関しては、通常、特殊な税制上の取り扱いというものが多数用意されています。利子が控除できるだけでなく、持ち家に関してのキャピタルゲイン課税には、多くの場合一定の制限が課せられています。持ち家に関しては、通常、課税される収益というのはこのキャピタルゲインだけであって、しかもその税率はほかの所得と比べて低く抑えられている場合が多いのです。

それから、いろいろな国や地域において、印紙税とか譲渡税といったものが、所有権の移転に関して課せられます。それから所有にかかわる税、例えば財産税或いは固定資産税といったものが持ち家に対してかかります。

この住宅の課税に関して最も大きなひずみをもたらしているのが、帰属家賃の課税です。つまり、持ち家において家はその所有者に対して提供するサービスに関しては、基本的に課税が行われておりません。これに関して例外が、主要国の中では2カ国だけあります。オランダとスイスです。これらの国では帰属家賃に課税が行われています。

以上、いろいろと見てきましたが、全体としてとらえて税制は住宅市場にどのような影響を与えるのかということを見ていきたいと思えます。1つには住宅価格に影響を与え得る、或いは家計の借り入れの水準にも影響を与え得ると考えます。

しかし、かかる影響というのはさまざまあつて、しかもお互い反対方向のものもあります。最近の研究で明らかにされているのは、この住

宅ローンの金利控除といった税制上の優遇措置は、住宅価格のボラティリティーに影響を与えるという点です。非常に優遇措置が厚い国とそうでない国と比べると、厚い国の方が住宅価格のボラティリティーが3倍大きかったということが示されています。

それから、これは感覚に合致しないかもしれませんが、キャピタルゲイン税の税率を下げると住宅価格の上昇が緩和されるということがいえます。その理屈は、売ったときにその利得に対して課税される分が少なければ、その分、投資家は資産に対する期待収益率を低く抑えることができるというものです。

今述べてきたようなさまざまな効果・影響というのが、総体としてどのような効果になるのかをまとめたのが添付資料 (I)―⑮の表です。持ち家の所有に関して税率の高い国、低い国、中くらいの国で、住宅価格がどう推移したかを見ています。データが十分にありませんので、厳密な計量経済学的な分析ができておりませんが、ここで示されているのは、税率の水準がどうであれ、98年から2007年の間、住宅価格は全く影響を受けなかったということです。

しかしながら1つ明確にいえることは、税効果は住宅の利用コストを引き下げます。それによって住宅に対する需要が増加するという事です。最近の研究で示されたのは、利子の控除ができるというその1点だけで、住宅の利用コストは19%下がるということで、これはアメリカの研究でそういった結果が出ています。

もちろん累進課税があるところでは、所得の多い人の方がこの影響は強く出ますので、税率が最も高い人に関してはその影響は19%をさらに上回ったわけです。こうしたことが住宅の価格或いは需給に影響を与えるわけです。

次に、家計の借り入れ水準について見てみますと、やはり利子控除などの優遇措置がありますと、家計は負債を増大させる傾向があります。これは代替的な投資先が完全に課税されている場合です。

持ち家に関して、税制の優遇措置がどれくらい借り入れを膨らませるのかというその関連を検証した研究が幾つかあります。1年ほど前にIMFが行った研究では、さまざまな持ち家に対する税制上の優遇措置の効果を計算しました。そうすると住宅の価値に対してどれだけの負債を取るかということに関して、負債のレベルが10%上がるという結論になっています。それから、米国・英国で行われた計量経済学的な研究です。時系列データを使ったものですが、それによると、利子控除の規模が小さくなればなるほど、住宅価格に占める住宅ローンの割合が住宅価格に対して低下したということが示されています。

それでは、危機と住宅税制ということについてどういう結論が導けるのでしょうか。1つ判ったことは、持ち家に対する税制上の優遇措置は、バブルを引き起こす必要条件でもないし十分条件でもなかったということです。つまり、英国においてはそれほど優遇措置がなかったにも拘らずバブルが発生しましたし、イタリアは非常に充実した優遇措置があったけれども、バブルは起きなかったということです。したがって、住宅価格のバブル、或いはサブプライムの危機の原因というのは、ほかのところを求めなければなりません。一方で、この税制上の優遇措置と家計の住宅ローンの負債規模には相関が示されています。言うまでもなく、特にアメリカなどにおいてはその家計の負債水準というのが今非常に大きな懸念事項となっているわけです。

既に申し上げたように、住宅と税制ということでは、持ち家の帰属家賃に課税がされていないというのが最も大きなひずみの原因です。この帰属家賃に対して課税をしないのであれば、実際これを導入するという事は難しそうに見えますので、そうであるならば、住宅ローンに関する利子控除も廃止していくべきという結論になります。その利子控除の廃止は実際に英国で成功裏に行われており、混乱も生じておりませんが、それをやるのには17年を要しました。

それから、現在の住宅市況を考えると、これを実施するタイミングとして、或いは提案するタイミングとして、今は適切でないだろうと思います。一方で、いかに住宅価格が下落したからといって、さらに多くの税制上の優遇措置を導入すべきでもないと考えます。

ひずみを減らすということ、それから一方で住宅価格の下支えとするということ、その両方の面で長期的にメリットがあると考えられるのが、取引にかかわる税を引き下げることです。多くの国においてはこのような取引税、譲渡税というのが高くなっていますので、それを引き下げるとするのは効果が期待できます。長期的にも短期的にもメリットがあります。

3. 複雑な金融商品

論文では以上説明してきた2つの主要な分野について検討しているわけですが、そのほかにもあと3つの項目について記述しています。そのうちの1つが複雑な金融商品です。税制によってこのような複雑な金融商品が生まれるということになったのか、また、そういった複雑な金融商品は危機を悪化させる効果を持っていたのかということです。

実際このような複雑な商品は、税制上の取り扱いを考慮しながら開発され、利用されてきているということは間違いありません。例えば、大幅割引債とかスワップとかいうものがそうです。それから、米国・英国などの税制の改正・変更が証券化を促進する要因になったということもいえます。実際、住宅ローンの証券化というのが今回のサブプライムの危機の原因となったというのは明らかです。

税制があったからこのような取引が行われたということには必ずしもなりませんけれども、その取引の形態に税制が影響を与えたということはいえると思います。或いは、税法上の取り扱いがどうであるのかが不確実であるが故に複雑な商品が開発されたという例もあるかと思

います。つまり、その取引の参加者が税制上有利だと考える取り扱いを得るために複雑な商品を開発したということはあると思います。

この不確実性ということについて、例えばIRSは、クレジット・デフォルト・スワップがどう扱われるべきなのかということについて、いまだに判断を示せていません。さらに、まだ答えが見いだせていないのが、このような金融の革新、金融新商品の開発が、経済的なウエルフェアコストを上げる方向に働くのか、下げる方向に働くのかということで、論文でもこれに対して答を出せていません。

これについては、今後も研究・検討していく必要があるだろうと思います。その際には、税の専門家、それからエコノミスト、また実際にその取引に参加している人たちというさまざまなプレーヤーに参加してもらって、分野横断的に研究をしていく必要があるだろうと思います。そうでないと、実際にどう取引が行われて、どうそれが処理されるのかということ自体がなかなか明らかにならないからです。

しかし全体を通じていえることは、あらゆる資本利益に対して国内それから国際的に単一の限界税率で課税されるという状況が生まれるまでは、常に裁定の可能性は存在し続けるということです。もちろんそのような理想的な世界が近い将来実現するということは期待できません。ただ、1つ実行できるかもしれない話として、実現ベースではなくて発生ベースでキャピタルゲイン課税をするということはあるかと思

4. 国際的な税制上の問題

もう1つこの論文で取り上げているのが、国際的な税制上の問題です。これは過去1年、むしろ過去半年、とりわけ注目を集めているテーマで、脱税と租税回避、或いは租税協力とい

た領域に大変注目が集まっています。それは、過去に協力が不十分であったが故に、或いは税制上の問題があったが故に危機が発生したということを懸念するということが1つありますけれども、それに加えて、危機の後、世界中の先進国が大規模な景気刺激策を導入していますので、その分、何とか歳入を増やさなければならぬということからも、こういったテーマに関心が向かっています。

昨年11月にG20の会合が開かれて以降、OECDの情報交換に関する基準を採択するというに多くの国がコミットしておりまして、OECDがモニターしている84カ国すべてが、まだ必ずしも採択までは行っていませんけれども、そういった情報交換のスタンダードを採択するという約束は少なくともしています。

これは、昨年までの10年間、なかなか採択が進まなかったということを考えると、特筆すべきことであるし、また、非常に重要なことです。しかしながら論文の中でも指摘していますが、こういった基準というのは確かに重要ではありますが、それは主に脱税を対象にしたものであって、低税率国を国際取引の中で利用するというようなタックスプランニング、租税の回避などに関しては対象外であるということです。脱税とかタックスヘイブンの問題に比べて、この租税回避の問題にどれぐらい積極的に対処すべきかということについては、必ずしも国際社会で合意が見られません。

この租税回避の例として、例えばストラクチャーをうまく工夫することによって複数の国で利子控除が受けられる仕組みですとか、或いは、片方の国では法人として扱われ、もう一方の国ではフロースルーの扱いを受けるようなハイブリッドなエンティティーですとか、或いは、実際にはその国で活動していないのに便宜上低税率国に籍を置くやり方ですとか、いろいろありますが、このような手法に対して対抗していくためには、特に高所得国の間での国際的な協調が不可欠です。

しかし、OECD諸国の間でもなかなかそういった協調的な行動が取れないという例として、最近、日本を含むいろいろな国で国外所得免除の方向に移行しようとしている一方で、オバマ政権は全世界所得課税の方に動こうとしているというような例が挙げられます。

われわれがここで言っているのは、当然タックスヘイブンとか脱税とかそういったものに対処していくのは重要であるけれども、もっと根源的な問題にも取り組むべきではないか、つまり、税制上の裁定機会を減らすために政策上の協調を模索していくべきではないかという提案ですが、もしかすると各国は必ずしもそれを望まないかもしれません。あくまでもこれは政治的な判断です。

5. 危険負担

税制が今回の危機に寄与したかということについて、5つ目の視点というのが、人々のリスクテイクに税制は影響を与えたかということで、これはそれほど深く検討したわけではありません。この中で1つの例として、経営幹部に対する報酬の問題を取り上げています。既にさまざま報道でも指摘されているように、経営幹部の報酬の形態、或いは報酬の金額水準というのが、経営者により多くのリスクを取らせるように働いたということはいえるわけです。

90年代に米国は、経営幹部の報酬について一定水準以上は控除の対象としないという制度を導入しました。今の基準で見るとかなり低い金額からそれが適用されるという仕組みです。でも実際にそれはどういう効果をもたらしたかといえば、報酬を現金ではなくてストックオプションで支払うという方向に仕向けただけでした。そのストックオプションに関しての税制上の取り扱い、アメリカ、英国、欧州各国、おおむね中立的な取り扱いとなっているわけです。

それからもう1つ、よく大きな問題だといわれるのが、株式の投資信託或いはヘッジファン

ドなどの運用責任者、マネジャーに対する報酬が、通常の労働所得の税率ではなくてキャピタルゲイン税の税率で課税されているという点です。ただそれが実際にマネジャーのリスクを取る行動に影響を与えたかというところは明らかではありません。少なくとも公平の観点からすると、あまり望ましい話ではないといえます。

キャピタルゲイン税と所得税の間の税率の差が存在することは、より広い観点で見て税制上の1つの大きなひずみであるわけです。そこでキャピタルゲイン税をそのほかの税率と合わせるといことも検討項目となろうかと思えます。ただ、今回の危機にそれが特別に大きく左右したということはないだろうと思えます。

報酬に関しては、恐らく税制は、報酬の形態をゆがんだものにさせたという意味では何らかの寄与があったかもしれないけれども、実際に税制によってより多くのリスクを取るよう人々を仕向けたかという、それはないだろうと思えます。リスクテイクに関しては税制の問題というよりも、経済学者が言うところのプリンシパルエージェント問題です。

では税制にそのような問題を是正する役割があるのか、或いは与えられるべきなのかということですが、これについては私は率直に言って判りません。少なくとも税制が問題の原因となったということはないと思えます。

6. まとめ

では、以上のことからどういう結論を導き出すかですが、まず1つ、現在存在する税制によって法人部門でも家計部門でも、より高いレバレッジを取るようになっていくといえると思えます。それは国内的にも国際的にも裁定機会を生み出すものであり、また、さまざまな複雑性を税制はもたらしめているという指摘もできます。

では税制のそういった側面が危機を引き起こしたのか、その原因となったのかといわれれば、

恐らくそうではないでしょう。では、税制が危機を悪化させるのに寄与したかという問いに対しては、正確に、定量的に答えることはできないと思えます。実際に税制がどのような影響をもたらしたのかということについては、今後さまざまな人々によって、より慎重に細かく分析されていくべき問題だと考えます。

II 国際人道税

では次の部分に進みますが、こちらの内容の方が長さも短くて、これまでのトピックほど複雑ではありません。この説明を終えた後に、皆さんとディスカッションする時間を持ちたいと思えます。

航空運賃税は、航空輸送或いは航空旅行に関して課税をするということ、実際に幾つかの国で導入されています。これは3年ほど前にIMFのマイケル・キーン、先ほども名前が出てきましたが、キーンともう1人、当時IMFにいた人間が書いた論文を基にお話をしています。その論文というのが「国際航空に適用される間接税」(Indirect Taxes on International Aviation)というタイトルで、こちらは添付資料(II)として、やはり本文末尾に掲載しております。

1. なぜ国際航空に対して課税をしたいのか

なぜ国際航空に対して課税をしたいのかということですが、3つ主に理由があります。1つは、こういった国際航空というのは外部性を持っている、つまり環境劣化をもたらすということです。2つ目は、課税ベースを広げるということです。そのほかの消費の形態と比較すると、この国際航空というところは課税があまりされていない領域といえます。

3つ目、これは最初の2つと違って、経済的

な目的ではありませんけれども、国際的に重要な、社会的に望ましい目的について資金を獲得するのにこの種の税は適しています。十分に資金が回らないような社会的な目的に資金を提供するというのがこの目的とされています。

まず環境に対するダメージですけれども、航空輸送がもたらす騒音、それから渋滞、この渋滞は空港の周りの車の渋滞と空の渋滞と両方含みますけれども、これは基本的には空港周辺で発生するものなので、それぞれの国或いは地域で対処すべき問題です。しかし国際航空というのは、CO₂の排出という意味で、環境の劣化に大きなインパクトを持っているということが重要です。今の傾向が続くと仮定しますと、2050年には世界中のCO₂の排出の15%が航空機からのものになるだろうといわれています。

キーンの論文の中で、ほかのところからの情報を引用していましたが、限界的な環境劣化影響というのは、CO₂の排出の分だけを見ても、数年前の数字で、燃焼するジェット燃料1ガロン当たり20~40セントであるということでした。

2つ目の課税ベースを拡大するというのですが、これは単に国際航空というのはそれ以外のさまざまな商品、コモディティーと基本的には同じであり、それに対して課税をしないのはかえってひずみをもたらすという考え方です。同じだけの税収を得るためには、もし航空に課税しないとすれば、ほかのところでの課税をより多くしなければならぬわけです。

それから、経済成長を実現するという観点から、課税をする対象としては娯楽にかかわる活動に課税するのが適切であるということもいえます。明らかに国際航空の一部は娯楽に利用されているわけです。

2. 間接的な航空税の種類

では国際航空にいかの間接税を追加的に課税かということです。ここで一言申し上げておき

たいのは、直接税ということでは既に航空会社が法人税を支払っていますので、それに加えてどのような間接税を徴収するかということです。

この文脈で提案されている、或いは議論されている税には、主に3種類あります。まずは航空燃料税です。2つ目が航空券に対する税ということで、基本的には従価税として、ビジネス旅行、出張に関しては控除可能なVAT（付加価値税）タイプにするか、或いは控除ができない消費税タイプにするかという選択肢があります。もう1つのやり方が、出発或いは到着に対して課税をするという方法です。或いは旅行税といってもいいかもしれません。この場合は、航空券の金額に拘らず一定の課税が行われます。

まず燃料税を見ていきましょう。これは環境に対する外部性を是正するためには、経済的に最も適切なものです。というのは、環境に対する影響というのはジェット燃料をどれだけ燃焼したかということと直接リンクしているからです。

しかしながら、昔からある多少おかしな取り決めがこの航空ジェット燃料に関してはあって、なかなかこれがやりにくいという状況です。1944年の国際民間航空条約というのがあって、これが今でも有効ですが、その条約の中では、航空機が機体内に持っている燃料に対して課税をすることを禁止しています。

それから、二国間の合意、或いは条約というものを見ても、通常、国際航空に係る航空機の燃料に関しては課税の対象外とするという取り決めとなっています。従って、そういった取り決めすべて再交渉しなければならないということです。

次は航空券税ですが、これは航空券の価格に比例して税額が決まる従価税です。税収を増やすというのが目的であれば、これが一番効果的といえましょう。というのも、この種の税金というのは、生産上の非効率を導入しないからです。キーンの論文では、この燃料税、航空券税、それぞれ片方を適用した場合、或いは両方組み

合わせて適用した場合、最適な税率は何かという試算をしました。

まず、この航空券に関して、需要の弾力性は1であると仮定して、そして公的な資金を民間に移動するための限界コストを適切に設定し、そして環境に対する影響を1ガロン当たり40セントと置いて、最適な税率を算出し、それを基に試算したところ、すべての航空移動に関して課税ができたならば全世界で600億ドルの税収が得られるという結論になりました。

次に旅行税です。より単純な、直接的な方法です。燃料税と航空券税の組み合わせで得られる結果と同じになるように制度を設計できますが、しかしあらゆる旅行に対して同じ金額を課税しますので、さまざまな長さの移動の平均を取って課税をするという話です。しかしこの種の税というのは、法的に、また技術的に、比較的容易に設計し、実行できます。

それでは、この種の間接的航空税に関して現状はどうなっているのでしょうか。ほとんどの国のVATでは、国内旅行に関しては課税していますが、国際旅行に関しては税率をゼロに設定しています。

それから燃料税に関しては、ジェット燃料を燃やすことによる環境外部性というのがかなりあるわけですが、先ほど言ったように法的な障害が存在します。しかしこの障害というのはカーボン税には適用されません、ノルウェーは航空輸送に対してカーボン税を課しています。

今最も関心を集めているのが、目的を指定した旅行税です。過去10年間、国際的な公益のために国際航空税を何らかの形で導入すべきという提案がなされてきています。実際金子先生におかれましては10年以上も前からこのような提案をされているわけです。その理由付けですけども、さまざまな国際的な公益に資する活動に関して資金が不足していて、それに対して国際航空税が貢献できるというものです。また、国際航空に対する課税というのは、一見、累進課税に見えますし、実際に考えてみても累進的

な税でありましょう。

では経済的な観点から、この種の税を目的税化するという点についてはどうなのでしょう。その際考えなければならないことの、まず1つは、このような税を導入して、実際にそういった目的のために使われる資金が増えるのかということです。つまり、これが入った分、もともとほかのところから持ってきて使おうと思っていた資金が減るということはないだろうか、ネットで本当にその支出が増えるのだろうかということです。

それから、もしそのような活動が重要であるならば、なぜひずみをもたらさないような一般税を用いてそのような活動に資金を適用しないのかということです。この目的税化するという点に対して、批判的な立場から経済的に見ればそういうことになります。そういった批判はありますけれども、この種の税は今、国際的に広まりを見せています。

2006年にフランスはこのような目的を限定した旅行税、国際旅行税を導入しています。その徴税の仕方ですが、国内の旅行、海外の旅行で、まず税額を変えています。それから、エコノミー席かビジネス席かによってかなりの差を設けています。国際的なビジネス席の旅行に対しては、かなりの金額の課税が行われています。

ビジネスの客に課税をするということのメリットの1つは、恐らくビジネス席に対する需要の弾力性は低いだろうということです。一方、ビジネスの移動というのが基本的に生産要素であると考えれば、これはひずみをもたらすということです。いずれにせよ、2006年7月から2009年4月の間に、この新しい税で4億1,400万ユーロの徴税が行われました。

遵守状況は良好です。というのも、課税対象となるのが大手の航空会社だけで、航空会社というのはもともとこういうチケットシステムを持っていますので、こういった税を導入するのは難しくなかったということです。

フランスによりますと、国際航空の量に関し

ては影響は見られないということです。今年に入ってビジネスクラスの旅客数というのはかなり落ち込んでいるという事実はありますが、これは恐らく税のせいではなく、景気のせいでありましょう。このフランスの新しい税の税収は100%政府開発援助、ODAに使われています。90%がユニットエイドという組織に送金されています。これは2006年に設立された組織で、ミレニアム開発目標を達成するという目標に向かって支援を提供する国際的な組織です。このユニットエイドから実際にさまざまな活動をしている団体に資金が交付されています。例えば途上国におけるHIV・エイズの治療、マラリアや結核の予防の取り組みなどです。

それから、資金の10%はIFFI（予防接種のための国際的な金融ファシリティー）という組織に送られています。こちらも、やはり先ほどと同じような活動を行うために、2006年に欧州各国が集まって設立したものです。

フランスの後、チリ、韓国、それから8つのアフリカの国々、トータルで10カ国が同様の税金を導入しています。それから、中国、ブラジルを含む29の国々が、近い将来これを導入すると表明しています。

その目的は、国際社会の開発に資するというものです。こういった展開を受けてノルウェーも、もともとカーボン税として徴税したのですが、そのうちの一部をこちらの目的のために支出するというやり方を導入しています。

3. まとめ

では結論に入りますが、まず租税制策上の観点からは、国際航空に間接税を課すということについては非常に強い根拠があると考えられます。つまり、このコモディティーだけなぜ課税しないのかという議論です。

経済的な効率という観点からは、理想的にはこの種の税というのは従価税である航空券税と環境に対する影響の部分を取り扱う燃料消費税

と、その2つの組み合わせで構成されるべきです。しかしながら実際に導入と運営が容易なのは旅行税の方でありまして、これが現在拡大しています。先ほど述べたように目的税化することについては、経済的な観点からは必ずしもその有効性が実証できていないわけですが、しかしこれまでのところ国際的な開発のために使うということで、この税が成功裏に導入されてきています。

以上、国際航空税に関して現状をお話いたしました。ありがとうございました。

質疑応答

(本庄) IFA 日本支部の本庄です。僭越ながら進行係を務めさせていただきます。6月9日から開かれたIMFセミナーのために来日されましたビクトリア・ペリーさんを講師に迎えて、日本租税研究協会とIFA日本支部の共催ということで、IMFの特別講演会を開くことができました。

また、多くの会員の皆さんに参加していただきましたことを大変喜ばしいと存じまして、お礼を申し上げたいと思います。

ペリーさんから、経済危機において税制が何かを引き起こした原因になっているか、或いは、それを悪化させる要因になっているかということについて、各国の税制について指導的な立場におられることから、いろいろ貴重な研究の結論に至るまでお話しいただきまして、大変ありがとうございました。

それでは質疑に入る前に、IMFより質疑にご参加いただく中山さんとクレムさんから、あいさつと何かコメントがあればぜひお願いしたいと思います。

(中山) 先ほど、ペリーさんの方から、先週理事会が終わったばかりで、来週IMFのウェブサイト公表予定であるという説明がありま

したが、論文のタイトルが、先ほど配っていた「TAX POLICY LESSONS FROM THE CRISIS」ではなくて、「DEBT BIAS AND OTHER DISTORTIONS」というタイトルになっていますので、ウェブサイトから調べられるときはそのタイトルで調べていただければと思います。

それから、本庄先生からご紹介いただきましたが、今週私どもは、日本政府の支援をいただきまして、東京都内でアジア太平洋諸国の主税局長クラスを集めて、タックスインセンティブに関するセミナーを開催致しました。本日ちょうど終わったばかりですが、租研とIFAの方から、ぜひ最近のIMFの動きを伝えてみてはどうかというありがたいお申し出をいただきましたので、ここに参った次第です。われわれもこの機会をいただいたことを感謝しています。

それから、経済危機関連の私どもの作業としたしましては、今日申し上げたのは税制関連ですが、税務行政の方でどういうことを踏まえてやらなければいけないかという検討作業も担当課がしております。特に納税者サービスの観点で、例えば、非常に経済的に厳しい状況になった納税者にどういうふうにサービスをしたらいいか、それから、税制にも関連するのですが、どのようなコンプライアンスリスクがこの経済危機で増加するかという観点から、今、ペーパーをまとめておりまして、作業自体は終わっておりますので、1カ月か2カ月以内にはそれも公表ということになるかと思っております。

(本庄) 今の最後の方は興味深い、そういうレポートが出るということなので、それもまた開示されたら研究させていただきたいと思えます。クレムさん、よろしく願います。

(クレム) ペリー氏のプレゼンテーションに関連して申し上げますと、私は主に住宅の税制、それから資本の控除を取り扱っています。企業

の資本控除については長年取り組んできましたので、今回のこの論文、或いは今日の発表に関して、こういったテーマで何かご質問があればぜひ伺いたいと思っています。

それから、最近取り組んでいますのが、国際的な税制上の競争というテーマでありまして、さまざまな税制優遇措置の研究といったことですが、今、中山氏の方から紹介がありましたセミナーでもそのテーマについて議論が行われました。

これらさまざまなテーマに関して皆様方からのご意見・ご質問をお待ちしております。

(本庄) それでは、先ほどのペリーさんのレジュメやお話の中においても紹介されておりますように、東京大学名誉教授・IFA日本支部最高顧問の金子宏先生は、日本の雑誌その他、アメリカの「Tax Notes International」の雑誌で98年から国際人道税、特に国際航空税或いは航空運賃税についてのエッセーや論文を発表しておられました。

特に、先ほどもあったフランスの国際連帯税との相違、或いは、その役割、具体的にはユニセフの名を強く挙げてこられました。IMFのような国際機関においても何か期待される場所があるか、本日ご出席いただいております金子宏先生より、この質疑の口火を切っていただきたいと思っております。どうぞよろしくお願いいたします。

(金子) ペリーさん、大変に興味深い有益なお話を、ありがとうございます。本庄先生、最初の質問者として指名していただいてありがとうございます。たく存じます。

まず国際航空券税のことですが、私は、1998年にアメリカの「Tax Notes International」に国際人道税という名称の下に国際航空券税について論文を書きました。そこでは税収は全部ユニセフのような国際機関に送って、宗教紛争、部族紛争等で苦しんでいる子供たちの救援に充

てたらどうかという提案をしました。この提案の主な根拠は、第1に国内航空旅行に対しては消費税を課税するのに国際航空には課税しないのは、税制の消費中立性に反するのではないかと、第2には、国際航空による環境の破壊に対処するための費用の調達、第3は、ユニセフの活動資金が非常に不足しているのものでその手当てをする必要があること、という3つです。この3つの理由からそういう提案をしたわけです。

実を言いますと、インターナショナル・アビエーション・タックス（国際航空税）というネーミングですが、私は、将来はこの税は国際航空だけではなくて、国際運送とか、国際クルージングとか、そういうものも対象とすべきだと考えているものですから、インターナショナル・アビエーション・タックスよりはもう少しブロードな、適切な名前がないだろうかと考えています。その辺のお考えがあったら聞かせていただければありがたいと思います

この問題とは離れて、2つほど伺いたいのですが、1つは、IMFでも、20世紀の第3四半期には、キャピタル・エクスポート・ニュートラルリティーと、キャピタル・インポート・ニュートラルリティーについての議論が割合盛んになされて、IMFの立場はキャピタル・エクスポート・ニュートラルリティーを強く支持するという傾向がありました。現在はどのような議論が行われているのか伺いたいと思います。

オバマ大統領の考え方は、キャピタル・エクスポート・ニュートラルリティーだと思います。日本の最近の動向ですが、キャピタル・インポート・ニュートラルリティーの方向を向いています。しかし全面的にそちらに動いたというわけでもないように思います。

それから、いま1つは、国際的な脱税にどう対処するかという問題について、私は10年ほど前から国際納税者番号の提案をしています。例えばアメリカの場合ですと、アメリカの納税者番号の最初に「001」という番号を付けると

アメリカの国際納税者番号になるわけです。

最近ドイツが納税者番号を採用しましたが、日本もそれほど遠くない将来に採用すると思います。そういうときには日本の納税者番号に「081」という番号を付けると、日本の国際納税者番号になります。情報交換に当たって、納税者の氏名ないし会社名だけではなくて、番号を付けることによって国際的な所得の把握が今よりも容易になるのではないかと考えております。こういうことについてはどうお考えかということをお聞かせいただければと思います。

（ペリー） ご意見をちょうだいしましてありがとうございます。また、本日はお招きくださりましてありがとうございます。

3点についてご意見・ご質問をいただきました。まず、1つ目が、国際航空税という名前についてどう思うかということですが、恐らく先生は名前というよりもその範囲、航空だけを対象にするのかそれよりも広くするのかということを問題にされているのだと思います。

ご指摘になったように、国際的なクルーズやその他の手段でのレジャー客の旅客の輸送に関しては、それも含めるべきということについて私も同意いたします。ただ、航空に比べるとそういった輸送手段は、マーケットの規模としてはより小さくなるということはいえるかと思っています。ただ、それらを除外する理由というのは何もありません。

それから、人だけでなく物の国際的な輸送に関しても課税すべきかという点についてです。何らかのひずみをもたらさないような税ということで考えますと、ビジネスに使われる、生産財の輸送に関して課税するというのは、これは適切でないだろうと思います。最終製品ではないからです。そのようなひずみをもたらさない課税の仕方はいかなるかということです。もちろんそういった物の輸送で、環境に対する外部性が生じるということはありませんけれども、その分課税をするというのであれば恐らく燃料税の方が

適切でありましょう。

それから、2点目、キャピタル・インポート・ニュートラリティーを目指すか、エクスポート・ニュートラリティーを目指すかということについてですが、ご指摘にもありましたように、恐らくキャピタル・エクスポート・ニュートラリティーの方が効率性が高いと思いますが、それはそれでまたさまざまなトレードオフがあります。

経済的な効率性に加えて、そのほかのいろいろな考慮要素があって、日本などの国はその逆の方向に動こうとしていると思います。それはつまり、非常に移動しやすい資本に対して課税をするという実際的な困難さということでありまして、アメリカは今のところ居住国ベースの原則を維持しようとしておりますが、理論的な理由というよりは実際的な理由でそれを志向しているということで、ほかの国々、英国などでは、やはり実際的な理由から逆の方向に行こうとしています。恐らくそういう方向に進んでいくということが必要なのかもしれない。

北欧の国々が導入したような2ティアのタックス制度、これが非常に移動しやすい資本に関しては必要だということになるのかもしれない。

それから3つ目ですけれども、情報の交換を円滑に進めるために納税者番号を国際的に整備すべきという点に関しては、全くおっしゃるとおりで、私も完全に同意いたします。OECDも各国に働き掛けを行ってきております。IMFの技術支援という形でも各国に説得をこれまで行ってきております。その際には、税の種類ごとに別々の番号を付与するようなことはせず、必ず1人の人に1つの番号というやり方をするべきだという主張をしてきたわけです。

実際に個別の案件に関して問い合わせをして検索をするというやり方以外で情報の比較をするためには、国際的に整合性の取れた番号の体系が必要であると思います。実際、米国と英国の間でファイルの交換をしているようですが、

実際にどのようにして照合しているのかというところを完全には把握しておりませんが、国際的な税務行政の改善のために、そのような制度をうまく設計していくということは、これは非常に重要なことだと思います。

(本庄) それでは皆さんからできるだけ多くのご質問を得たいと思います。

[Q1] 質問したいのは、帰属家賃、インピューテッドインカムについてです。インピューテッドインカムに課税をしていないことが市場に非常なディスターションをもたらしているのだというのはそのとおりだと思いますし、それから、もしインピューテッドレント、インピューテッドインカムに課税をしないのであれば、逆に住宅ローンの利子の控除も認めるべきではないというお話でしたが、それもまさにそのとおりだと思います。

だとすれば、選択は2つしかないわけです。1つは、インピューテッドレントに課税をし、なおかつ住宅ローンの利子の控除も認めるようにする、もう1つはどちらもやめてしまう、この2つの選択はどちらも、税務執行或いは政治的に非常に難しい、或いは税務執行が非常に難しいです。どちらも大変な難しい話なのですが、どちらもやめてしまうのか、どちらもやるのかといううち、どちらがよりいいとお考えになっているのか、ご意見があれば教えていただきたいと思います。

(ベリー) 経済的には、帰属家賃に課税をして、そして利子の控除も認めるという純粋なやり方の方がディスターションをもたらさないという意味で望ましいと考えます。しかしながら、実際にそれが実行可能かという観点から考えれば、それは非常に難しいです。自分の母国アメリカ合衆国も含めて、多くの国でこれはまず導入できないだろうと、アメリカでこれが導入されるということは到底想定し得ません。

人々に対して、利子の控除をやめますよということを説得或いは説明することはできても、利子の控除は認める代わりに、あなたが住んでいるうちの家賃に課税しますよというのはなかなか困難であるということで、実際上はそのやり方というのは非常に難しいというふうに思います。

(本庄) ほかにご質問があれば伺いたいと思います。いかがでしょうか。

【Q2】 クレムさんにお伺いしたいのですが、ノーショナル・リターン・オン・エクイティーにディダクションを認めるということをお考えなのですが、この考えの中で、ディビデンドに対するエグゼンプションはどのように扱えばいいとお考えでしょうか。

例えば、すべての会社が、資産は投資勘定で、それで負債がなくエクイティーだけだという会社でつながっているとします。そうしますと、それぞれの会社はエクイティーに対してディダクションを一定のものを、ノーショナルリターン分ディダクションを得られるとしますと、それは何重にもカウントされてしまうのではないかと。

(クレム) 別の会社の株を持っていて、それがエクイティーになるとダブルでカウントされるというご指摘ということであれば、それは大変にもっともなご指摘で、実際にそのようになってしまいますので、これを導入するとしたら、実際上の問題として、ほかの会社の株を持っている部分についてはエクイティーに算入しないという方法を取ることになると思います。そうでないとおっしゃるような問題が発生します。

【Q3】 ACEに絞らせていただきます。ACEの考え方は、ロジカルにコンシステントだなと私は前から思っているのですが、ベル

ギーは、ノーショナル・インタレスト・ディダクションが入ったときのレベニューに対するインパクトというのは、特にこのパワーポイントでご指摘になったような難点がなかったのではないかと思います。

それから、質問は2つありまして、ECJがこれに目を付けて何か言うてくること、EU法違反というような可能性というのはないのでしょうか。それから、ノルディックカントリーに見られるデュアル・インカム・タクセーションのシステムとコンパチブルというか、要するにスムーズに接続ができるようなものだというふうに理解しているけれども、それでいいのでしょうか。この2点をお伺いします。

(クレム) 最初の、ベルギーでは恐れられていたような税収の減少がなかったのではないかとご指摘についてですが、確か、先ほどペリーが指摘したのは、このACEを用いると、より小さい課税ベースになるので税収が減少する危険があるということであったわけですが、それはどういう種類の税を用いるかによっても変わってきまして、前に課していたのよりも効率的な種類の税を導入すれば、経済的にその課税ベースが広がって、失われた分を取り戻せるということは考えられます。

ECJの問題に関しては、私は弁護士ではないので発言は控えた方がいいかと思います。エコノミストは問題ないと言っても、弁護士は問題だと言う場合もありますし、その逆もありますので、問題ないように思うのですが、これについてはちょっと控えさせていただきます。

それから、デュアル・インカム・タックスとACEはコンパチブルではないかということについて、全くそのとおりだというふうに思います。この仕組みが機能するためには、個人のレベルで利子と配当の扱いが同じでなければならぬわけですが、このデュアル・インカム・タクセーション・システムではそれが可能になります。

それを可能ならしめる唯一の方法ではありませんけれども、デュアルでやればそれが可能になるということで、おっしゃるとおりその2つはコンパチブルであるといえます。

(本庄) 法律家とエコノミストの見解が常に一致するとは限らない、今のような論点についてもどの立場で議論するかによって議論の結論も変わってくるということですが、コメントがございませうか。

(ペリー) 私は欧州の税法の専門家ではありませんが、税専門のロイヤーであります。今ちょっと考えてみて、特にACEが欧州のシステムの中で問題になるということはないように思います。何らかの差別的な方法で適用されるということがなければ、課税ベースが法人税に関して同一でなければならぬということはずしありません。バリエーションがあっても問題はないと思うのですが、ECJがどう動くかというのはなかなかわからないので、それはその状況をよく検討しなければならぬかと思えます。

[Q4] 例えばドイツのインピテーションシステムに関してECJは妥当でない判定を下したりしています。

(ペリー) そのとおりで、クロスボーダーの案件に関しては注意をする必要がありますが、差別的でないのであれば問題はないということで、特にこれができないという理由はないように思えます。

[Q5] 過少資本税制についてなのですが、確かにとても適用が難しいということは、特にドイツの例などであると思うのですが、日本の現状ではまだこれはあまり使われていない。まだ現在の段階では、このACEの段階までは行かないのではないかと考えていますけれども、

セカンドベストとしてはどのようなタックスがよいのでしょうか。

(ペリー) ディストーションに対応するためには何が一番いいかということですか。私はロースクールで学位を取ったときに、デットとエクイティーのテーマで論文を書きました。これは随分昔のことで、書いた当時は、もうしばらくすればその問題は解決されるのだろうと思っていましたが、現状まだ何も変わっていないどころか、状況は悪化しているとさえいえます。

私は一定の条件を付けた上でACEのソリューションが望ましいと考えますが、それはデットに対するリターンの控除とエクイティーに対するリターンの控除と同じ扱いにするという条件です。その2つが区別されてきたのは、法律的、歴史的な理由であって、論理的には区別する理由はありません。現代社会においてもそうですし、もともと区別がなされたときに立ち返って考えてもそういうことがいえます。

従って、一定のリスクのというか、無リスクのコストに関しては控除を認め、ただしそれはリターンの一部分のみであるというやり方がよいと思います。

(中山) 日本の過少資本税制の目的とするところとACEの目的とするところは違うということ、まず申し上げたいと思います。

日本の過少資本税制を使った実際の課税件数が少ないのは、それが効果的な制度でないというのではなくて、税法に書いてあるように、デットとエクイティの割合が税法に規定されている割合を超えていても、アームスレングスであれば適用しないという制度の趣旨を守って当局が扱っているという面もあるのではないかと思います。

[Q6] アメリカが国外所得免除方式の議論が高まったにも拘らず、結局その導入案につい

ては棚上げ状態になっているようです。これは1つには、国外所得免除方式に移行することによって、例えば米国の親会社で利払いが生じるように海外の子会社が貸し付けを行うという、いわゆるアップストリームが行われて、所得が海外に移転するという可能性が強いからだ、今日の話のデットとエクイティーの関係で、そういう危機意識もあるし、そういうことも強く影響しているという理解でよろしいのでしょうか。その辺はどういうふうに思われますか。

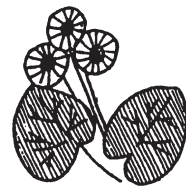
(ペリー) 本国に送還されない所得が課税されないという問題、海外の子会社におけるそういった所得に課税されないということについては、確かにさまざまな懸念がありまして、送金されない所得に関しても課税をしていくという方向で最近提案がなされたと理解しています。

これは貸し付けだけではなくて、エクイティーの出資に関しても同じです。米国においては政治的にこれは問題になっておりまして、


国外所得免除方式の方向に行きますと、アメリカ国内で海外企業が課税されないということになって、政治的にそれは非常に魅力的ではないわけです。あらゆる国がそうですが、特にアメリカにおいては税収を拡大したいという状況ですので、そういった考え方を基に議論が進んでいるかと思えます。

さまざまな要素が絡んでいて、最近の議論、審議の状況というのを必ずしも完全に把握していないので、実際に関係者がどういった考えを持っているのかということとはわかりませんが、そのような状況ではないかと思えます。

(本庄) 大変ありがとうございました。限られた時間でございましたが、ペリーさん、中山さん、クレムさん、ご協力を感じます。まだ議論したい方、多分多くおられたと思いますけれども、どうぞご容赦ください。大変貴重な講演会になったと思います。皆さんの協力に感謝します。ありがとうございました。



①



**TAX POLICY LESSONS
FROM THE CRISIS**

Victoria J. Perry
Fiscal Affairs Department
International Monetary Fund

JTA/IFA Japan Branch Seminar
Tokyo, June 11, 2009

②

- Taxation didn't *cause* the crisis
—no identified triggering events
- But might long-standing aspects of policy have made matters worse, by contributing to:
 - Excess leverage
 - Complexity
 - Excess risk-taking
- And if so, what should be done?

③

- Discuss:
- Debt bias and corporate finance
 - Housing
 - Complex instruments
 - International tax issues
 - Risk taking

④

Debt bias and corporate finance

⑤

- Central issue is asymmetric CIT treatment of interest (deductible) and equity return (not)
- Extent of consequent debt bias depends on:
- Statutory CIT rate
...which has fallen
 - Personal tax treatment of equity income
...which has typically also become lower

⑥

■ Net effect may be that debt bias has decreased:

	1990			2008		
	Debt earnings	Retained earnings	New equity	Debt earnings	Retained earnings	New equity
<i>Top-rate personal investor</i>						
Canada	62.0	58.5	78.5	62.0	56.9	70.5
France	63.0	45.0	66.7	66.7	76.1	100.0
Germany	64.0	47.0	64.0	75.0	55.0	71.0
Italy	64.0	70.0	82.4	72.5	75.4	83.4
Japan	62.5	84.2	100.0	70.0	84.2	88.9
United Kingdom	65.0	66.7	75.0	72.0	62.8	80.0
United States ¹	66.0	77.4	100.0	65.0	67.5	76.5
<i>Tax-exempt investor</i>						
Canada	62.0	100.0	100.0	62.0	100.0	100.0
France	63.0	100.0	100.0	66.7	100.0	100.0
Germany	64.0	100.0	100.0	75.0	100.0	100.0
Italy	64.0	100.0	100.0	72.5	100.0	100.0
Japan	62.5	100.0	100.0	70.0	100.0	100.0
United Kingdom	65.0	100.0	100.0	72.0	100.0	100.0
United States ²	66.0	100.0	100.0	65.0	100.0	100.0

■ But are still substantial effects from (1) growth of tax-exempt/non-residents; (2) and the bias became easier to exploit

⑦

- Debt-equity (D/E) ratios did not in general ramp up prior to crisis
- With the exceptions of growth in LBOs, investment banks, UK banks
- But evidence is that debt decisions are tax-sensitive: a 20 percent CIT alone might raise D/E from 40 to 45-60 percent, based upon findings of a recent study

⑧

- Does Debt Bias matter?
- In welfare terms:
 - Standard deadweight loss quite small
 - And “hybrid” instruments reduce the distortion (at some revenue cost)
 - But..*
 - Macro level externalities from borrowing may be important:
 - Higher D/E ratios have been associated with greater post-crisis output declines
 - Systemic importance of highly leveraged banks (whose tax treatment is under-explored)

⑨

- Banks have high D/E ratios:
- Traditionally, safer/lower risk
 - High profitability
- But:
- High tax bias toward debt runs counter to banking regulatory requirements
 - Tension recently reflected in devices that enable debt-like instruments to be treated as Tier 1 capital for regulatory purposes.

⑩

- If the goal were tax-neutrality between debt and equity finance, how best to achieve this?
- Thin cap rules?—arbitrary and complex
 - CBIT (no interest deduction)?—but what about banks?
 - Cash flow taxes (full capital allowances, no interest deductions)
 - ACE (give deduction for notional return on equity)?
 - which for financial institutions would mean deduction for return on Tier 1 capital

⑪

- ACE (or variants) adopted in Croatia, Belgium, Austria, Brazil, Italy, Latvia
- How to recover the revenue loss implied?
- Higher CIT rates invite profit shifting;
 - But if CIT burden falls on labor—for which there is increasing evidence—can recoup revenue and leave labor better off by taxing it directly instead...
 - ...though this is a hard position of which to convince people.

⑫

Housing

13

Commonly subject to special tax treatment of various sorts:

- Mortgage interest deductions (subject to limits)
- Capital gains base limited
- Capital gains rates lower
- Transactions taxes
- "Ownership" (e.g., property) taxes
- Rare taxation of imputed rents

14

Taxation can affect:

- Housing price developments
- Household borrowing

But in complex and sometimes off setting ways, e.g.,

- Favorable treatment can increase price volatility, but...
- CGT cuts can slow the rate of price increase
- Mortgage interest deductions don't create "excess" borrowing if alternative investments are fully taxed, unlike owner-occupation (but they may not be...)

15

Table 3. Real Cumulative House Price Inflation Between 1998 and End-2007
(In percent)

High Tax Countries			Medium Tax Countries				Low Tax Countries		
Spain	France	Denmark	Brazil	Canada	Germany	U.K.	U.S.	Ireland	Italy
110.9	105.9	75.7	...	65.2	-18.0	124.1	45.3	108.5	56.4

Source: IMF calculation based on data from OECD *Economic Outlook*, Vol. 83.

16

In brief:

- Favorable tax treatment wasn't necessary for a 'bubble' (UK), nor was it sufficient (Italy)
- Evidence does suggest favorable tax treatment associated with higher household mortgage debt
- Non-taxation of imputed income is the deepest distortion to housing markets...
- ..and so long as it remains, strong case for phased exit from mortgage relief (as UK) later
- Risk of entrenching preferential treatment to support house prices now – cutting transactions taxes wiser course to achieve this

17

Complex instruments

18

- Development and use partly tax-driven
 - Deep discount bonds
 - Swaps to avoid withholding tax
- Tax changes may have facilitated securitization, in sense of removing impediments to tax-free intermediation
- But lingering uncertainties on tax rules may itself encourage complexity—e.g. no IRS ruling on CDS

19

- Wider issue: When does financial innovation ease welfare cost of tax distortions, revenue aside...

(e.g., hybrid instruments?)

- ...and when does it worsen them?
- These issues need further study

20

But arbitrage possibilities will remain unless/until all forms of capital income are taxed at a single marginal rate, both domestically and internationally.

- One aspect, e.g., being to levy capital gains taxes on an accrual rather than realization basis.

21

International Tax Issues

22

- Renewed focus on tax evasion, avoidance, and cooperation—perhaps motivated by increased post-stimulus revenue needs
- Multiple commitments to OECD information exchange standards since recent G20 meeting
- These standards deal with tax evasion, not avoidance.

23

Tax avoidance involves, e.g.:

- Double-dipping (deduct interest more than once)
- Hybrid entities (regarded as corporation by one country, as 'flow through' by another): generate an interest deduction not offset by tax on receipts
- Use of structures involving "low-tax" jurisdictions

...And combating these techniques would require international coordination on policy rules, including action from high-tax countries.

24

Risk-taking

25

- Symmetric taxation tends to increase (social) risk-taking
- Standard imperfect loss offset weakens this effect...
- ...but brings its own problems
 - E.g. for takeover of distressed banks (change in IRS ruling, since reversed)
 - Entry barriers

So is there a case for more permissive treatment of losses if debt bias is addressed?

26

What of executive remuneration?

- Options: CIT deduction of cost and PIT inclusion of market value less exercise price is broadly neutral;
- U.S. cap on deductible executive salary a big distortion;
- Carried interest (managers taxed at CGT rates)
- Any corrective role for taxation (e.g. to offset limited liability)?

27

Conclusions

28

Present tax systems lead to:

- Higher leverage
- Arbitrage possibilities (domestically and internationally)
- Complexity

But ... degree and impacts need to be more carefully analyzed.

①

**INDIRECT TAXES ON
INTERNATIONAL AVIATION**

JTA/IFA Japan Branch Seminar

Victoria Perry
International Monetary Fund
Tokyo, June 11, 2009

②

This presentation draws upon
"Indirect Taxes on International Aviation," M. Keen and
J. Strand, 28 Fiscal Studies 1 (2007)

③

**WHY TAX INTERNATIONAL
AVIATION?**

④

Main possibilities:

- Environmental damage (externalities)
- Broaden the tax base
- And, now, earmarking the proceeds for socially desirable purposes
 - Not an economically based reason

⑤

Environmental damage

Noise and congestion are primarily a matter for national/local correction...

But CO₂ emissions are the main international concern...

airline emissions are of growing importance (perhaps 15 percent of global emissions by 2050)

⑥

Broadening the tax base

International air travel is a commodity like any other so not taxing it creates distortions:

- other taxes must be higher
- and as a general principle: one should tax relatively heavily complements with leisure such as leisure travel

⑦

TYPES OF INDIRECT AVIATION TAX

⑧

Three main types

- Fuel excises
- Ticket tax (VAT, or non-creditable ad valorem excise-type)
- Departure/arrival ('trip') taxes

⑨

Fuel Taxes

- Best suited economically to correct environmental externalities
- But likely legal hurdles to imposing this tax
 - 1944 Convention on International Civil Aviation provides legal framework for international civil aviation, prohibits taxing fuels carried on board; and
 - Bilateral agreements normally exempt taxation of fuel used in international air travel

⑩

Ticket taxes

- Ad valorem taxes proportional to ticket price charged,
 - In form of either VAT or non-creditable excise
 - Former would be creditable for business travel, final for non-business travelers
 - Best instrument for raising revenue (does not introduce production inefficiencies as does fuel tax)

⑪

Trip taxes

- A blunt(er) instrument
 - Could be set to replicate fuel/ticket taxes only on an "average" trip
 - But legally and technically relatively easy to design and administer

⑫

Current status

- Most VATs zero-rate international air travel (though not domestic)
- Fuel taxes
 - legal impediments despite environmental externalities
 - though, Norway, e.g., imposes its carbon tax on aviation

13

Earmarked trip taxes--

- In the last decade, suggestions to impose some form of international aviation tax for purpose of financing “international public good(s)”
 - Prof. Kaneko (TNI, 1998, e.g.)
 - Rationale of international cooperation; possible progressivity

14

Case for (or against?) earmarking:

- Will there really be additionality?
- Distortions
 - Why not use general revenues?

15

2006 French trip tax introduced

- Level of tax varies with domestic or international flights, and (steeply) with economy class versus business
- July 2006 – April 2009: 414.3 m Euro collected
 - Compliance good
 - No observed adverse effect on level of traffic

16

Revenues allocated to ODA

- 90 percent to Unitaid
 - Established 2006 to support international efforts to reach the MDGs,
 - Disburses to global partners including UNICEF
 - Finances HIV/AIDS treatment, malaria and TB prevention effort
- 10 percent to IFFI (International Financing Facility for Immunization)

17

Expansion...

- Presently 10 other countries have introduced this tax, including Chile, Korea, and 8 African countries
 - And 29 additional countries have committed to do so, including China and Brazil...
- ...all for purposes of financing for international development

18

Conclusions

- On tax policy grounds, appears to be a strong case for increased indirect taxes on international aviation (why should this commodity in particular remain untaxed?)

19

Conclusions

- Ideally, from an economic efficiency standpoint, this would comprise both a ticket tax (in form of VAT) and a fuel excise...
... the latter for purposes of combating environmental externalities...

20

Conclusions

- But trip taxes are easy to introduce, and are spreading...
- And, while earmarking is economically suspect, this is now the (successful) basis for using the tax.

