

【IMF 財政局長・次長 講演会】

「Fiscal Monitor ——アジア諸国の財政状況」

IMF 財政局長 カルロ・コッタレリ

「金融機関に対する課税のあり方」

「財政健全化のために採るべき税制オプション」

IMF 財政局次長 マイケル・キーン



はしがき 本稿は平成23年1月14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 財政局長カルロ・コッタレリ氏による「Fiscal Monitor – アジア諸国の財政状況」、財政局次長マイケル・キーン氏による『「金融機関に対する課税のあり方」・『財政健全化のために採るべき税制オプション』』と題する講演内容をとりまとめたものである。

当講演会は、IFA 日本支部との共催となっており、IFA 日本支部会長の本庄資名古屋経済大学教授から冒頭ご挨拶を頂き、更に講演後の質疑を含めての全体の司会進行をお願いした。当日の配付資料については（Ⅰ）（Ⅱ）（Ⅲ）として、本文末尾にまとめて添付している。

なお、この共催セミナーの企画・準備から本誌掲載の為のとりまとめまですべてについて、労を厭わずご協力頂いたIMF 審議役の中山清氏に改めて感謝申し上げたい。

講演 1.

「Fiscal Monitor – アジア諸国の財政状況」

IMF 財政局長 カルロ・コッタレリ
(Director, Fiscal Affairs Department)



本日はお招きいただき、ありがとうございます。このような素晴らしい皆さまの前で講演をする機会をいただき、大変光栄に思っております。

本日は、財政上の問題、とりわけマクロ面にフォーカスを当てて、アジア諸国の財政収支上重要な影響を及ぼす何点かの問題について説明申し上げます。

なお、説明の中で申し上げる意見、見解はあくまでも私個人のもので、IMF あるいは IMF の理事会の見解ではないことをお断りさせていただきます。

文末資料 I の “Fiscal Challenges for Asia in the Post-Crisis World”, (P2) Outline をご覧ください。このような流れで説明申し上げます。まずは、この域内において経済危機がもたらした影響、特に財政収支にどのような影響をもたらしたかを紹介します。次に、IMF の最近の刊行物「Fiscal Monitor」(注1)に基づいて、今後の見通しについて話をしていきます。その後、この地域におけるより長期的な課題の話をいたします。危機が終わった後の財政上の政策またはその戦略がこの先どのようなことになるのか、見通しも含めて申し上げます。最後に、財政改革の中身について、税制、歳出の両面から、見ていきます。

1. 危機の財政への影響

まず、危機がどのように財政に影響を及ぼしたかを見ていきます。ご承知のとおり、最もひどく影響を受けたのは先進諸国でした。新興国及び途上国も、相当な危機の打撃を受けていますが、相対的に言えばその影響は小さかったと言えます。今回の危機に際して、全世界において、景気対策、財政刺激策が導入されました。しかし、その後、財政が弱体化した理由は、これだけが原因ではなく、むしろ、より重要な原因は、生産が減少したことに伴う歳入減で、恒久的でないにしても、それが長く続くであろうと予想されています。

アジア全体で考えてみますと、2009年末の状況では、他の地域に比べれば若干状況が良いと言いましたが、アジアの中でも経済の発展度、国際化の進展度に応じて、相当先進的な国と、それほど先進的ではない途上国との間では違いが見られました。先進アジア諸国においては、より大きく危機の影響を受けており、そのような国では平均しておよそ GDP の 8 % を超える財政赤字の増大が見られました。

新興アジア諸国における財政悪化の状態は、先進アジア諸国に比べれば、まだましであったと言える状況です。アジア各国は、景気回復に伴い、2010年に入りまして財政収支も若干良くなりましたし、2011年も引き続き改善の見通しがあるのですが、先進アジア諸国については、資料 (P3) のグラフで見られるほどの改善にはならないかもしれません。なぜかと言いますと、日本でさらに追加的な景気対策等が取られていることなどがその一因です。また、このグラフを見ると、今回の危機の影響は、特に先進国において、中長期的に続くと思われまます。なぜならば、経済活動の低下、それに伴う税収減が、長く続くことが避けられないからです。

もう少し詳しく見ていきます。新興アジア諸国と言いましても、グラフ (P4) を見るとお分かりになるように、各国の危機に対する対応と財政収支への影響の度合いにはかなりのばらつきがありました。ここで紹介しているのは、景気循環を調整した財政収支ですが、これを使うことにより、国によって(景気循環による財政の自動調整機能の影響を除いた)危機のインパクトの度合いが違っていたことを示そうとしております。このグラフでも描いてありますように、ASEAN 諸国、中国では景気循環調整済の財政収支が悪化しておりますが、インドほどではありません。

このような財政収支の悪化は、複数の要素が原因となっております。まずは、長期間続く、おそらくほぼ恒久的となってしまうのではないかと思われるほどの歳入の減少、次に、危機以前から進行中であった財政上のトレンド、さらに、各国で導入された景気刺激策などです。この景気刺激策をみると、アジアのほとんどの諸国で何らかの対策が導入されたのは2009年から2010年にかけてですが、その程度はもちろん各国によって異なっています。最も大規模な対策

(注1) IMF *Fiscal Monitor-Navigating the Fiscal Challenges Ahead* World Economic and Financial Surveys May 14, 2010.

が導入されたのが、中国、インド、日本でした。これらの対策は、危機に対する一定程度のクッション効果があったと考えられますが、ただ、IMFの見積もりによれば、このような景気対策が果たした役割は、G20諸国、或いはG20以外の国全般でも、大きくなかったとみられます。2009年、2010年、いずれの年に関しても大体GDPの2%相当と見積もっています。

次のグラフ(P5)で、内訳として具体的にどのような裁量的な財政上の景気刺激策が取られたかを示しております。先ほど述べたように、インパクトとしてはGDPの2%に相当すると考えております。中身を様々な要素に分けてみますと、例えば、公的支出、投資、減税、その他の財政措置が取られました。平均すると、アジア諸国で導入された景気対策の中身は、G20の他の国々で行われたものと似ています。

ただし、この数字だけでは、実は各国間でその背景にかなりのばらつきがあることが見えてきません。例えば、先進的な日本、韓国などでは、新興国に比べて、物品及びサービスの購入調達への依存度が大きかったことがわかります。一方、新興国では、とりわけ減税、特に所得税や消費税の減税が最も大きなウエイトを占めており、景気対策全体の半分以上が減税によるものでした。

後ほど改めて説明いたしますが、減税に依存した景気対策は、中期的に重要な影響をもたらします。例えば減税を実施した国には、もともと課税ベースが小さい、或いは税率が低い国が多い。しかも、減税措置のいくつかは恒久的なものであると当局が公表しているので、今後新興国や途上国において、より公平な成長を促進する上で必要になる財政余力が生じにくくなる問題を生じます。

さて、もう危機は終わったと言ってよいのでしょうか。確かに最悪の時期は過ぎたようであり、アジアにおいてはより強力で回復しています。例えば相当な規模の資本の流入等が発生しています。とは言え、まだまだ危機の財政に対

する影響はまだ残っております。この(P6)表を見ていただくと、2010年において、いずれの国においても、財政収支は、2009年に比べると改善はしていますが、(危機前の)2007年に比べれば非常に弱い状態であることがわかります。また、多くの国々においては、財政再建はまだ始まったばかり、或いは、まだこれからというところもあります。

財政赤字に関しては、向こう数年間で解消できるはずであり、当然解消されなければならないものでありますが、それでも少なくとも今後数年の間は、公的債務の比率は上がり続けてしまうものと思われます。なぜならば、赤字を縮小しようとしたとしても、それが増えていくスピードをどうしても超えることができないためです。ご承知のように危機が発生する前は、アジア全体として公的債務はそれほど大きくありませんでした。もちろん、日本、インドのような例外的なところはあります。今回の危機が起こったことにより、公的債務の水準はどこでも大幅に増えてしまいました。ここで留意しなければならないのは、マーケットは、先進国に比べ、新興国での公的債務の比率の上昇に対して敏感に反応し、公的債務がGDPの40%を超えると、金利に高いスプレッド(プレミアム)を求める傾向があります。

今、台風の目はヨーロッパにあるとも言えるかもしれませんが、最近の歴史を見ますと、あるときまでは健全に見えた国が、突然急速にトラブルに陥ってしまうことがあることが判ります。そのような教訓を踏まえると、公的債務の増加を徐々に減少に転じさせることを目指すことが、マレーシア、ベトナムといった新興国でも重要です。

アジアにおいては、短期的にはまだ公的債務が増大していく見通しとなっています。日本以外の国では、公的債務の水準も今後数年で安定していく見込みであるのに対し、日本は、公的債務が今後さらに増大する見通しとなっています。

2. 財政収支の見通し

次は、2011年の財政収支に関するもう少し細かい見通しです。景気循環を調整したプライマリーバランスの推移をみると（P9）、各国の、財政スタンスがどのように変わっているかが良く判ります。

景気回復の勢いが堅調になってきたことに伴い、2011年に入り、大半の国で財政政策を引締めました。確かにいくつかのASEAN及び途上国において、順調に出口戦略が進められています。

ただし、例外が日本とマレーシアで、両国では景気回復がいまひとつというか、不確実な状況です。この日本とマレーシアに関しては、2011年の財政政策のスタンスは、ほぼ中立的、ニュートラルになると予想されています。ただ今、資料のグラフは、日本については若干の引締めと示していますが、今月（1月）末に発表を予定しているIMFの刊行物（注2）によれば、中立的とまでも言えない見通しになっています。

中期的には、アジアの複数の国々において財政調整が必要とされます。中でも特に必要なのが日本、インド、マレーシアです。このグラフ（P10）は、アジアの中の幾つかの国々における今日の財政状況から、公的債務の水準を2030年までに健全な状態に戻すためには、どのくらいの財政調整が必要であるかを示しています。健全な水準と申し上げましたが、純債務で見て、日本であればおよそ80%、新興国であれば40%程度を想定しております。見ればお判りになるように、一部の国に関してはかなり厳しい、大幅な改善が必要です。

3. 長期的課題

次に、より長期的な挑戦課題として2つの問

題を見てまいります。まず、人口の高齢化です。多くの国で問題となっていますが、特に日中韓における高齢化が深刻です。2つ目の問題は、少なくとも一部の国々に当てはまる問題ですが、インフラの不備、もしくは不足に、潜在的な成長の可能性が阻まれていることです。インフラが不足ということは、量的にも、質的にもという意味です。

3-1. 高齢化人口

これは、アジアに限った話ではなく、全世界の共通の課題ではありますが、今後長期的にどのような課題がアジアで特に問題となるかといえ、年金或いは医療といった、社会保障に関する公的支出が増えざるを得ないという点です。このような傾向の背景には、現在進行中の人口動態の大きな変化があります。つまり、少子高齢化、より多くの人々がより長く生きる、しかし、出生率は下がっているという状況です。このグラフ（P12）で見ていただいているのは、老年従属人口比率（65歳以上の人口を生産年齢人口で除した比率）ですが、向こう40年間で相当変わっていくことが予想されています。グラフをみると、アジアの先進国の中では、現在の老年従属人口比率は30%を少し下回っております。しかし、2050年までにはこれがほぼ倍になり、60%を超える見通しです。一方で、新興アジア諸国においては、現時点では10%程度でそれほど高くありませんが、これも今後40年たちますと、30%を超える見通しになっています。

では、今、申し上げたように人口動態がここまで大きく変わっていく場合に、財政上の影響はどのようなものになっていくのかを見ていきます。今ご覧いただいているグラフ（P13）は、向こう20年間の年金、或いは医療費に関してどのように支出が増えていくかという見通しを示しております。参考までにアジア以外について

（注2） IMF *Fiscal Monitor Update Strengthening Fiscal Credibility January 27, 2011.*

もここに書いてあります。他の地域に比べれば、アジアの厳しさはそこまでではないと思うかもしれませんが、それでも社会保障分野の支出をかなり増やしていかなければなりませんのでアジアにとっては大きな課題です。

先進アジア諸国で医療費の支出（対 GDP 比）について見ると、今後20年間で2.7ポイント増える見通しとなっています。それに上乗せして、年金支出が上がっていきます。それが GDP のおよそ0.4%だということで、向こう数十年で GDP 比3%以上の増加が見込まれています。

新興アジア諸国に関しても、医療費の支出については GDP の0.7%相当分増える見通しとなっており、年金に関する増分は、GDP の0.3%に相当する見通しとなっています。ちなみに、なぜ先進国と新興国をあえて分けて話をしているかと申しますと、同じ課題と言っても、若干その中身が違うからです。

先進国と新興国との違いについて見てみると、例えば先進的な地域であれば、年金といった公的サービスのカバーする範囲が既に広範囲になっていますし、そのために支出の水準も既に高くなっており、従って、そのような国々での今後の主たる目的としては、中期的に財政を安定化させることです。一方で新興アジア諸国に関しては、これからこのような社会保障のカバーを広げて深めていかなければならないことが重要な課題であり、しかも、カバーを広げながらも財政赤字を増やさない方法を考えなければなりません。

前のスライド（P13）について、国々をグループ分けして、年金・医療費の見直しの全体像を紹介しました。新興国も先進国と一括して説明しましたが、もちろんグループの中でも各国間の違いはかなりあります。特に増大する社会保障支出への対応が喫緊の課題となっている国々もあります。グラフ（P14）は、向こう20年間で年金関連の支出がどれだけ変わっていくかその見通しを見ています。先進国のグラフを見ればわかるように、一番大きく年金支出が増

える見通しになっているのが韓国です。一方、日本に関しては、対 GDP 比では、年金にかかるコストが若干下がる見通しになっています。これは既に導入されている年金改革（2004年度）の効果によるものです。

新興アジア諸国の中でも、最も突出しているのがマレーシアです。マレーシアで年金にかかる支出の増大の仕方というのは、ほかの国に比べて圧倒的に大きい見通しとなっています。なぜ、アジアといっても、各国間でこれだけの違いがあるのかと言いますと、第1が人口動態のトレンドです。国ごとに人口動態が違ってまいります。第2の原因が、現在の年金制度、もしくは年金財政の状況でして、いわば見通しを立てる際のスタートポイントが各国で違ってきます。例えば現在の年金のカバー範囲なり、給付の水準が違っているためです。

年金の話をしました、それよりもっと大変なのが医療費コストの増大という厳しい問題です。この問題が特に顕著なのはより先進的な地域です。なぜ年金よりもさらに医療費コストの問題が深刻であるのかは、人口動態が異なっていることだけが原因ではありません。ほかにも重要な背景があります。私どもの分析によれば、例えば所得水準が上がることで、医療技術が発展すること、また、保険の対象範囲等が拡大すること、これらすべてが医療費増加原因となります。

医療制度がマクロ財政にもたらす影響というのは、重要なトピックですので、これだけに特化した研究を最近開始したところです。公的部門での医療費がどのように変わってきているのか、また、先進国においてさまざまな改革が行われているが、その改革の影響はどのようなものであるのか、また、新興国においても、これからこの問題にどう取り組んでいくのか、或いは取り組んでいるのかを分析しております。この研究結果については、間もなく理事会に報告する予定なのですが、その後、われわれの広報用の Web サイトでも公開する予定です。

3-2. インフラ

アジアの新興国及び途上国に関しまして、支出のサイドでどういう重要課題があるかを見てくださいと、インフラが不十分であるということです。GDPが伸びている、生産高が拡大して生活水準が高くなっているにもかかわらず、途上国、そして、新興国においては、インフラの質が悪過ぎる、また、道路、港湾、鉄道、エネルギー、或いは水供給等が不足しているために、潜在的な成長が抑制されていると見られています。

このようにインフラが不足しているという事実があるにもかかわらず、公共投資の対GDP比をみると、ここ数年間、アジアの国々では横ばいで増えておりません。多くのアジアの国々とアジア以外の地域の同じような国々、つまり、同等の新興国や、低・中所得の国々と比べても、やはりアジアは、この分野における投資の割合が低いと言わざるを得ません。

確かに財政上の制約がありますから政府の支出を必要とされる投資分野に如何にシフトしていくかだけでなく、各投資プロジェクトについて十分な効果を上げ、value for money、つまり、投下した金額に見合うだけの価値を生み出すことを確保し、優先度の高いプロジェクトに重点的に投資することが重要です。ところで、アジアの一部の国々でさらに重要な問題は、インフラプロジェクトについて、予算の未執行或いは執行未達が発生していることです。これには、幾つかの理由があり、その中の1つの理由としては、各国の予算執行担当官が適正な調達手続を取っていなかったのではないかと後で責任を問われることを恐れて、予算の執行が滞るといったことがあります。

4. 危機後の中期的な財政政策

私のプレゼンテーションの最後のトピックは、危機後の中期的な財政政策です。前に述べたように、2011年に入り、多くの国々で出口戦略を取り始めているのですが、この調整は今年だけ

では終わらず、向こう数年間は必要です。

出口戦略の重要な一面として、特に中期的に重要なのは、信頼性がある財政再建計画を発表して、それを導入することにより、政府が政策を立案していくことです。そのような計画を公表することにより、きちんと財政が健全化されていくのだということを、現在および将来の投資家を安心させ、マーケットを納得させることです。この財政再建計画について多くの国が採用し、公表はしているのですが、一部の国の財政再建計画には、明確さに欠けていたり、或いは信頼できるほどきちんと詳細まで書いていないというものもあります。

ご覧いただいているのが、私どもがサンプルとして財政再建計画を調べた国です（P18-19）。ここに書いてある国が中期的な財政健全化計画を公表したところでは。

このような出口戦略が実際に立案されるプロセスについてより良く理解をするためには、現状についてより詳しく理解することが必要です。まず第1に財政調整の中身を見ていく場合、例えば支出を削減するのか、或いは歳入を増大させるのかという点で、スタートポイントが国ごとに違うことを念頭に置く必要があります。いわゆる大きな政府なのか、小さな政府なのか、つまり、国家の規模そのものがアジアの中でも非常に違ってまいります。

また、アジアの多くの国々では、支出と歳入の対GDP比が、まだ低い水準であることがわかります。まだ、あまり支出が行われていないということであれば、これからは投資或いは社会サービス等で必要とされる分野に、きちんと質が高い形でより多くの金額を投入していく必要があることを意味するのかもしれませんが。ただ、その際には、必要な財源を拡大するために、まずは歳入を確保することが必要です。確かに日本は域内の他の国々と状況が異なっています。日本の支出水準はここに出ているどの国よりも大きいですが、日本においてどれだけ抜本的で大規模な調整が必要かを考えますと、実際には

日本においても歳入措置が必要になると思われる。

まず支出の側から見ていきます (P21)。大事なことは、まず現状がどうなっているのかを理解することです。GDP 比で見ると、各国間において、利払費を除く歳出についてもさまざまな違いがあることがわかります。さらに、この支出の構成要素が各国間でかなり違っております。低いところを見ていきますと、例えばインドネシアにおいては、利払費を除く歳出のうち4.3%のみが社会的な支出となっており、一方で、中国ではそれが30%に近い水準になっています。また、資本支出の平均を見ると、アジア以外の地域と比べ、それほど低いわけではありませんが、もっと低い数字の国があることを見落としてしまいかねません。例えば ASEAN 諸国、或いは、途上国においては、現実にはもっと低いところもあります。また、先ほど述べたように、直近の10年間では、設備投資、或いは資本支出が大きく増えているところが見当たりません。

それでは、このような現状のアジアの国に対して、アジア全般に当てはまるような財政措置に関するレシビというか、処方せんのようなものを考えることができるでしょうか。過去に、一部の国において、歳出削減をベースにして財政再建をして成功したことがあることを踏まえ、アジアの国においても、まずは歳出、とりわけ賃金、並びに国有企業に対する補助金を抑えなければいけません。その一方で、潜在的な成長力を完全に発揮させるために投資を増加させる必要があります。

ただ、必要なところに投資は投下しなければならないとしても、財政上の規律も併せて考えていかなければなりません。インフラ整備のニーズがあまりに大きい状況で、かつ、財政再建のニーズも同時に存在していることになり、いわゆる PPP (Public-Private Partnership)、官民のパートナーシップを考えると誘惑に駆られるかもしれません。確かに PPP には強

力なサポーターがいて、彼らに言わせると、民間部門との共同事業でより効率的な方法で新しいインフラを整備できることは社会にとってのメリットです。かつ、それぞれのプロジェクトに関して、政府の当面の支出を抑えることができるかとサポーターは言っています。ただ、この PPP には問題もあります。官民パートナーシップとは言っても、やはり国の側でかなりの公的債務を負う場合が多く、しかも、それが確定している債務と偶発債務 (現時点で将来債務化することが不確定、不確定なもの) の双方が含まれています。そのような場合には、計上されるタイミングが先送りされます。第三者が公会計を見ても、十分に透明ではない場合があります。従って、PPP を使うからということで、ただ単にほんの数年間だけ、財政問題を先送りをしてだけで終わってしまうことを避けなければいけません。その財政問題を数年先送りするだけではなく、逆に現在その公的債務が計上されていないことから、さらに債務を増やしてしまう可能性さえあります。そのようなリスクを考えなければなりませんので、PPP が行われる場合にも確定した債務と、不確定の偶発債務の双方とも開示することが重要で、かつ、プロジェクト1つ1つが、きちんと value for money を得ているのかどうかを確認することが肝要です。

次に歳入の側を見ていきます (P23)。アジア各国の税収構造を見ると、一番目に付くのが税収の対 GDP 比 (租税負担率) が低いということです。平均して15%なのですが、中国に関しては、中央レベルでは10%、トータルとしてはこれより少し大きくなるのですが、このような水準になっております。従いまして、これから税収を拡大する必要があることを強調して申し上げたいと思います。つまり、今後財政再建を各国が行っていく中で、重要なポイント、或いは中心的な要素は歳入を増やすこと、税収を上げることです。従来から租税負担率が低かったところに加えまして、先ほどご紹介した

ように今回の危機に対応して、景気刺激策として、アジアの幾つかの国々においては、恒久的な減税措置が取られました。そのために、今ここで紹介している数字が、これでも楽観的過ぎる、実はもっと厳しいというのが現実です。従って、これから財政を再建し、信頼性を高め、秩序を回復していくためには、そのような恒久的な減税については迅速に廃止をする必要があります。ただし、政策措置は税制改革だけで済むということだけではありません。国際的な競争力維持のために法人税率の引下げ競争がありまして、多くの国々では法人税よりも個人に対する所得税の方へのシフトをしていかなければなりません。国としても歳入のフローを維持していく必要があるからです。また、重要なポイントとして、アジアの多くの国においては、さらに物品税、或いはサービス税、例えばVATを引き上げる余地があります。

税収を上げていくためには、税率を引き上げるという手段はありますが、それでは解決策のほんの一部でしかありませんし、税率を引き上げることだけを単独でするべきでもありません。特にアジアにおける国において、大きなポイントとしては、徴税効率を改善すること、また、コンプライアンスを高めることです。

皆さまもよくご承知だと思いますが、ここで「Tax efficiency」と述べている点については、本来徴税が可能であるものに対して、現実徴税ができているのがどの程度かという割合を見ているのですが、アジアのこの地域においては、極めて低い国々が多く含まれています。この点を改善しなければなりませんので、まずは、租税支出 (tax expenditure) を劇的に減らす必要がありますし、不正などがある場合は、厳格な摘発が必要です。

必要な措置を行っていくためには政策を実現していく意思が国として必要です。例えばしかるべき立法措置を取ることによりまして、免税、或いは免除措置を廃止していく、また、信頼性を高めていく、また、税務執行も強化してい

なければなりません。特に執行を強化していくためには、例えば新しい起業家 (entrepreneur) などが、インフォーマル経済から卒業、脱却をすることをサポートするといったことも含まれてきます。法制度も強化し、効率的な制度を考えた上で、万が一、濫用者、或いは租税回避をしている、不正をしている人がいれば、迅速に摘発をして処罰できる制度が必要です。

5. 結論

私の話のまとめに入りますが、今、ご紹介したようなチャレンジを考えてみますと、もう乗り越えることができないのではないかと思われかもしれません。しかし、それでも良い兆候も見えます。特にこの地域では各国当局が、これまで過去にもこのような難題を乗り越えてきた実績を持っていますし、新興国であれ、先進国や途上国であれ、みんな真剣に取り組んでいるという点は、楽観的に考えてよいと思います。また、アジア地域で、実際の進捗、改善が見られるのは、グッドニュースですし、この方向に進んでいく必要があると思っています。今日のようなセミナーも事態を改善していくために役に立つと思います。

ご清聴どうもありがとうございました。

講演 2.

「金融機関に対する課税のあり方」

「財政健全化のために採るべき税制オプション」



IMF 財政局次長
マイケル・キーン
(Assistant Director,
Fiscal Affairs
Department)

お招きいただいたことに感謝を申し上げたいと

思います。日本租税研究協会と IFA 日本支部の皆さまのイベントには、過去何度かお招きいただいたにもかかわらず、参加できなかったの

ですが、今回ようやく皆さんとお会いすることができてうれしく思っております。

なお、説明の中で申し上げる意見、見解はあくまでも私個人のもので、IMFあるいはIMFの理事会の見解ではないことをお断りさせていただきます。

I. 金融機関に対する課税のあり方

1. G20からの要請

金融セクターに対してどのような課税をすべきかという点について、最近の考え方を紹介します。金融危機の発生後、金融セクターという大変重要な分野に対して、どのような課税が適切であるのか、全世界で注目が高まっております。金融セクターがわれわれを助けてくれるものであるのか、或いは、損害を引き起こすものであるのか、意見が分かれるかもしれません。私も、それから、IMFとしても、そして多くの皆さんがそうだと思いますが、税制に問題があったから今回の金融危機が発生したとか、税制がトリガーになったと言っているわけではありませんし、そう考えているわけではありません。ただ、金融セクターで何らかの問題が起こったときに、現行税制が原因で脆弱性が悪化した可能性はあるかもしれませんので、それを考える良いタイミングだと思います。

ここ1年間、IMF、特に財政局の中で、金融セクター課税の問題について真剣に検討してまいりました。また、G20から「銀行制度修復のための政府の介入に関連する負担の支払について、いかにして金融セクターが公正で実質的な貢献ができるか」について、研究をし、報告書を出すようにという要請がありました（文末資料Ⅱ-P2）。

万が一政府が直接介入をしなければならない場合、言い換えますと、回復のためのサポートを国が行う場合に、どのようにしてその後、必要とした経費を回収するかをきちんと考えておか

なければならないということです。

このG20の文言を見ると、厳密に書かれている感がありますが、これに対する解答を考えていく場合、しかも、賢明で正しい考え方を示していく場合には、ありとあらゆるさまざまな問題を考えていく必要があります。そもそも金融セクターについて、新しい課税を考える前に、現在の税制がいいのか、悪いのか、過去使ってみたものはどうかといったことを考えてみるなど、これまでの制度を振り返った上で、それから、ではもっと賢明な、新しい課税ができるかどうかを考える必要があります。

このような任務がIMFに与えられました。過去の文献を見ても、あまりこの分野を掘り下げたものはありませんでしたし、政治的な難しさとか、ややこしさはあったかもしれませんが、それ以上にやはり知的に非常に難しい仕事でした。G20への報告書とバックグラウンド・ペーパーを、IMFのホームページ<http://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2010/paris/pdf/090110.pdf>でご覧になれますし、多くのIMFのサイトに行って、G20 finance等のキーワードでの検索も可能です。本日は、報告書に何が書いてあるのか、どういうことが検討されたのか、その結果、IMFとしてどういうことを考えているのかを紹介し、本件に関連して、現在どのようなことが進行しているのかなどを紹介していきます。

2. 基本的な考え方

今回の報告書は、まず、金融セクターの課税を考えた場合に、どういう懸念があるのか、どこが重要なエリアなのかを明らかにしました。

まず第1のポイントです。危機の発生前であれ、発生してしまった後であっても構わないのですが、ともかく回復にかかったコストに対して、金融セクター自身から取り戻す、払ってもらうことが一番重要なポイントです。直接介入が必要であった場合に、十分なリソースについ

てセクター自身から取り戻す必要があります。今回の危機とそれからどう回復していくかということも、もちろん考えましたが、今回主に検討したのは、将来起こるかもしれない破綻や危機に関するものです。金融機関の破綻、或いは危機でさえも将来また起きるであろうと言わざるを得ません。そもそも大きな金融機関であったとしても、破綻が起きるべきときは起きるものであり、マーケットの機能として破綻した金融機関が退場することはあるべきことなのです。

そういう意味で財政コストを回収することが重要ですが、もう1つ考えなければいけないのは、税制を考えていくときに、そもそも破綻してしまうような可能性を減らす税制ができるかどうか。その上でさらにどうしても破綻をするところが出てきた場合には、社会にとってのコストをどうやって低く抑えていくかです。ありとあらゆる規制に関するイニシアチブが今話題となっております。例えばパーゼルⅢについても新しい考え方がどんどん出てきています。

IMFでは以前から一貫して強調してきおりましたが、いわゆる破綻処理、或いは整理清算処理に関する制度を改善する必要があるということです。金融機関が破綻をしなければならぬときに、破局的な影響をそれ以外の分野に起こさない形で清算ができるようにするということです。だからといって救済という意味ではありませんし、普通で言うところの保険みたいなことを言っているのでもありません。そうではなく、どこかがつぶれそうなときに、もうただ売り同然で、投げ売りのように資産を売却してしまうことが起こる前に、迅速にきちんと介入措置ができるようにするということです。

従来から、税制上の仕組みとこのような破綻処理メカニズムの間には関連性が存在していました。金融セクターで何らかの問題が起こったときに、国が介入をしていわば掃除、片付けをするという仕組みが必要です。そのためには、各金融機関から、例えば何らかの課金を徴収することが考えられます。例えば一般の人たちが

ゴミ回収で国のサービスに対して税金を払っているのと同じような考えで、万が一破綻をしたときに、国に片付けてもらう、そのためのサービス費用を事前に払っておくという意味で、責任ある金融機関の負担方法として考えられる一つの方法です。

どのような破綻が起り得るかと考えて、発生した場合にどれだけ費用が発生するかを踏まえて、負担を求める税金に近いようなもう一つの手段があります。また、システム上重要な金融機関であれば、そうではない金融機関に比べて、自己資本をより厚く積んでおくことを要求すべきかどうかも議論されています。或いは、追加的に上乘せの自己資本を求めるよりも、ある一定の水準の自己資本比率を決めておいた上で、それを下回ってしまったシステム上重要な金融機関が発生した場合には、何らかの課金を徴収するという考えもあります。

これは金融部門だけではありません。経済のありとあらゆる分野でなじみのある問題に行き着くわけですが、スピルオーバー、つまり波及効果がある場合、或いは外部性を持った問題が発生した場合に、規制をするか、課税をするかという、問題です。いろいろな文脈で考えますと、規制か税かというときに、どうもわれわれはプライシングを付ける、或いは課税をすることが正しいと選ぶようです。気候問題についても、例えば炭素に価格を付ける、つまり、排出をしまっているところを規制で縛るのではなくて、価格を付けて取引をするという考えを取る傾向があります。

そこでわれわれの知的能力が問われるわけですから、気候変動に関してはプライシングで対応することになるのであれば、なぜ金融機関の方は規制なのかと、こちらもプライシングで何とかするのではないかといった考え方も出てきます。このような考え方を報告書でも書いてあります。

報告書は、先ほど述べた破綻処理のメカニズムとの関連性に一番焦点を当てていますが、報

告書をまとめた時に、他にどのようなことを考えたかと申しますと、例えば何らかの課税を行うとしても、その執行が容易であるのかどうか、また、各国の状況の違いも反映したアプローチの必要性です。国によっては、直接危機を経験したところと、必ずしもそうではないところもあるかもしれませんし、国によってプライオリティが違うところもあります。

他にも、金融セクターが万が一危機の原因となった場合、或いは破綻が発生した場合に、全社会全体に及ぼす影響が他の分野に比べて大きいので、ただ単に直接かかった費用を回収すればいいのではなくて、それを上回るコストを上乗せして金融セクターから徴収していく必要があるという考え方もあります。

勧告を考えていく中でとりわけ重視したのが、現在既に存在しているさまざまな問題、特に税制が経済活動にもたらすゆがみの問題を忘れてはいけません。多くの地域に当てはまる問題です。第1の問題は法人税に関してです。利息費用については控除が可能であるけれども、エクイティファイナンスについてはそうではない。そうすると、確かに金融機関であれ事業所であれ、エクイティよりはデットファイナンスをしてしまおう、レバレッジを大きくしていこうというインセンティブになるのではないかということです。金融危機が起こってしまったときに、やはり過剰な債務が問題ではなかったのか、借入が大き過ぎたのではないかという検討を行いました。そもそも tax bias が原因となって、そちらの方向に誘導してしまったのではないかという考え方が重要です。

第2の問題が、金融サービスに関する VAT の取扱い、つまり、金融サービスに VAT がかからないという問題です。個人消費者が最終的に金融サービスを購入した場合に、支払う税金が少な過ぎるというのが、問題意識です。金融機関の方では、そのインプットにかかったコストがあるにもかかわらず、追加した付加価値部分（金融機関側のマージンの部分）については

税がかからない、というのが問題です。一方で、企業側のユーザーは過大に税金を払い過ぎているという問題があります。それは、控除できない、インプットにかかった VAT 分を金融機関が企業側ユーザーへのサービスの対価に上乗せするからです。

では、最終消費者が払う税金が少な過ぎるのと、企業の税負担が大き過ぎるのと、どちらが問題かと言えば、われわれの研究によると、最終消費者が払う税金が少ない方が問題です。結論から言えば、VAT の問題とデットファイナンス選好のゆがみがあるから、金融セクターが大きくなり過ぎたのかどうかという問題です。

もちろん今申し上げたことの背景にはいろいろな条件や前提条件があるので一概には言えませんが、冒頭で申し上げたように、これまでなかった全く新しい税金を課す前に、現行税制がもたらしているゆがみ等の問題をもっと真剣に考えることが重要です。

次に重要なことは、規制と税制の関係、相互作用についてきちんと検討し、調和させることです。これまでは、多くの国々で金融部門に対する規制と、金融部門に対する税制との間で、調和の必要性はあまり考慮されていませんでした。関連性が十分には検討されていなかったと思います。IMF としても何とかこの事態を改善するべく、できることをしたいと思っています。

3. 金融安定拠出金

そこで提言の内容を説明します。主として2つの勧告になりますが、第1は、金融安定拠出金です。(P7) 一番上の右側を見てください。「not mean bailout!!!!」ということで、びっくりマークが幾つあるか注意をしていただきたいと思います。とにかく救済とか補助ではないということです。先ほど述べた秩序立った破綻処理ができることを意味します。もっとも、非常にお金がかかる対策ではあります。恐らく通常の国であれば GDP の 2～5% に相当するほどか

かるかもしれませんが、金融セクターが大きい国であればもっとかかるかと思えます。もっとも、最終的に幾らかかってしまうかというのは不確実でわかりませんので、国としてのクレジットラインを設けておくことが重要です。

先ほども述べましたが、金融機関が責任を持って行う事業に対して国からサービスを提供してもらうのであれば、しかるべき手数料を払っていただくという考え方に基づいて、実際にこのような拠出金、或いは何らかの料金を取っていくという場合に、どういう課題があるかを見ていきます。多くの国で話題になっていると思うのですが、何らかの料金を徴求したら、受け取ったものは特定のファンドのようなものに入れておくべきなのか、或いは、一般会計、一般歳入に入れておくべきなのかということです。

ファンドとして公的債務（国債等）を保有するのであれば、経済的或いは純粋に会計的な意味合いではあまり違いはありません。実質的に違いがないと言うのは、一般会計の方に入れていくのであれば、国債の発行のニーズが減っていきます。一方で、ファンドのようなものが使われるとすれば、国債を発行するが、そのファンドの運用のために国債を購入すれば、流通市場で販売する国債が減少するので実質的にはあまり違いありません。従って、どちらのルートを取ったとしても、最終的にはネットのベースで見れば、国にとっての純公的債務は同じ水準になります。

そうすると、次の問題は、人がどう考えるかというパーセプションの問題です。つまり、ファンドのようなものを使った場合には、あそこに万が一のときにはサポートしてもらえるお金があるのだと金融機関が考えてしまうということで、モラルハザードの問題がないかという論者がいます。別の論者は一般会計の方に入れておいてしまうと、それが無駄になる、或いは本来の目的に使われないままになってしまうのではないかと言います。報告書ではどちらがい

いは決め付けてはいません。ただ、財政当局者は、規制当局に比べるとファンド的なものはあまり好まないようです。

次に、何をベースに料金をかけていくかということですが、例えば負債側を見ていきますと、tier 1 capital は控除した部分について、また、対象としてはよりリスクが大きい負債を見ていくことになりますが、どうしてもバーゼルで使われているリスク加重資産との重複は出てきます。その上で何らかの一定の調整や微調整は必要かもしれません。例えばどれだけシステム上重要であるか、その度合いに応じて、影響度が大きければ大きいほど高い率にするという考え方もあります。

では、どこを対象とするか、そのカバー範囲についてはなるべく広くにと考えております。ただ単に銀行だけではなく、なるべく広く金融機関全般というのが私どもの考えです。賦課ベース或いは料率、または誰が払うのかといったカバー範囲は、いろいろな実務上の問題があるのですが、あえてここでは話しません。もし質問があれば後でどうぞ。

4. FTT, FAT

現行税制上の問題とこれまで申し上げてきたような背景の中で、話題となっているツールが2つあります。1つは「金融取引税」(FTT)です。もう1つは「FAT」と書いてありますが、「金融活動税」です。両方の話をいたしますが、FAT（活動税）の方を報告書でもかなり重視していますので、こちらの方を重点的に説明します。

4-1. FTT (Financial Transactions Taxes)

ほとんどの国において、一部の特定の取引については、このような税金は既にあります。一般の人たちには、これは非常に魅力的に聞こえるようです。なぜかといえば、金融取引に広く課税を行うということになると、課税ベースが広範になります。従って、税率が低かったとし

でもかなりの金額になるのではないかと思います。課税ベースが広く、しかも税率が低い、だから理想的ではないかと聞こえるかもしれませんが。しかし、財政的な一般原則としては、企業間の取引については税をかけるべきでないという考え方があります。つまり、企業間取引に課税すると企業の意思決定がこのためにゆがんでしまいます。その結果、パイが最初から小さくなってしまいます。そうではなくて、パイは大きくしておいて、最後の段階で税金を課す方が望ましいからです。

それ以外にも取引税については、難点が幾つかあります。一部だけ紹介いたしますと、何らかの仕組みでこういう税金を導入すれば、金融セクターだけにかかるであろうとか、富裕層や金融機関だけで終わるであろうと考えてしまうかもしれません。しかし、現実にはそれでは済まないというのが私どもの分析です。最終的な本当の負担は、サービスの最終ユーザーに転嫁されてしまうのではないかと考えています。そうすると、最終ユーザーの方でも利益率が小さくなってしまいます。このような仕組みが導入されても、負担を回避することを試みる人は出ますし、各国の協調がないときちんとカバーできないかもしれません。

以上、取引税に関しましては、確かにプラスの可能性のあることを過小評価してはいけません。現実的には問題があって難しいのではないかとと思われるので、今は活動税の方がいと考えています。

4-2. FAT (Financial Activities Tax)

では、金融活動税とは何か。単純に言いまして、利益プラスすべての報酬を合わせたものです。FATと略していますが、幾つか形態がある中で、「FAT1」を紹介します。

FAT1は、貸金プラス利益、究極的には付加価値税です。もちろん厳密な課税方法としてはVATとは違いますが、経済的な実質、中身としてはVATと極めて似ています。金融サービ

スの付加価値税がかかっていないと先ほど申し上げた問題に関して、この方法を取ると解決できるというのが1つの見方です。デザイン上の問題はたくさんあります。

5. IMFの提言

IMFとしての提言をまとめると、政府にかかったコストをカバーする必要がある、もしくは、さらに歳入が必要であれば、破綻・清算処理と連動している金融安定化拠出金か、金融活動税があります。国際協力も非常に重要です。そして、現行税制上のゆがみの是正も重要です。

FAT(活動税)によってVATの問題を解決できると申しました。デットファイナンスを選好するように誘導する税制上の問題については、金利についての控除は継続した上で、株主資本控除を認めることで解決することができます。

6. 何が起きているか

金融危機の結果、各国でさまざまな制度が導入されました。イギリス、ドイツ、オーストリア、スウェーデンでは、先ほどの金融安定化拠出金と構造的に似たようなことが行われています。フランスでも金融機関課税が導入されましたが、資産サイドにかけるものです。または、ボーナススタックスについても様々なことが行われています。また、欧州委員会も、活動税と取引税の両方を提言に入れるべきかどうかを検討しています。

7. まとめ

確かに多様な意見がありますし、引き続き論争になっていますが、「bank taxes」は、実験的にもう始まっています。

以前にも増して既存の税制上の問題が注目されています。例えばどうしてもデットファイナンス選好のバイアスがかかること、それから、VATの問題です。金融制度の安定をさらに確保していくために、税制の問題と規制をどのよ

うに設計して、どのようにコーディネートしていけばよいのか、理解をするためにはまだまだ先は長いとは言えます。

Ⅱ．財政健全化のために採るべき税制オプション

1. VAT

時間の制約もあるので、2つ目の資料（**文末資料Ⅲ**）の方で15分ぐらいいただきたいと思います。

先進国だけではなく、一部の新興国でもそうなのですが、緊急的な財政調整が必要なところが幾つかあります。その調整の手段の中に必ずや税制が入ってくるのですが、どのようなツールがどの国に適しているかを考えていきます。

日本ですから、VATの話をしなわけにはいきません。アメリカとサウジアラビアを除いて、G20の国々はすべてVATがあることはご存じのとおりで、アメリカでも導入すればかなりの税収になります。理論家によりますと、VATというのは非常に効率的であるという、実証研究による証拠も出ていますし、魅力はあると思います。効率性が高いし、成長にも貢献をするということです。

今、現在のような厳しい財政状況の中で、税収を増やす必要があるという状況において、どのような政策オプションがあり得るか、問題を起こしている先進国、新興国で何ができるかという理事会ペーパーを昨年出しております。その中で「C効率（C-efficiency）」という言葉を使っています。局長も触れていましたが、VATから入ってくる歳入を分子にして、それを標準税率掛ける消費で割ります。例えば教科書どおりの標準的なVATがあったとして、税率も単一であって、全く免除されている分野がなくて、すべての消費にかかってくるという場合は、C効率が100%です。ただ、実際は100%にはならず、先進国と新興国でも大体平均すると50%ぐらいです。ただし、その中でもかなり

ばらつきはあります。ちなみに日本ではおよそ70%で、極めて高い方です。つまり、日本の消費税の効率が高いことがわかります。

また、このC効率が低いということであれば、政策上の問題として、何が課税ベースに入っていないか検討する必要があります。また、税率を引き上げないで、歳入を増やす手段としても使えることを意味します。或いは、コンプライアンスに問題がある、或いは執行方法に問題があるといったことが見えてきます。

C効率が100%に満たない部分に関して、原因別に分解することができます。政策に問題があるのか、或いは執行に問題があるのか、コンプライアンスにギャップがあるのかなどです。興味深いことに、どうやら新興国での一番の問題はコンプライアンスで、先進国での一番の問題は政策だということが言えます。

先進国での政策上の問題とは、VATが存在をしていたとしても、非常に昔ながらの古いものであるとか、或いは税率が複数あったり、免除されている分野があるという意味で、実効性が下がってしまっている、効果がゆがめられてしまっているということです。イタリアの例ですと、このポリシーギャップを半分にするだけでも、GDPの3.1%分を増やすことができるという試算があります。

私はイギリス出身ですが、イギリスを例にして政策の問題を紹介します。食品だけでなく、消費財のほぼすべてに関して0%になっています。この考えは良くないという意味で申し上げます。この考えは良くないという理由で申し上げます。日本でVAT、或いは消費税率の引上げを考える場合に、こういう気持ちに皆さんがなると思います。「わかった、全体としての税率を上げよう。しかし、貧困者の対策のことを考えて、とりわけ重要なものに関しては低めのレートに抑えておく、或いは、それだけは例外にしておこう」という気持ちになると思いますが、それは良くないのです。

異なる所得グループ毎に人口を分けて、税負担を見ていきます（P8）。これは実線の方を見

て、ゼロ税率による税収減がどれだけであるかを、ポンドで示しています。すべての所得階層で税負担がマイナスになっていますが、確かに富裕層では可処分所得に占める食費の割合は小さいかもしれませんが、基本的には使うお金の絶対額は圧倒的に大きいわけですから、豊かな人にも影響が出てきます。つまり、ゼロ税率で結局得をするのは誰かと金額面で言えば富裕層になってしまいます。

右のグラフでは、ゼロ税率をやめて、個人所得税、給付、勤労税額控除に関して変更を加え、それによって損失分を補償するというところを行っています。右側の実線を見ていただきますと、こういう改革をした方が低所得者にとってプラスになることがわかります。そのみならず、歳入を増やすという意味で、GDPの0.8%相当を増やすことができます。ゼロ税率をやめてきちんと補償はすることにより、貧困者にとってもプラスになる上、全体としての税収も増やすことができます。

税率を全面的に上げるのではなく、食品など一部の分野については低く、或いは0%にしておくという誘惑に駆られたときに、これを参考にさせていただければと思います。日本の消費税の仕組みについては非常にいいものですから、これを維持した上でさらに考えていただければと思います。

2. 法人税

あと、法人税についてグラフを1枚使います(P10)。高所得国での平均的な法人税率が破線で書いてあります。それが下がっています。実線の方が歳入ですが、それが上がっています。ただ、右側の方は危機の前のところなので、危機の前までは上がっていききました。何もこういう税率を下げたから歳入が増えたということではなく、ほかにもたくさん理由が背景にあると思います。ただ、法人税率が個人所得税に比べて下がっているのだから、個人営業を法人化しようという動きが背景にあるのだと思います。つ

まり、新規で利益が生まれているということではなくて、個人所得税で徴収していた部分が、法人税という形で徴収されているというすり替わりです。

なお、国によっては、危機の前までの法人税収の4割が金融セクターから上がってきたという意味で、金融セクターが大きな存在でしたから、今後の法人税のあり方の検討は簡単なことではありません。例えば税率に関しての引き下げプレッシャーは引き続き続くと思います。これまで金融部門での損失がどれだけ積み上がっているかを考えますと、今後も利益が上がることは考えにくいのです。課税ベースを広げるといっても、これまでも改革をし尽くしているということもあるので、余地はあまりないかもしれません。ただ、各国が魅力を高めたいということで、研究開発に対する優遇措置を増やしていますので、この分野はまだ余地があるかもしれません。国際協力と協調がもっと必要だという昔ながらの問題に戻っていくのですが、ただ単に情報交換とか共有だけではなく、法人税に関するベースとか、税率に関して、もはや情報交換ではなく、合意・調和のようなものが必要な段階かもしれません。

3. まとめ

まとめに入りますが、財政健全化のための税制上のオプションについては、「Stimulus to consolidation (景気刺激から再建へ)」というタイトルの報告書にまとめており、IMFのサイト (<http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2010/043010a.pdf>) でご覧いただけます。報告書では、新しい分野であるカーボンプライシングも取り上げています。以上です。

質疑応答

(金子 宏氏 - 東大名誉教授) お二人の興味深いお話を伺うことができありがとうございます。1つだけ伺いたいのですが、人口高齢

化のことです。例えばアジアに例を取りますと、1つのマーケットとして一体化すればするほど人口移動が起こると思うのです。今の統計資料は、現在の各国の人口を基礎として計算、将来予測をしているわけです。そういう予測というのが、人口移動ということを考えると、将来に対して果たしてリアリスティックなのかどうかという問題があるのではないかと前から思っていたのです。その辺をどう考えていらっしゃるか、お聞かせいただければと思います。

(コッタレリ氏) 大変重要なお質問でして、経済に絡むだけではありません。低成長或いは高齢化といった問題の解決策を考える際に、移民とか人口移動というのは大変重要な要素だと、考えています。言うまでもありませんが、低成長というのは財政上もとても重要な問題です。ただ、移民或いは人口の移動というのは、経済だけの問題ではなく、政治的、社会的な問題でもあります。個人的な意見としては、人口移動とか、移住、移民政策については、解決策の1つとして使うべきだとは思いますが、実際にどこまで利用できるか、大きな疑問があります。

(訳者注：今回の発表は、将来の人口移動等を試算の前提としていません。)

(千田親志氏 - 東大法学部学生) 中国の税制についてご質問させていただきます。中国の地方間の財政の問題についてです。中国では先ほどいわれたように、大規模な景気刺激策が行われたわけなのですが、そのために地方政府の方

に負担が大変多くかかってしまい、そのために潜在的な財政リスクが起こっているという指摘があります。また、農業税が廃止されたことによりまして、末端の地方では財政難に陥っているという指摘がございます。地方の財政難と、それによって広がる格差について、IMFの方ではどのように考えていらっしゃるのか。また、その是正のために財政調整は機能し得るのかをお伺いしたいです。


(コッタレリ氏) おっしゃった点は大変重要です。地方政府が弱体化しつつあることについても承知はしております。ただし、一般会計として、中央と地方の両方を合わせた収支を見ると、それでも中国は相対的にはまだ健全です。例えば公的債務をGDP比で見ると、中央と地方を合わせて比較的lowの20%だったと思います。だからといって地方政府へのリスクがないと申し上げているのではなくて、ほかの国に比べるとまだましだということです。

危機の最中は、中国を含めた幾つかの国に対して、景気刺激策をIMFとして提言しました。今後は中国においても、赤字を縮小していくために、財政措置に関する出口戦略も必要です。しかし、公的債務がもともと比較的low水準なので、他の国ほど緊急性はありません。一方で、年金、医療、教育といった分野で支出を増やしていく必要も、中国では中期的にあります。だからといって、財政の持続可能性が損なわれる形でやるべきではありません。以上です。

(資料 I)

Fiscal Affairs Department

Fiscal Challenges for Asia in the Post-Crisis World



Carlo Cottarelli
Director, Fiscal Affairs Department

Remarks at the conference on "Tax Policy and Administration
Challenges for Restoring Fiscal Sustainability"
Tokyo, January 13, 2011

1

Outline

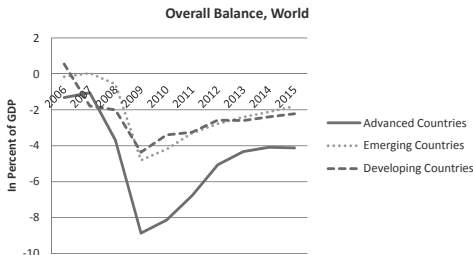


- Impact of the crisis and policy responses to date
- Projected fiscal outlook
- Fiscal risks and medium term challenges
 - Risks: international spillovers, capital inflows.
 - Challenges: population aging, infrastructure, poverty.
- Fiscal policy strategies in the aftermath of the crisis
 - Return to building fiscal buffers.
 - Announce and begin to implement adjustment plans.
- Expenditure and revenues measures
 - Reforming pensions and health, enhancing infrastructure quality and quantity, better targeting welfare spending.
 - Reforming revenue structures

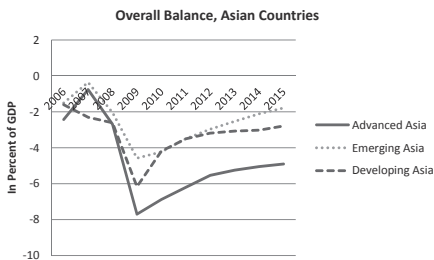
2

Fiscal Cost of the Crisis

Fiscal balance (as a share of GDP)



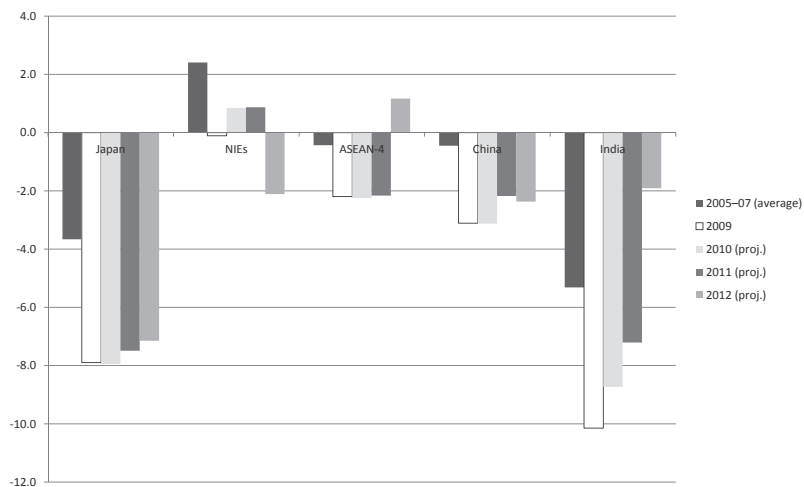
The impact of the crisis is slightly smaller in Asia than elsewhere, but is still important, especially for advanced economies in the region



Country groupings:
 Advanced Asia: Japan, Korea
 Emerging Asia: NIE (excl. KOR), ASEAN4
 Developing: rest of Asia
 NIE: HKG, KOR, SGP, TWN
 ASEAN4: IDN, MYS, PHL, THA

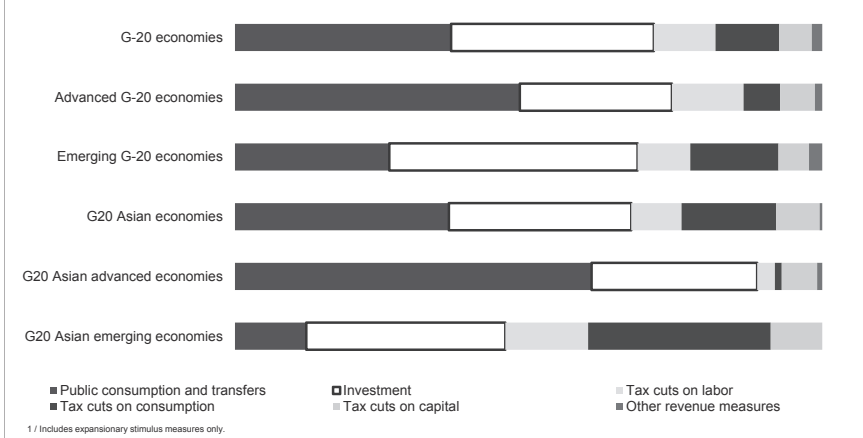
3

Cyclically adjusted fiscal balances as a share of GDP



4

Composition of Discretionary Stimulus

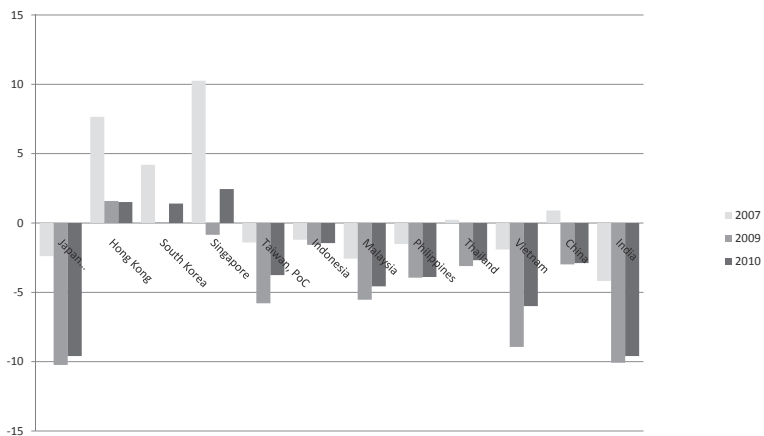


In Asian G-20 – Advanced: Higher share of Public Consumption & Transfers
Emerging: Tax cuts and infrastructure more common

5

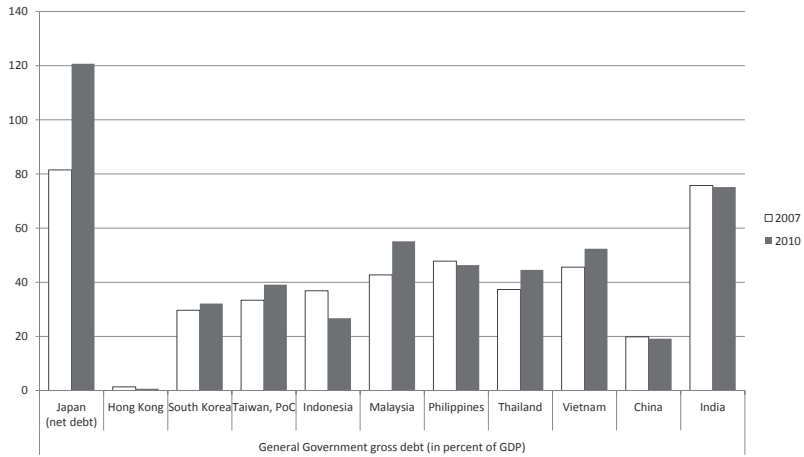
5

Overall fiscal balance, 2007-2010



6

Public debt, 2007-2010

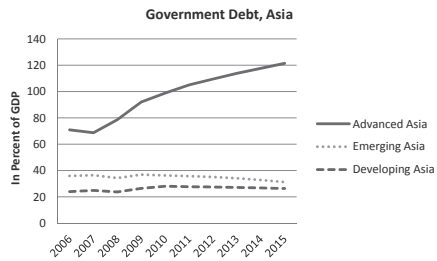
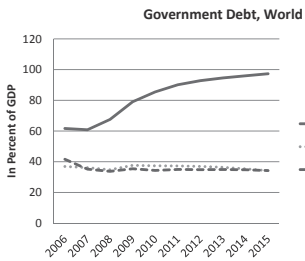


7

Medium-term outlook for government debt



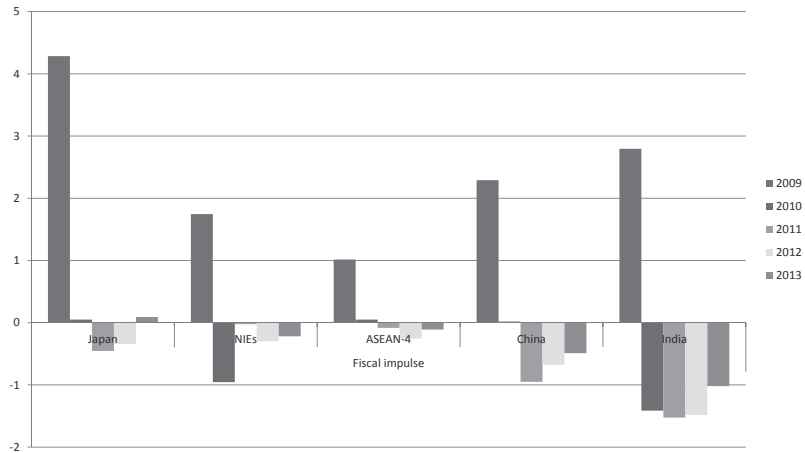
- Large, sharp increase in advanced economies
- More moderate debt pressures in emerging markets



8

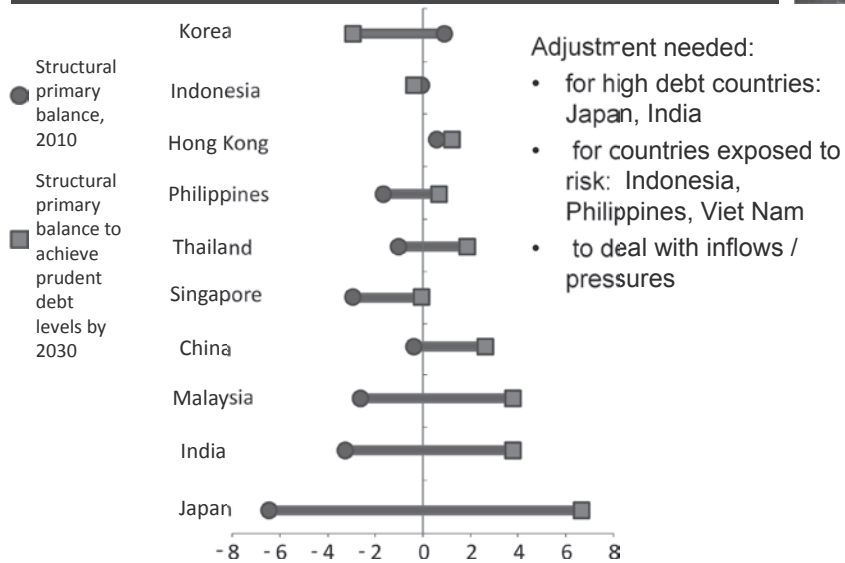
8

Fiscal impulse during and after the crisis: change in cyclically adjusted primary balance



9

Required Fiscal Adjustment in Structural Primary Balance Between 2010 and 2020



10

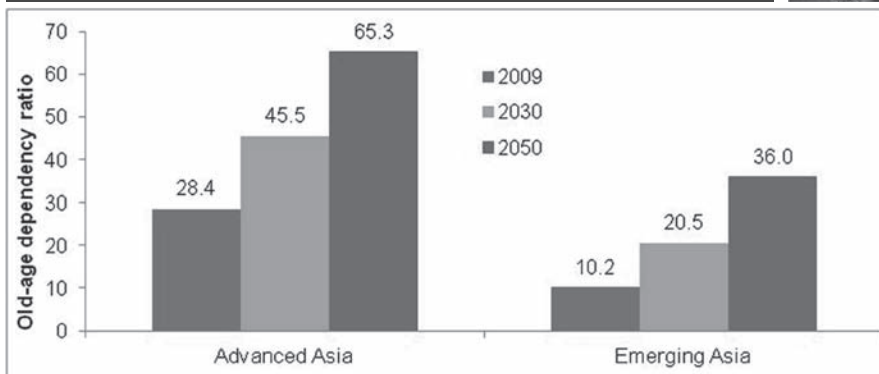


Long term challenges with fiscal impact:

1. Population aging
2. Improve infrastructure to accompany growth

11

Challenge 1: Population aging



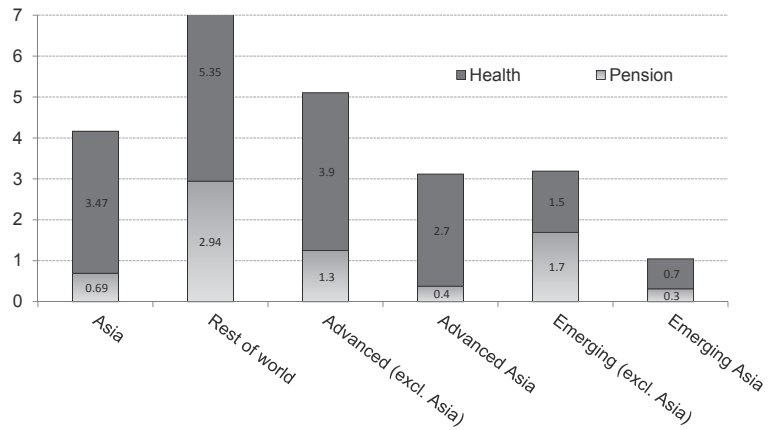
- Need for pension reform and improved efficiency of health-related expenditure
- Challenge is to ensure that all new entitlements are fiscally sustainable

12

Projected increases in pension and health care spending, 2011-30

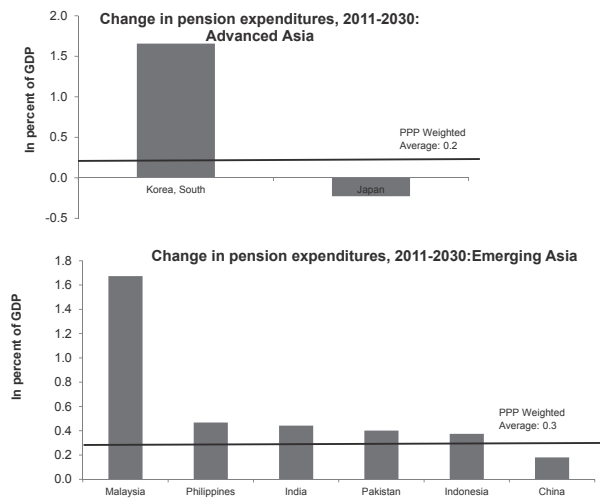


(In percent of GDP)



13

Challenge is particularly acute in some countries

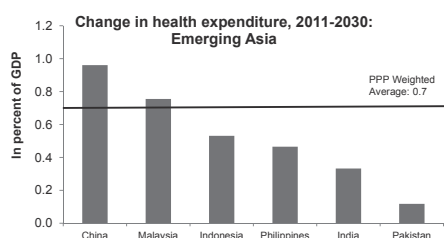
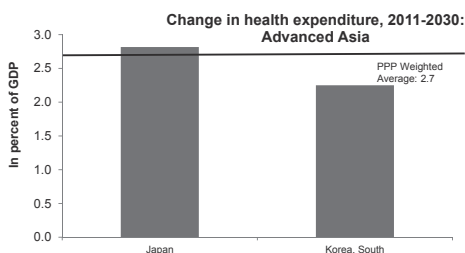


14

Health care spending: more daunting challenges



- Advanced economies should stabilize finances over the long term
- Emerging Asia should expand coverage in a fiscally sustainable manner
- Must ensure: an adequate rate of return on pension contributions; and adequate benefits to prevent old-age poverty and protect against illness



15

Challenge 2: the infrastructure gap



- Perception that infrastructure quality and quantity is a brake on growth for many countries in the region
- Investment spending has remained flat in last 10 years
- Challenge to raise investment to levels in comparable countries and improve investment quality
- Some of the largest countries in the region are at a level of development where a major increase in infrastructure is needed.

World Ranking of Asia Pacific countries on basic infrastructure performance

Ranks	1999	2009
Singapore	8	2
Hong Kong SAR	19	5
Australia	1	12
Japan	20	15
China	13	16
New Zealand	15	21
Malaysia	26	22
Korea	41	23
Taiwan Province of China	23	27
Thailand	33	29
India	38	37
Indonesia	39	48
Philippines	47	57

Source: IMD, *World Competitiveness Yearbook*, 2009.

16

Post crisis fiscal policies



- Many countries are appropriately exiting from fiscal stimulus and moving back to rebuilding fiscal buffers in good times
- Several countries have announced medium-term fiscal adjustment plans; this helps reassure market participants and the public at large.
- Adopt sustainable measures to deal with ageing and reform health entitlements early on
- Transparent disclosure and management of fiscal risks (from e.g., guarantees, SOEs) helps credibility.

17

Fiscal Consolidation Over the Medium-Term: G-20



G-20 and Selected Economies with an Adjustment Plan



■ Economies with published plans

18

18

Fiscal Consolidation Over the Medium-Term: G-20



G-20 and Selected Economies with an Adjustment Plan



■ Economies with published plans involving fiscal adjustment

19

How to exit? Composition of fiscal adjustment will depend on current “size of the state”.



Government revenues and expenditure as a share of GDP, 2010



Expenditure structure of selected Asian economies, 2008



	Primary Expenditure	Compensation of Employees	Social Benefits 1/	Capital Spending	Compensation of Employees	Social Benefits 1/	Capital Spending
	(In percent of GDP)				(In percent of primary expenditure)		
Indonesia 2/ 3/	18.6	4.6	0.8	5.7	24.9	4.3	30.6
Malaysia 2/	27.5	...	6.5	3.0	...	23.6	10.9
Philippines 2/ 3/	13.1	5.0	3.1	2.4	38.1	23.6	18.3
Singapore 2/	17.8	...	...	1.7	...	...	9.6
Thailand 2/	20.4	7.6	3.3	2.6	37.3	16.2	12.7
China 2/	20.5	...	6.0	...	...	29.2	...
India 2/	23.6	...	4.1	...	...	17.4	...
Vietnam 2/	28.6	...	4.9	8.9	...	17.1	31.1
Korea 4/ 5/	29.1	7.3	5.9	6.0	25.1	20.1	20.7
Average (unweighted)	22.1	6.1	4.3	4.3	31.3	19.0	19.1

- Wide variation in primary spending as share of GDP
- In most Asian countries, social benefits are small
- Low capital spending in ASEAN and LICs
- Past success stories: reduce current, increase investment spending

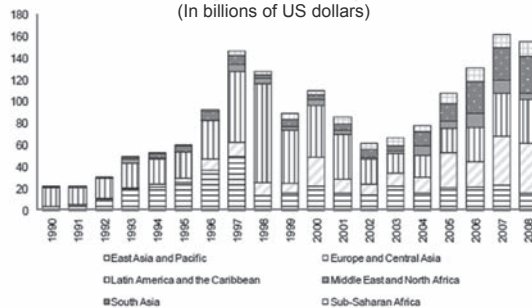
21

Improving infrastructure investment efficiency: a greater role for the private sector?



- PPPs may improve efficiency
- However, need to transparently disclose firm and contingent government obligations

Investment Commitments to Infrastructure Projects with Private Participation in Developing Countries, by Region, 1990-2008
(In billions of US dollars)



Source: The World Bank

22

Revenue structure of Asian economies, 2008



	As a share of GDP						As a share of tax revenues		
	Total revenue		Tax revenue				Taxes on income, profits and capital gains	Taxes on goods and services	Taxes on international trade
	Tax Revenue	Other revenue (incl. soc. Sec. and property)	Taxes on income, profits and capital gains	Taxes on goods and services	Taxes on international trade	Other taxes			
China	17.3	2.4	4.7	9.0	1.0	2.5	27.5	52.0	6.1
India	16.6	3.4	6.9	6.7	1.8	1.2	41.4	40.4	11.1
Indonesia	13.3	7.1	6.6	5.3	0.7	0.7	49.7	39.6	5.5
Malaysia	15.2	6.4	7.8	3.4	0.4	3.6	51.3	22.4	2.6
Philippines	14.2	1.7	6.5	5.6	1.2	0.9	46.0	39.5	8.4
Thailand	17.5	4.0	7.9	8.2	1.1	0.3	44.9	47.1	6.1
Vietnam	24.8	1.9	10.3	9.4	4.0	1.1	41.5	37.8	16.3
Korea (2007)	17.5	7.5	8.4	7.5	0.8	0.8	48.2	42.9	4.5
Japan (2007)	15.5	15.6	10.3	4.9	0.2	0.1	66.5	31.7	1.2

- Revenue based fiscal consolidation is important for creating fiscal space in countries with low or declining revenue to GDP ratios.
- Need to reverse permanent tax cuts adopted during crisis.
- More tax competition on CIT: move to broad based taxes on immobile bases and improve compliance.

23

Tax efficiency and compliance



	Philippines 1/ 2007	Indonesia 2/ 2008	Thailand 3/ 2007	Malaysia 2/ 2008	Singapore 2007	East Asia and Pacific 2008 or latest available	Low- Mid-income 2008 or latest available	World
Total tax revenues to GDP	14	13	17	17	14	20	21	20
VAT								
Rate	12	10	7	...	7	11	16	16
Revenue share of GDP	2	4	4	2	...	5	7	6
Tax efficiency 4/	18	42	54	...	...	48	47	40
Corporate income tax								
Rate (maximum)	30	30	30	27	18	28	26	26
Revenue share of GDP	4	1	5	8	...	6	3	3
Tax efficiency	12	3	17	30	...	20	13	13
Personal income tax								
Rate (maximum)	32	30	37	28	20	29	27	30
Revenue share of GDP	2	4	2	3	...	4	3	4
Tax efficiency	7	14	6	9	...	14	10	12

- VAT rates are lower in Asia than elsewhere → scope for rate increases
- For CIT and PIT, rates are similar to rest of world, but significant drops in some LICs and ASEAN countries, where tax efficiency is also particularly low
- Solution: increase scope of revenue agencies, encourage formalization by helping new entrepreneurs, reduce exemptions, strengthen legal framework and enforcement

24

Conclusions



- The challenges of these post crisis times are many and difficult to dealt with
- The good news is that a start has been made in fiscal adjustment and significant reforms in the fiscal area.
- Seminars such as this one today are an opportunity to discuss ways of making further progress in this direction.



TAXING THE FINANCIAL SECTOR RECENT ISSUES AND DEVELOPMENTS

Michael Keen

International Monetary Fund

January 14, 2011

"The views expressed herein are those of the author and should not be attributed to the IMF, its Executive Board, or its management"

1

G20 asked the Fund to report on:

"...how the financial sector could make a fair and substantial contribution toward paying for any burden associated with government interventions to repair the banking system."

Report and background papers at
<http://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2010/paris/pdf/090110.pdf>

2

Objectives

3

- Ensure financial sector pays for any direct fiscal support
 - Focus on dealing with future failures/crises
- Reduce probability and costliness of failures
 - Improved resolution mechanism key: not bail out
 - Corrective taxation? What relative roles tax and regulation? Capital surcharge or systemic risk tax?

4

With an eye also to:

- Ease of implementation, recognizing differences in countries' experiences and priorities
- Enabling, if desired, a contribution to reflect wider fiscal and economic costs

5

- Addressing existing tax distortions
 - Interest costs are deductible but costs of equity finance are not: Excess leverage?
 - VAT exemption of financial services, so final consumers under-taxed, businesses over-taxed: On balance, financial sector too big?
- Taking account of/improving interactions tax and regulatory systems

6

Financial Stability Contribution (FSC)

7

- Resolution (which does not mean bailout!!!!) requires upfront resources—perhaps 2-5 percent GDP (more where financial sector larger), and credit line...
...for which the sector should pay, like any cost of doing business
- Some ex post recovery may also be needed...
...but sole reliance problematic: countercyclical, survivor bias, maybe adverse incentive effects

8

Design issues for an FSC

- Fund or general revenues?
 - Makes no substantive difference if fund would hold government debt: gross public debt higher with a fund, but net debt the same
 - Issues then: Is moral hazard likely to be greater with a fund? Will money in general revenue be ‘wasted’?

9

- Base and rate structure
 - Focus on liabilities side (excluding e.g. tier one capital, credit for deposit insurance paid): that’s where the resolution costs arise, and to avoid duplication with Basel risk-weighted assets
 - Adjust rate for aspects of systemicness (interconnectedness, size,...), perhaps not initially
- Perimeter
 - Broad, as all gain from enhanced financial stability

10

FTT, FAT

11

Financial Transactions Taxes (FTT)

- Many different forms—bank debit, securities, foreign exchange—and many already exist
- Seems appealing in terms of broad base and low rate—but that’s only good if the base is right: general principle not to tax intermediates

12

- Some see corrective case for FTT to address excess short-term trading, but
 - Not clear if transaction tax would reduce volatility
 - Not well-targeted to systemic risks/financing resolution mechanism
- Incidence—not clear will be as proponents often suggest, but e.g. increased cost of equity finance
- Avoidance issues—contracts in differences etc

13

Financial Activities Tax (FAT)

A tax on the sum of profits and remuneration

Variants:

- ‘FAT1’: Include all remuneration, and define ‘profits’ as only returns in excess of normal
Rationale: As a tax on value added, might help fix under-taxation of financial services under VAT
 - Origin based? Credit for business users?

14

- ‘FAT2’: Profits plus ‘high’ remuneration
Rationale: Tax on rents to owners and managers
 - Hard to distinguish rent element of remuneration; coordination issues
 - Where are rents from? Bailout subsidy?
- ‘FAT3’: Returns to equity above some rate well above normal, and very high remuneration
Rationale: Discourage risk-taking

15

Fund Recommendations

16

- FSC linked to resolution scheme, plus FAT if wider contribution to costs needed
- International cooperation helpful—some leveling of playing field though risk-adjustment
- Don't forget pre-existing tax distortions
 - E.g. Allowance for Corporate Equity (ACE), with deduction for nominal return to equity?
 - FAT?
- Holistic approach to tax and regulation

17

What has been done?

18

- UK, Germany, Austria, Sweden,...: Tax liabilities less insured deposits and Tier 1 capital
 - Rates in order of 4-7 basis points; some to a fund
- On assets side: France
- Bonus taxes: UK, France (both temporary), Italy (permanent)
- European Commission:
 - Proposes network of resolution funds
 - Impact studies underway for FAT and FTT

19

Concluding

20

- Wide diversity of views and circumstances mean adoption of ‘bank taxes’ has been piecemeal— but the experiment has now started
- Increased attention to pre-existing problems is encouraging
- Still much to learn about comparative advantage tax and regulatory measures in supporting financial stability

(資料Ⅲ)



TAX POLICY OPTIONS FOR FISCAL SUSTAINABILITY



Michael Keen

January 14, 2011

**"The views expressed herein are those of the author and should not
be attributed to the IMF, its Executive Board, or its management"**

1



GENERAL PRINCIPLES

2



Standard tax principles continue to apply,
but maybe with new twists:

Equity—Put a large part of the burden on better-off old?

Efficiency—A search for immobile tax bases; ease that
constraint by further strengthening of international
cooperation, including on climate policies?

Implementation—How fundamentally will new technologies
change things (real-time transaction reporting; personalized
pricing...)?

3



OPTIONS

4



Value Added Tax

- All G-20 have a VAT, except US and Saudi Arabia
—in US, 13% VAT could raise 6% GDP
- About 20 percent of all revenue
- Has proved a relatively efficient revenue source
- Wide variations in rate (5-21 percent), number of rates (1 to 4) and base

5



As a broad indicator:

$C\text{-efficiency} = \text{VAT revenue} / (\text{rate} \times \text{consumption})$

= 100% if single rate, broad-based, perfectly enforced

In practice, averages 50% for advanced and emerging...

—though with big variation (69% in Japan, e.g.)

...suggesting scope to do more without raising rate

6



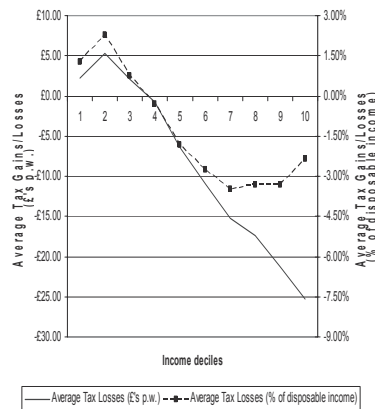
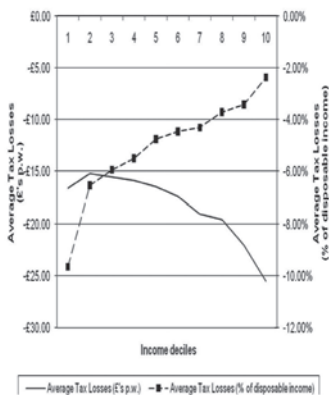
Decomposing failure into 'policy' and 'compliance' gaps, main weaknesses are:

- Compliance in emerging economies
 - Latvia could raise 1.6% GDP by cutting compliance gap to that in France
- Policy in advanced countries: 'old' VATs have multiple rates and exemptions
 - Eg1: Italy could raise 3.1% GDP by halving policy gap

7



Eg2: Removing zero-rating in UK:



...would raise 0.79% GDP even after protecting poor

8

Personal income tax



Central for equity concerns, but behavioral impact—
real and avoidance/evasion—matters

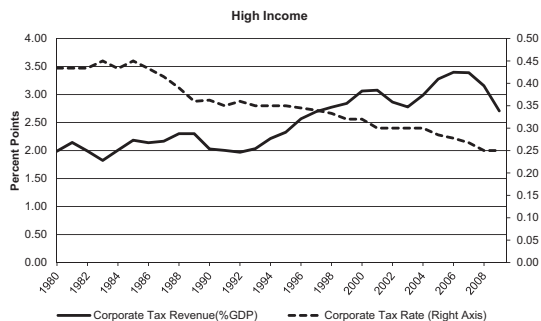
- Main labor supply effects are through participation
—more scope to exploit these: e.g. lower rates on those near retirement (but consistent with intercohort equity?)
- Planning makes taxable income of richest responsive
—current top rates may be close to revenue-maximizing

9

Corporate income tax



Rates have tumbled but revenue held up (pre-crisis...)



Possible explanations include strength of financial sector

10



- Substantial increase in revenue unlikely given:
 - Continued pressure on rates
 - Likely lower financial sector profits (and accumulated losses)
 - Past base broadening (though maybe scope for more—R&D tax credits?)

- International coordination, again beyond info. exchange (to minimum rates, bases, formula apportionment)
 - has proved hard

11



Carbon pricing

...whether tax or cap-and-trade

- Substantial potential in principle...
 - \$50-660 billion annually from efficient pricing
 - Proposals in US implied c. \$100 billion annually...even after compensating measures

- Important not to dissipate by free allocation of rights...

- ...and to include international aviation and maritime (and in indirect taxation more generally)

12



Real estate taxes

- Seem relatively growth-friendly (immobile, low current rates) fair, and suitable for lower-level govts.

- Under-used in some countries
 - 3% percent GDP in Canada, US, UK, but under 1% in other G20

- But reform can take time
 - to develop cadastre and valuation techniques

13



CONCLUDING

14



- Nature (and extent) of policy measures country-specific
- Some new opportunities (carbon and congestion pricing, congestion...)
- But largely widening existing bases...
- ...in ways that have proved politically difficult