



新型コロナウイルス特集

本特集は、新型コロナウイルスの経済的影響に対処する加盟国を支援するために、IMF の専門家が作成したものです。各稿で示された見解は筆者のものであり、必ずしも IMF、IMF 理事会、IMF マネジメントの見解を反映していません。

2020年12月10日

パンデミック後の包摂的な成長に向けた租税政策

ルード・デ・ムーイ リカルド・フェノチェット シヤフィク・ヘブース セバスチャン・ルデュック カロリーナ・オソリオ＝ブイトロン 著¹

本稿は、各国経済が新型コロナ危機から回復を遂げ、財政健全化が必須となる際に行われる租税政策改革に関するガイダンスを提供するものである。本稿では、包摂的かつ成長に配慮した形で歳入の確保を後押ししうる租税措置の特定に主眼を置いている。本稿では、各国が自国税制の実効累進性を強化し、成長に対する税の歪みを抑制し、グリーンな復興を下支えすべく矯正課税を活用し、そしてパンデミック後のデジタル化が進む経済に対処するために税の設計を調整する上で、多様な選択肢を有していると結論付けている。

I. はじめに

今回のパンデミックによって、世界全体で社会的包摂が重要政策として浮上している。多くの国で、貧困層が失業や所得減少、健康リスクへの曝露といった形で新型コロナ危機の影響を大きく受けているが、その一方で、富裕層の中には状況が好転している人々もいる。こうした状況を踏まえて、各国政府は脆弱層を保護し、迫りくる貧困と格差の拡大を逆転させるような財政政策を通じて力強い介入を行ってきた²。

財政政策は、包摂的な復興を下支えするために、引き続き重要な役割を果たすことになる。ワクチンと治療法が広く利用可能になった際には、可能であればだが、税制・歳出措置によって引き続き脆弱な世帯を支援し、力強い復興に貢献することができる。例えば、特定のかつ時限的な減税は景気回復の支えとなりうる。また、財政余地が限られている場合でも、租税構造をより累進的なものとして、消費性向の低い層から高い層へと所得を移転することにより、景気回復を支えることが可能だろう。しかしながら、復興の初期段階を経た後には、各国政府は財政介入を終了し、財政健全化策を通じて記録的な高水準にある公的債務に徐々に対処するこ

¹ 本稿に対する問い合わせ先: cdsupport-revenue@imf.org

² IMF「政策トラッカー」を参照。

とを模索するだろう³。そこで重要な問題となるのは、それがどのように行われ、誰が負担することになるのかという点だ。この点は、租税政策の果たす役割が重要であることを示している。

本稿では、税制が新型コロナ後の財政課題に対処する上でどのように役立ちうるか検討している。所得や富、消費に課される主な税金の根底にある基本原則はパンデミックを経ても変わらない一方で、新型コロナからの復興は税制の長期的な弱点を解決し、また、望ましい転換を下支えする諸税を再活性化させる機会となる⁴。例えば、新型コロナ後の世界において各国は、脆弱な人々や苦境にあるものの存続可能な企業に対して見通しと支援をもたらし、他方で順調な人々にはさらなる貢献を求め、より一層大きな課題に直面することになる。くわえて、パンデミックはデジタル技術の利用を加速させており、それが各国の経済を変容させ、税制上の新たな課題と機会をもたらしている⁵。グリーンな復興にとっても租税は重要な役割を果たしうる⁶。そして、多くの国では、持続可能な開発目標の一環として必要な大規模な支出を賄うという新型コロナ以前からあった課題が、来るべき歳入不足によって一層大きくなっている⁷。

租税政策の選択肢は、それが「包摂的」で「成長に配慮したもの」であるかどうかに基づいて評価される。包摂性は、主に税制の累進性、つまり納税者の所得や富に応じて税負担が大きくなることに表れる。また、男女の平等な扱いや機会の平等、世代間の公平性、あるいは同様の境遇にある者の均等待遇（水平的公平）といった、平等に関するその他の側面にも関係してくる。パンデミック後の力強い成長には、投資や貯蓄、雇用、生産性、消費に対する負の影響を最小化するような税金が必要となる。実証研究により経済成長への効果に応じて各種税金のランク付けが行われており、消費税や財産税よりも所得税の方が長期的な成長にとって有害であることがわかっている⁸。しかし、格差への効果で見たランキングでは、結果は反対となる。すなわち、消費税よりも所得税の方が格差を縮小させる傾向があるのだ。このことは、租税の構成に関する選択を行う際に、究極的には成長と包摂性の間でトレードオフが必然的に生じることを示唆している。とはいえ、こうしたトレードオフは、個々の税の設計を改善することによって緩和しうるだろう。例えば、付加価値税については、税率を引き上げるよりも課税ベースを拡大する措置の方が成長にとって害が少ないことがわかっている。また、法人税については、その成長阻害効果を軽減すべく設計を見直すことが可能だ⁹。以下では、こうした論点についてより詳しく論じている。

本稿は、租税政策当局者向けにおおまかな業務ガイダンスを提供することを目的としている。その土台となる分析やよりきめ細かい議論については、関心のある読者向けに参考文献を示してある¹⁰。各国に対する最終

³ 2020年10月「[財政モニター](#)」参照。高い経済成長によっても上昇した債務の対GDP比率を引き下げることが可能であり、それは構造改革の重要性を示している。

⁴ 税制の設計が優れている一部の国では、既存税の上乗せなど、時限的な復興税によって危機の一時コストを賄う。

⁵ 以下を参照。

S. Gupta, A. Shah, M. Keen and G. Verdier, 2017, [Digital Revolutions in Public Finance](#)

2018年4月版「[財政モニター](#)」(“[Digital Government](#)”)

⁶ IMF 新型コロナウイルス特集の見解書「[グリーンな回復を実現する](#)」を参照。

⁷ V. Gaspar, D. Amaglobeli, M. Escibano, D. Prady and M. Soto, [Fiscal Policy and Development: Human, Social and Physical Investments for the SDGs](#) を参照。

⁸ Arnold et al. (2011) および Acosta-Ormaechea and others (2019) を参照。

⁹ IMF 政策ペーパー「[Fiscal Policy and Long-Term Growth](#)」を参照。

¹⁰ 主な参考文献としては、以下のものがある。IMF 政策ペーパー「[From Stimulus to Consolidation](#)」(2010) および同「[Revenue mobilization in developing countries](#)」(2011)、同「[Fiscal Policy and Income Inequality](#)」(2014)。2013年10月「[財政モニター](#)」(“[Taxing Times](#)”) および2017年10月「[財政モニター](#)」(“[Tackling Inequality](#)”)。2018年5月 IMF「[サブサハラアフリカ地域経済見直し](#)」(“[Domestic Revenue Mobilization and Private Investment](#)”)。B. Clements, R. de Mooij, S. Gupta and M. Keen, 2015, [Inequality and Fiscal Policy](#)。Abdelkader and De Mooij (2020)。

的な助言は、それぞれのニーズや状況に合わせてさらに調整を行う必要があり、各国の財政スタンスや所得水準、経済構造、インフォーマリティ、税務行政能力に左右されることになる。本稿では租税政策に焦点を当てているが、政策と密接な関係がある場合には税務行政の側面にもしばしば言及している¹¹。また、必要に応じて公共支出政策にも触れているが、それについて詳細な検討は行っていない¹²。

本稿では、多くの国が税制改革を通じて包摂的な成長を促進するための選択肢を有していると結論づけている¹³。先進国と一部の新興市場国では、より累進的な個人所得税制やより中立的な資本課税・法人所得課税、付加価値税の課税ベース拡大、炭素税・財産税・相続税の活用拡大とより良い活用などが選択肢となる。発展途上国では、既存の税をより良く執行すべく、引き続き行政能力を構築する必要がある。それに加えて、多くの場合、付加価値税と物品税を改善・簡素化し、所得税を回避や脱税からより良く保護し、裁量的な税制優遇措置を縮小し、採取産業に関する財政制度を強化し、財産と汚染に対する課税をより良く活用することも可能である。消費税上げのように、税の引上げはそれだけでは累進的とはならない可能性があるものの、税収が生活水準の向上を追求する社会プログラムや教育、保健、インフラなどの支出に充当される場合には、包摂的な成長の観点から望ましい場合がありうる。

II. 所得に対する課税

所得税は、個人所得税と法人所得税の両方を含む。先進国では、税収全体に占める個人所得税の割合が20%を上回るのに対して、発展途上国では10%を下回っている(図1)。法人所得税についてはその反対で、発展途上国では税収全体の12%以上を占めているのに対して、先進国では8%にすぎない。

図1 税収全体に対する個人所得税の比率(%)

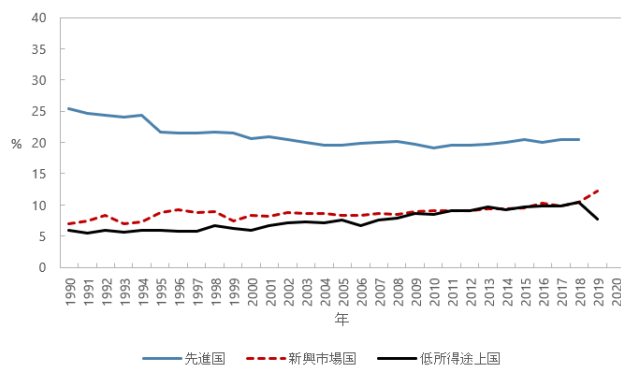
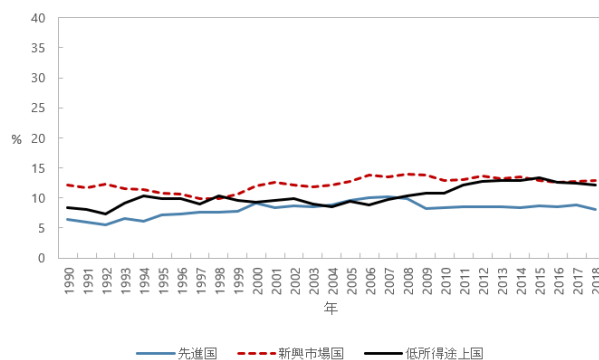


図2 税収全体に対する法人所得税の比率(%)



出所：IMF「世界歳入縦断データベース(WoRLD)」(内部用)

¹¹ IMF 政策ペーパー「[Current Challenges in Revenue Mobilization: Improving Tax Compliance](#)」(2015)では、発展途上国の税務行政にとっての主要課題について議論している。また、IMF 新型コロナウイルス特集の見解書「[税収と法令順守を維持するための歳入当局業務の再活性化](#)」および「[歳入行政の業務継続](#)」も参照(リンク)。

¹² IMF 新型コロナウイルス特集の見解書「[企業と家計を支援する歳出政策](#)」および「[家計への影響を抑える 一律給付の評価](#)」、「[新興市場国と発展途上国の世帯に手を差し伸べる 個人識別番号、社会経済データ、デジタル給付](#)」を参照(リンク)。

¹³ 政府による強力な政治的コミットメントと実効的な管理が改革を成功に導く上で重要な条件のひとつとなる。「[中期歳入戦略\(MTRS\)](#)」は、改革プロセス管理のための枠組みを示している。「[Platform for Collaboration on Tax\(税に関する協働のためのプラットフォーム\)](#)」を参照。

個人所得税—労働

個人所得税に関しては、個人の所得やその他の個人的事情に関する情報を利用して、明示的に課税を累進的なものとすることができる。しかしながら、限界税率が高いと労働や学習、稼得へのインセンティブを歪め、租税回避や脱税の行動を誘発するため、累進性の程度を最適にするには公平性と効率性の間でバランスをとることが必要となる。こうした所得税の設計をめぐるには数多くの文献が存在し、そこからは以下のような政策方針を導くことができる。

主なガイダンス

- **個人所得税を個人単位化する。**所得税制は、個人所得または世帯所得のいずれかに基礎を置くことが可能である。世帯単位課税の場合には夫婦間の助け合いが認識される一方で、一般に、従たる稼得者(女性であることが多い)の限界税率を引き上げることになる。そのため、暗に女性に対して不公平となる。女性は男性に比べて概して税金により敏感であることから¹⁴、それによって総労働供給が抑制され、経済成長が阻害されることになる。したがって、個人単位課税の方がより効率的で、よりジェンダー中立的となる。
- 一般的な所得控除や税額控除、あるいはゼロ税率区分を用いて、所得について**適切な課税最低限を設定する**。そうすることで累進性に寄与するとともに、所得が課税最低限を下回る人々にとっては行政手続きを軽減することになる。税額控除の方が所得控除やゼロ税率よりも累進性が高い。というのも、所得控除やゼロ税率の価値は各納税者に適用される限界税率に左右されるからだ。経済協力開発機構(OECD)諸国について見ると、課税最低限の中央値は平均賃金の約 25%となっている。発展途上国では、課税最低限が対平均賃金比で概してより高くなっており、そのことが行政手続きの軽減に役立っている。しかし、課税最低限が平均賃金を大きく上回っている場合もあり、そうすると非課税となる者が増え、個人所得税が高額所得者のみを対象とする税となり、わずかな税収しか生まなくなる。したがって、一般的な助言としては、課税最低限を平均賃金より高く設定すべきではない。ただし、平均賃金が妥当な最低生活水準を下回る場合には、それを上回る課税最低限を検討しうる。
- 必要な税収を確保しつつ、公平性と効率性の間でバランスをとるべく調整された、**累進的な個人所得税率表を用いる**。約 30 の国で、時には 10~15%という非常に低い税率で均一税率の個人所得税が採用されているが、それは大半の国が採用している限界税率が段階的に高くなる個人所得税率表に基づく仕組みに比べると概して累進性が非常に低い。
- **個人所得税の最高税率を慎重に選択する**。これは、政治的な争点となることが多く、各社会の格差回避志向に左右される。ベンチマークとして、税収を最大化する税率が用いられることがある。これは、高額所得者の行動反応を考慮したものである。各種研究によれば、この税率(ここでは所得の実質価値を低減させることになる社会保険料や暗黙の消費税も計算に含める)は先進国では 50%から 60%の間になると推定される¹⁵。したがって、一部の国では累進性を強化するために個人所得税の最高税率を現行よりも高く設定する余地があると考えられる。発展途上国の場合には、税務執行能力が低いために、税収を最大化する税率

¹⁴ 男性と比較して女性は、有償労働と比較した家事の比重が大きいため、労働時間の調整に関してより柔軟となる。例えば、Alesina et al. (2011)を参照。Evers et al. (2008)では、男女の労働供給弾性の推定に関してメタ分析を行っている。

¹⁵ 2013年10月「**財政モニター**」(“Taxing Times”)を参照。

は先進国よりも低くなるだろう¹⁶。もうひとつ重要なパラメータとして、最高個人所得税率が適用される所得の水準がある。OECD 諸国では、その中央値は平均賃金の3倍となっているが、ばらつきが大きい。

- **行政が十分に強力である場合には、低所得層を対象に就労税額控除を実施する。**低賃金労働者を対象とする給付付きの就労税額控除は公平性の目標を支援する上で望ましい場合があり、労働市場参加を促すことにもつながる。財政コストを抑えるべく、こうした税額控除は所得に応じて段階的に縮小されなければならない。それによって低賃金労働者の限界税率が高くなるとしてもだ。こうした仕組みは、高い行政能力を必要とするため、発展途上国にはあまり適さない。新型コロナ禍の下で一部の国が行ったように、低所得層に対しては、(受給資格は保障しつつ)社会保険料に関しても減免措置を講じることが可能だろう。
- **非効果的・非効率的な個人所得税の所得控除・税額控除を制限する。**これは、子どもや教育、住宅、医療保険、通勤、慈善寄付に関する支出について、発展途上国を含む国々でしばしば用いられているものである。こうした租税支出の中には、富裕層にとって不釣り合いに利益をもたらすものがある。特に、所得控除として設計されている場合にはその価値が当該納税者の限界税率に左右されることになり、その傾向が強くなる。個人所得税の課税最低限が高い発展途上国では、こうした所得控除は概して貧困世帯に恩恵をまったくもたらさない。租税支出を合理化することによって、個人所得税を簡素化し、税収を増やし(あるいは低税率で同一の税収を確保し)、累進性を強化することが可能となる。ただし、子育てや教育に関する所得控除・税額控除のように、一部の租税支出は包摂的な成長にプラスの影響をもたらす可能性がある。
- **特に税務コンプライアンスが問題となる場合に、簡素化された小規模企業税制を採用する。**多くの国(発展途上国)では、売上高が一定額を下回る企業を対象に簡素化された推定課税制度を適用し、小規模企業のコンプライアンス負担を軽減してフォーマル化を促すことに成功している。こうした制度は、通常、売上高やキャッシュフローに基づいており、小規模企業に限定される必要がある¹⁷。一般に税率は高くないが、通常の所得税制への移行を妨げることがないよう、個人所得税の下での負担に比して低くなりすぎないようにすべきである。新型コロナ禍においては、小規模企業が抱えるキャッシュフロー上の問題によって、こうした税の納税猶予や一時的な課税停止が正当化されている。

個人所得税—資本

一般に資本所得は富裕層に偏っているため、利子や配当、キャピタルゲインに課税することによって個人所得税の累進性を強化することが可能である。よくある設計としては、2つのものがある。ひとつは、応能原則に則って、累進的な税率構造の下で労働所得と資本所得の合計に課税するというものである。こうした「総合所得税」は、最も公平であると見なされることが多く、労働所得と資本所得の取扱いに関しても中立的であると考えられる(自営業者の場合のように、これらの所得の区別は時に困難となることがある)。しかしながら、総合所得税は行政的には複雑となる可能性がある。さらに、移動可能な資本に高い限界税率を課せば、比較的大きな歪みと多くの租税回避・脱税を生じさせるリスクがある。これに対する代替策は、「二元的所得税」の下で労働所得と資本所得の課税を区別することである。その際、典型的には、労働所得には累進税制を適用する一方で、資本所得には一律の税率を適用することになる。通常、歪みを緩和すべく、資本所得の税率は低く設

¹⁶ オーストラリア(2011年)やドイツ(1991年)、日本(2012年)などの一部の国では、大規模な経済ショックの後で一時的な歳出増加分を返済するために個人所得税(および法人所得税)の(最高)税率が時限的に引き上げられた。

¹⁷ よくある問題のひとつに、適用を受けるための限度額が高すぎるために中規模企業が税制優遇措置の対象になるということがある。弁護士や会計士、医師といった専門サービスを提供する法人や個人は、推定課税制度から除外し、通常の個人所得税の対象とすべきである。

定される。この数十年で、所得税制は二元的所得税の方に移行しつつある。ただし、純粋な形の二元的所得税は稀だ。資本所得課税に関する以下のガイダンスは一般的なものである。

主なガイダンス

- **様々な形態の資本所得に対して中立的に課税する。** 利子や配当、キャピタルゲインの取扱いに差を設けることは、資産ポートフォリオに歪みを生じさせ、資本所得税の課税ベースを侵食することになる。多くの国で、配当に比べて利子とキャピタルゲインの税率が低くなっており、キャピタルゲインについては個人所得税が完全非課税となっている国もある（執行の困難を理由として低所得国で特にそれが見られる）。さらに、ある種の収益（国債の利子など）や、一部の投資家（機関投資家など）が優遇措置の対象となっている。あらゆる資本所得に中立的に課税することによって、租税回避を最小化し、累進的な形で歳入確保を強化することが可能となる¹⁸。
- **資本所得について適正な税率を設定する。** 資本所得の税率については、労働所得の最高税率よりも低くすべきだとする議論がありうる。というのも、国際資本移動があるために資本所得課税は歪曲的な影響を及ぼすからだ。しかしながら、公平性への配慮から、資本所得に適度に高い税を課すことが支持されうる。さらに、租税裁定を防止する上では、資本所得税と労働所得税の間に大きな差を設けるべきではない。これは特に、（個人所得税の対象となる）賃金か（法人所得税および配当税の対象となる）配当の形で報酬を受け取ることを選べる自営業者や非公開会社に関係する。
- **可能な場合には源泉徴収を活用する**¹⁹。源泉徴収は、金融機関や大企業といった限られた数の源泉から税金を徴収するものであり、効果的な執行メカニズムである。
- **第三者情報を活用する。** 税務行政にとって、資本所得税の脱税リスクを軽減する上での主要な課題は、個人の銀行情報といった第三者情報を収集・活用することである。最近の世界的動向としては、各国間で租税目的のための自動的情報交換が円滑化されており、それはオフショア脱税に効果的に対抗する一助となりうる。発展途上国の場合には、こうしたデータの入手・活用は依然として困難である²⁰。

法人所得税

法人所得税は所得税の不可欠な一部であり、多くの国で重要な歳入源のひとつとなっている。法人所得税がどの程度累進性に寄与しているかは単純ではない。というのも、法人税を負担しているのは企業やその株主にとどまらず、労働者も低賃金の形で負担している場合がありうるからだ。とはいえ、法人所得税がレント（投資家が求める最低限の収益を上回る利益）を対象とする限りにおいて、それを負担するのは企業の所有者となり、法人所得税は再分配の実現に役立つものとなりうる。しかも、レントに課税しても歪みを生じさせることはない。課税ベースから最低要求収益を除外するか、あるいは投資の即時償却が可能な場合にはキャッシュフロー課税として法人所得税を設計するなど、法人所得税をレント税として設計すればより成長に配慮したものとなるだろう。そのような税の設計は、新型コロナとの関連で特に訴求力を持つことになる。というのも、（旅行業やホスピタリティ産業などで）苦境に陥った企業が最小限の利益しか上げられず、あるいは損失を計上してい

¹⁸ 一般に、キャピタルゲインの課税は、発生時ではなく実現時に行われる。そのため、配当や利子とは異なる税率が正当化される。

¹⁹ 労働所得に対する個人所得税の徴収は、雇用主が行う給与源泉徴収からも恩恵を受けている。

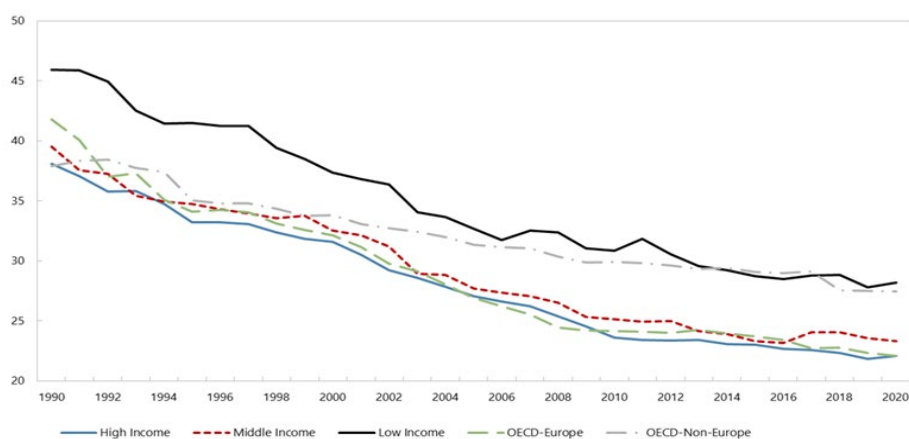
²⁰ Chang et al. (2020) では、第三者情報によって発展途上国における歳入徴収をどのように強化しうるかが推定されている。Beer et al. (2019) は、自動的情報交換が国際的な脱税に与える影響を評価している。

る中で、そうした企業には影響を及ぼさない一方で、(一部の製薬企業や高度にデジタル化された企業など)パンデミック下で好景気の企業からの歳入を上げることになるからだ。しかも、レント税は現行の法人所得税制に内在する負債バイアスを除去し、新型コロナ危機のような大規模なショックにおける企業のデフォルト危険度を下げることにもなる²¹。

新型コロナ禍の下では、多くの国が納税義務の猶予や分割納付の調整、欠損金繰戻しの適用などによって、企業の法人所得税負担を一時的に軽減する措置を講じている。それにより、企業のキャッシュフローが改善され、流動性が不足しているものの本来なら支払い能力のある企業の存続が下支えされている。回復フェーズでは、投資を促進すべく、加速減価償却や投資税額控除といった時限的な刺激策を検討しうるだろう。しかし、時間の経過とともに、こうした時限的な措置は段階的に終了させることが必要となる。そして、法人所得税を復活させる、あるいは収益性の高い企業に対する課税として強化することが求められる。

法人所得税は国際的な波及効果に由来する圧力にさらされている。第一に、激しい租税競争によって、世界中で法人所得税の法定税率が大幅に低下している(図3)。第二に、多国籍企業は多くの場合、移転価格手法の利用や国際的な負債移転、条約漁り(トリーティー・ショッピング)などを通じて利益を税率の高い国・地域から低い国・地域へと移転させ、納税額を非常に低く抑えようとする²²。発展途上国にとっては、法制が時代遅れとなり問題対応能力に限られていることに鑑みて、このような租税回避は特に重大となる。近年、法人所得税制に係る国際協調によって、こうしたリスクの軽減に向けた一定の前進が見られる²³。各国レベルでは、自国の法人所得税を強化すべく、以下の政策オプションを検討しうる。

図3 法定法人所得税率の推移



出所:IMF 財政局租税政策データベース

²¹ 2016年の下記ペーパーを参照。

IMF Policy Paper “Tax Policy, Leverage and Macroeconomic Stability”

²² 2014年の下記ペーパーを参照。

IMF Policy Paper “Spillovers in International Corporate Taxation”

²³ 現在、OECD/G20の「包摂的枠組み」において、(1)租税競争・租税回避を抑制するためのミニマム課税および、(2)デジタル化をめぐる懸念に対処するための新たな課税権の導入に向けた議論が進められている。OECD「デジタル化に伴う課税上の課題」の「第1の柱に関する青写真報告書」および「第2の柱に関する青写真報告書」を参照。

主なガイダンス

- **適正な法人所得税率を設定する。**租税競争の結果、1990年には40%を上回っていた世界の平均法人所得税率は今日では20~25%にまで低下している。低所得国では、約30%と若干高め税率が維持されている。また、大国では一般に小国に比べて法人所得税率が高くなっている。
- **利益ベースではなくコストベースの税制優遇措置を活用する**²⁴。とりわけ発展途上国は、経済特区やタックスホリデーなどによって法人所得税の完全免除を提供し、対内直接投資の誘致を目指していることが多い。しかしながら、これらの措置は概して非効果的かつ非効率的で、悪用されやすいことがわかっている。そうした措置は、多国籍企業が適切な立地を決定する際に考慮する要因としては優先度が低いことを示す証拠がある。また、そうした措置は余計であることが多い。すなわち、それがなかったとしても投資は行われたと考えられるのだ。このような税制優遇措置の財政コストは高くなる場合があり、GDPの数パーセントに上ることもある。投資税額控除や加速減価償却、即時償却といった、投資費用を直接低減させる税制優遇措置の方が、歳出比で見てもより多くの投資を生む。税制優遇措置のガバナンスと管理は、ケースバイケースで裁量的に適用するのではなく、税法中に規定された客観的なルールに基づく基準に依拠することによって改善できる場合が多い。サンセット条項があれば、タイムリーな評価が容易となりうる。
- **税務行政による執行が可能な場合には、研究開発優遇措置を活用する**²⁵。多くの先進国では、法人所得税に関する特別税額控除や特別控除を通じて、研究開発を奨励している。研究開発に関連する正の外部性ゆえに、こうした政策は効率的となりうる。多くの先進国でこうした政策がうまく機能し、長期にわたって成長に大きなプラス効果をもたらす可能性があることが経験的証拠によって示されている。しかし、こうした政策には濫用を制限するための強力な執行能力が必要となる。最近、欧州を中心とする一部の国で、イノベーションに由来する利益への課税を抑える「**パテントボックス税制**」と呼ばれる税制が導入されている。このような税制は、研究開発費の低減につながる税制優遇措置に比べて、概して費用対効果が低い。
- 法人所得税の軽減税率や企業規模に応じた所得控除といった、**中小企業向けの特別税制優遇措置を回避する**²⁶。こうした税制優遇措置は、企業の成長を阻害する恐れがあり、結局は複数の企業を所有する富裕な企業家にとって有利となり、結果として累進性を損なうことになりかねない。また、行政の労力を大幅に要することにもなりうる。
- 石油採掘や採鉱に関連する資源レントの適正な部分を捕捉すべく、**採取産業向けの特別財政制度を設計する**²⁷。一般に、こうした特別制度は通常の法人所得税に上乗せされる形を取り、ロイヤルティや生産物分与と組み合わせた資源レント税から成る。一部の資源国では、こうした税の税収がかなり大きくなる場合がある。しかしながら、新型コロナ禍に伴う一次産品価格の低迷によってそうした税収が影響を大きく受けており、適切な政策対応が必要とされている²⁸。

²⁴ IMF および OECD、世界銀行、国連が作成したツールキット「Options for Low Income Countries' Effective and Efficient Use of Tax Incentives for Investment (低所得国における投資税制優遇措置の効果的・効率的活用のための選択肢)」(2015)を参照。

²⁵ 2016年4月 IMF「**財政モニター**」(“Acting Now, Acting Together”)を参照。

²⁶ 同上および2017年4月 IMF「**財政モニター**」(“Achieving More with Less”)を参照。

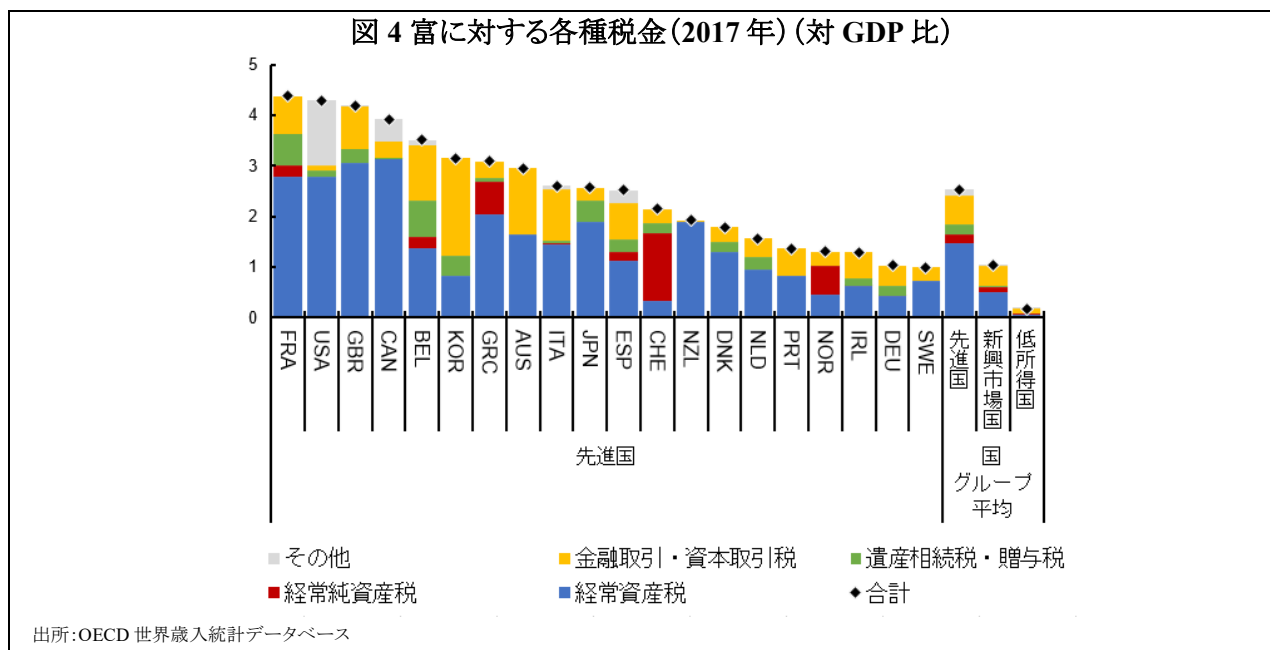
²⁷ こうした制度の分析・議論については、Daniel et al. (2010 and 2017) および IMF 政策ペーパー「Fiscal Regimes for Extractive Industries: Design and Implementation」を参照。IMFでは、こうした制度の評価を行うべく、**資源産業の財政分析 (FARI)** モデルを開発した。

²⁸ IMF 新型コロナウイルス特集の見解書「**天然資源をめぐる財政制度 租税政策による対応**」を参照。

- 多国籍企業による利益移転から法人所得税を守るため、状況に即した租税回避防止ルールを採用する²⁹。G20 および OECD の税源浸食と利益移転 (BEPS) プロジェクトでは、二重課税を避けつつ各国が自国の課税ベースを保護するための共通の国際ルール・ガイダンスに合意している。しかし、発展途上国には固有の問題があり能力にも限界があるために、より事情に即した解決策や簡素化された解決策によって、合法的な事業を侵害せず執行が可能となるようにバランスをとることが必要となる。例えば、売上高や資産といった簡素化された指標に基づいて代替的なミニマムタックスを課すことが可能である³⁰。同様に、租税回避を抑えるために、控除可能な支払いに単純な上限を設けることも可能だ。発展途上国は、二重課税回避条約を締結する際には慎重に行い、その条件に細心の注意を払う必要もある。例えば、(ロイヤルティや利子、企業内サービスなどに関する) 対外支払いに対する源泉徴収の適用に厳格な制限を課すことは避けなければならない。源泉徴収は租税回避を抑える上で有効な手段となりうるからだ。また、不動産の間接売買に対する課税能力の制限も避けなければならない。これは、特に採取産業において重要となる³¹。

III. 富に対する課税

多くの国では所得税を通じて資本収益に対する課税が行われている一方で、そうした課税は富のストックや譲渡に係る税金によって補完されていることが多く、また、それによって代替されている場合もある。図 4 から、資産や純資産、資産譲渡に係る税金を含むこうした税金の税収が、先進国では対 GDP 比 1~4%に上っていることがわかる。発展途上国では、概してそれを(大きく)下回っている³²。富の格差が大きく、また拡大しつつあり、新型コロナによってそれに拍車がかかる可能性もあることから、最近、この種の税金に対する関心が高まっており、新型コロナ後に歳入を回復させる方法として推奨されている。



²⁹ IMF 政策ペーパー「Spillovers in International Corporate Taxation」(2014) および「Corporate Taxation in the Global Economy」(2019)を参照。

³⁰ Aslam and Coelho (2020)

³¹ 税に関する協働のためのプラットフォーム「オフショア間接譲渡に対する課税ツールキット」(2020)を参照。

³² 本稿では金融取引税については取り上げない。金融取引税は様々な歪みを生じさせ、包摂的な成長に寄与する可能性は低いと考えられる (Matheson, 2011)。

主なガイダンス

- **経常不動産課税をより完全に活用する**³³。こうした税金はグロスの資産価値を課税対象としており、経済成長に最も歪みを生じさせにくい部類に入るものであることがわかっている。それはおそらく、課税ベースが変動せず、現行では税率が低いことによる。固定資産税は地方自治体の歳入源となっていることが多く、その説明責任の支えとなりうるものだ。資産価値が地方公共サービスの価値を反映している限りにおいて、固定資産税は応益税に類似したものとなる。固定資産税の税収額は先進国では平均で対 GDP 比 1%前後であるが、カナダやイギリスでは同 3%に上っている。発展途上国では、概して同 0.5%を下回っている。多くの国では、税率を引き上げたり、現行市場価格に合わせて資産価格を見直したり、特に発展途上国では土地台帳を改善し行政能力を高めたりすることによって、固定資産税をさらに十分に活用する余地がある。市場価格に基づく評価が難しい場合には、資産所在地に基づく簡易手法によって行政コストを低く抑えつつ妥当な結果を得ることが可能となる。
- **資産収益に係る他の税金の効果が十分でない場合、純資産税を（おそらくは一定額以上について）課すことを検討する**。純資産税の課税対象は、金融資産と非金融資産の合計から負債を差し引いたものとなる。純資産税の課税ベースは、資産が所得フローを生む限りにおいて、資本所得税のそれと同じである。所得を生まない資産が含まれる場合には、純資産税の課税ベースはより大きいものとなりうる。しかしながら、そのような資産の評価には困難を伴うことが多い。そのことが、そうした資産を純資産税の課税対象外とする一因となっている（主たる住居や年金資産、農業用・事業用資産、美術品、宝飾品、非上場企業の株式など）。スカンジナビア諸国とスイスに関しては、純資産税が多くの租税回避や脱税を招いたことを示す証拠がある。特に目立つのは、最富裕層の人々がオフショア資産を隠すケースで、それによって同税の累進性が損なわれている。ここ数十年の間に、いくつかの国が行政コストに比べて得られるものが小さいという理由で純資産税を廃止している。しかしスイスでは、比較的課税ベースが広い各州の純資産税が資本所得税の代替として機能しており、税収は対 GDP 比で 1%を上回っている。各国間での自動的情報交換と、歳入行政内における富裕層対応専門部局の設置は、コンプライアンス違反の抑制につながりうるだろう。とはいえ、発展途上国にとっては、行政上の課題ゆえに純資産税の実行可能性は低い。
- **遺産税または相続・贈与税を課す**。こうした税金は、世代をまたぐ富の格差を抑制し、機会の平等を促進する上で有効な再分配手段となりうる。これは、包摂性の重要な側面のひとつである。大半の先進国ではこうした税金が課されているものの、多くの非課税制度があり、非課税限度額が非常に高く設定されている場合もあり、また租税回避や脱税が広く見られることから、実施は容易ではないことが判明している。こうした税金を導入している国では、その税収は 2017 年に平均で対 GDP 比 0.1%となっている。しかしながら、ベルギーやフランスでは税収が同 0.7%と大きくなっており、改善の余地があることを示唆している。

IV. 消費に対する課税

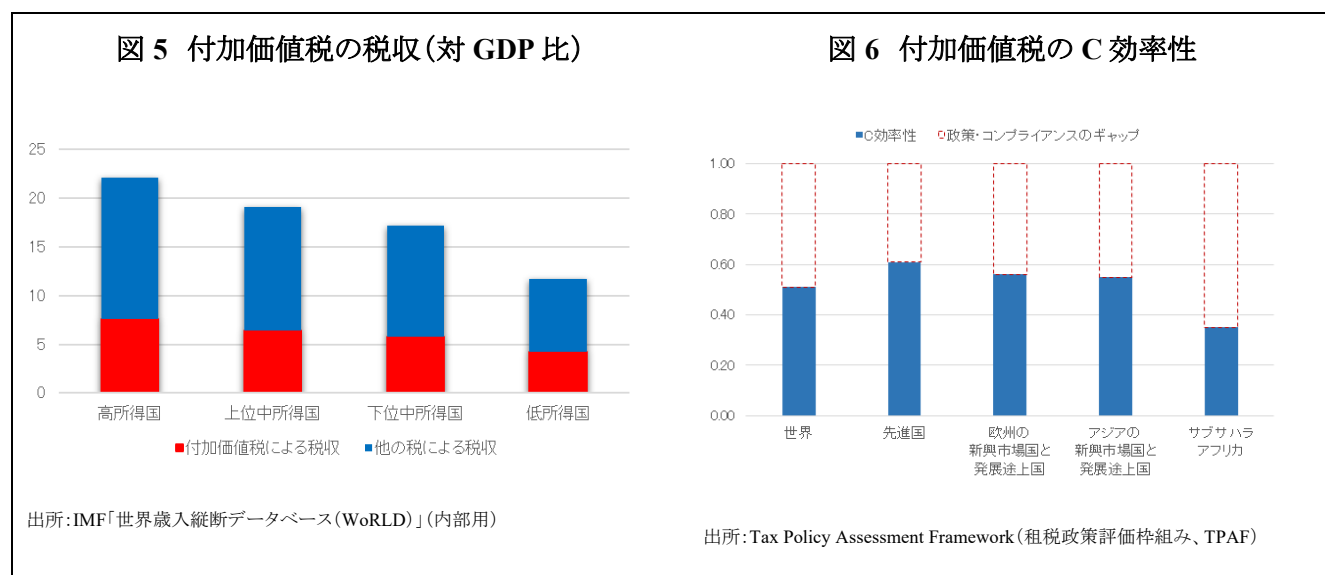
一般に、消費税は所得税や資産税に比べて累進性が低く、逆進的となる場合もありうる。各国政府は通常、個々の購買を観察することはできないため、消費税を累進的なものとするのはより困難となる。そのため、所得税や資産税に累進性を持たせることに比べて、消費税の累進性を高めようとする試みは成果が出ず効率性が低い。とはいえ、消費税は執行と徴収が比較的容易なこともあり、多くの政府にとって主要な歳入源のひとつ

³³ Norregaard (2013)。資産譲渡税は、徴収が比較的容易であるために、経常資産税の代替として用いられる場合がある。しかし、資産譲渡税は相互に利益をもたらす取引を抑制するため、経常資産税と比べて一般的に歪みをより生じさせやすい。

つとなっている。その税収が累進的な支出に用いられる場合には、貧困層に対する影響は正味ではプラスとなりうる。本セクションでは、付加価値税 (VAT) および物品税という 2 つの消費税について検討する。

付加価値税³⁴

付加価値税は世界 160 以上の国で導入されており、通常、税収全体の約 3 分の 1 を占めている。対 GDP 比で見ると、平均税収は低所得国では 4.2% であるのに対し、高所得国では 7.6% となる (図 5)。しかし、付加価値税はその「C 効率性」が示すとおり、本来得られるべき税収の約半分しか税収を生んでいない可能性がある。C 効率性とは、国内消費に付加価値税の標準税率をかけた額に対する実際の付加価値税収額の比率である。C 効率性は平均では 51% 前後だが、それを大きく下回っている例もある (例えばサブサハラアフリカでは 35%) (図 6)。このことは、付加価値税の設計と執行を改善する余地が大幅にあることを示している。例えば、サブサハラ諸国が C 効率性を世界平均並みに高めることができれば、税収は対 GDP 比約 2% 増加すると考えられる。



付加価値税は、年間所得に対する比率で貧困層が富裕層よりも多くの税金を払うことになるために、逆進的であると見られることがある。しかしながら、こうした主張は修正を必要とする。というのも、それは主に高所得層の年間貯蓄額が多いということを反映したものだからだ。実際のところ、経済的厚生指標としておそらくより優れていると多くの人が考えている経常支出に照らして税負担を計測すると、消費税は多くの場合比例的、ひいては若干累進的となる。包摂的な成長を下支えしつつ税収を効果的に生むために、付加価値税の設計は以下の点を踏まえる必要がある。

主なガイダンス

- **付加価値税の税率を単一税率とする。** 付加価値税の標準税率は、世界平均で約 15% であり、概してアジア諸国では若干税率が低いのに対して、欧州では若干高くなっている。一部の国では、一定の財・サービ

³⁴ Ebril et al. (2001) および IMF 政策ペーパー「Macroeconomic Developments And Prospects In Low-Income Developing Countries」(2019)、VAT module of the Tax Policy Assessment Framework (租税政策評価枠組みの付加価値税モジュール)を参照。一部の国では、付加価値税は一般売上税 (GST) と呼ばれている。

スについて、付加価値税の軽減税率(ゼロ税率を含む)³⁵を適用している。これは多くの場合、付加価値税の累進性を高めることを狙いとしている。しかしながら、通常、高所得世帯はそのような財・サービス(食品など)により多く支出するため、所得課税や、最も脆弱な層を保護するための社会支出を通じた負担の相殺と比べて、軽減税率は税の累進性を強化する方法としては鈍重で非効率的である。付加価値税の軽減税率は、税収の面で大きなコストを生み、経済に歪みを生じさせ、行政を複雑にし、企業のコンプライアンス負担を増やすことにもなる³⁶。

- **付加価値税免除の利用を最小限に抑える。**付加価値税は生産過程におけるあらゆる取引に課されるものである。付加価値税登録企業がある製品を購入する場合、仕入れに係る税額は控除または還付される。こうした設計によって、付加価値税は究極的には最終消費のみに課税され、生産に歪みを生じさせないようになっている。また、自発的な税務コンプライアンスを促すという点で魅力的でもある。というのも、各企業は、登録して自らの仕入れについて税額控除を請求することにインセンティブを見出すからだ。さらに、インフォーマルセクターで事業を行う者でも、仕入れについては課税され、その税額控除を請求することはできない。付加価値税免除は、仕入れに課税することになり税の自動執行的性格を損ない、生産に歪みを生じさせる。そのため、付加価値税免除の数を最小限に抑えることが推奨される。ただし、マージンに基づく金融サービスや医療、場合によっては基本食料品などを対象とする少数の明確な免除はよく見られる。
- **適切な付加価値税登録基準額を設定する。**小規模業者について付加価値税登録を免除することは、当該業者をコンプライアンス負担から解放するという点で訴求力がある。また、税務行政にとっても大規模業者に執行努力を集中させることが可能となる。発展途上国では、貧困層が小規模業者から製品を購入することが多いため、登録基準額を設けることは付加価値税の累進性の強化につながりうる³⁷。
- **e コマースに対する付加価値税を近代化する。**各国は、オンライン販売者に対して付加価値税登録を義務付け、デジタルプラットフォーム上の取引について付加価値税徴収を要求し、小口の輸入託送品について付加価値税の免税限度額を引き下げる必要がある。新型コロナによって、こうした対策の重要性が増している。

物品税

物品税は、酒やたばこ、石油といった一部の財・サービスの消費に課税すべく広く用いられており、不健康な食品(砂糖入り飲料など)やプラスチック廃棄物も次第に対象となりつつある。一般に、物品税導入の理由となるのは、外部性を内部化したい、あるいは依存的消費に関連する健康上の懸念に対処したいという意味である。発展途上国にとっては、物品税は限られた数の源泉から容易に徴税が可能という魅力もある。物品税の税収は概して GDP の 1.5~2.5%であるが、特に低所得国では増加傾向にある(図 7)。しかし多くの場合、設計

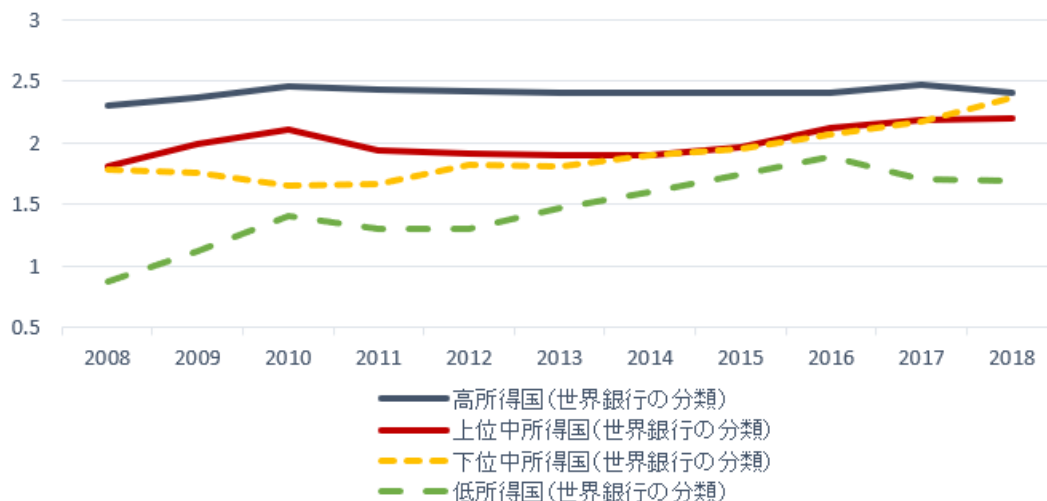
³⁵ 付加価値税のゼロ税率が適用される場合、サプライヤーは仕入付加価値税について控除を請求することが可能となる。これは、付加価値税免除の場合とは異なる。免除の場合には、控除を請求することはできない。輸出品にはゼロ税率を適用し、輸入品には仕向地主義の付加価値税が課される必要がある。ゼロ税率が適用されるサプライヤー(輸出業者)については、付加価値税の税額控除額が負担額を上回る可能性があり、その場合には付加価値税の還付が発生する。多くの発展途上国では、そのような還付の管理は困難を伴うものとなっている。この点の議論については、Pessoa et al. (2020) を参照。新型コロナ禍においては、一部の国で資金制約を緩和するために前倒しで付加価値税の還付が行われている。

³⁶ ただし、より効率的な再分配手段を用いることができない国では、限られた品目について付加価値税の軽減税率あるいは免除を適用しうる。しかしながら、この 1 年間に、一部の国では再分配の目的をより良く達成すべく歳出措置を繰り上げて実施している。

³⁷ Bachas and others (2020)

の向上と執行の改善、そして税率引上げを組み合わせることにより、物品税の税収をさらに伸ばす余地がある。また、新たな物品税を検討する場合もある。

図 7 物品税の税収(対 GDP 比)



出所:IMF「世界歳入縦断データベース(WORLD)」(内部用)

主なガイダンス

- **酒類およびたばこ、不健康な食品に係る物品税を活用する**³⁸。これらの物品税は、(価格を基準とする)従価税ではなく、従量税、すなわち製品の数量を基準とするのに最も適しており、行動や健康に関する目的を達成し、行政の負担を軽減することができる。インフレによって税額が侵食されるのを防ぐために、従量税率は毎年物価にスライドさせる必要がある。こうした物品税の税収確保能力は、密輸や密売を含む行動上の反応によって制約を受ける。先進国では、低所得層の物品税負担が相対的に大きくなる傾向がある。ただし、低所得層の人々も健康増進による恩恵を受けることになる。発展途上国では、再分配への影響はそれほど明確ではない³⁹。
- **燃料物品税など、環境税をより多く、より良く活用する**。環境税は気候変動などの外部性に対処する上で効率的な手段となる⁴⁰。環境税は、気候変動の外部性における炭素の社会的費用のように、外部費用に直接関係するレベルで、排出 1 単位あたりの課税を行う必要がある。効率的な炭素税は、新型コロナ後のグリーンな復興を下支えしつつ、多くの追加的歳入をもたらす可能性がある。例えば、炭素税をパリ協定の気

³⁸ たばこに係る物品税については以下を参照。

P. Petit and J. Nagy, 2016, “How to Design and Enforce Tobacco Excises?”

不健康な食品については以下を参照。

Petit and others (forthcoming)

³⁹ ヨットや宝飾品、香水といったぜいたく品に係る物品税は、一般に累進性にはほとんど寄与せず、税収も少なく、追加的な行政コストを発生させる。ただし、自動車に係る物品税は例外であり、累進的な形で多くの税収を生むことが可能である。

⁴⁰ 2019 年 10 月「**財政モニター**」(“How to Mitigate Climate Change”)を参照。Coady and others (2019) では、燃料価格設定について議論している。

候目標達成に必要な1トンあたり75ドルとすることによって、一部の国では中期的にGDPの1~2%に相当する税収を生むと推定されている。(低所得国とは異なり)先進国では炭素税は若干逆進的となる傾向があるものの、その影響は税収の一部を貧困層向けの支出に充当することによって相殺可能である。

- **新たなサービス税の活用には慎重に取り組む**⁴¹。一部の国は、主に歳入上の理由から、新しい形の物品税を導入しており、他にそれを検討中の国もある。例えばアフリカでは、少数の事業免許と結びついたレントに課税すべく、電気通信サービスへの課税が普及している。執行が容易であるため、リベリアやマラウイといった国々ではその税収がGDPの0.5%を上回っている。しかしながら、こうした税収はそれによって引き起こされる歪みと比較検討する必要がある。また、税負担が消費者に転嫁され、レントに対する影響が緩和されている可能性もある。他にも、より新しいものとして、ソーシャルメディア・プラットフォームやインターネット検索エンジン、オンラインマーケットプレイスからの収入に課されるデジタルサービス税がある。新型コロナ禍においてこうした企業の利益が伸びており、同税に対する関心が高まっている。試算によれば、デジタルサービス税による税収は小さいと見られるものの、現下のデジタル化に伴い課税ベースは拡大し続ける可能性がある。ただし、こうした税金もまた、固有の歪みを生じさせ、負担が利用者に転嫁されかねない。
- **貿易税の引上げを回避する**⁴²。貿易税は国境における比較的容易な徴税メカニズムを伴うため、多くの発展途上国にとって依然として重要な歳入源となっており、税収はしばしば対GDP比で2%を上回っている。しかしながら、関税は包摂的な成長とは相容れないものである。例えば、実証研究によって、関税が成長に負の影響をもたらし、格差を拡大させることがわかっている。

⁴¹ 電気通信サービスに係る物品税については Matheson and Petit (2017) を、デジタルサービス税については Aslam and Shah (2020) を参照。

⁴² 以下を参照。

[IMF's Reference Note on Trade Policy and WTO Consistency](#)

IMF Policy Paper “[Making Trade an Engine of Growth for All: The Case for Trade and for Policies to Facilitate Adjustment](#)”

Furceri et al. (2018) では、関税が成長と包摂性に及ぼす負の影響に関する証拠が報告されている。下記では貿易税をめぐる政策課題について議論している。

M. Daly, 2016, “[Is the WTO a World Tax Organization? A Primer for WTO Rules for Policy Makers](#)”

新型コロナ禍における税関当局の優先事項については、IMF 新型コロナウイルス特集の見解書「[税関当局の重点施策](#)」で検討を行っている。

- Abdelkader K. and R. de Mooij, forthcoming 2020, “Tax Policy and Inclusive Growth, IMF Working Paper” (Washington: International Monetary Fund).
- Acosta-Ormaechea, S., S. Sola and J. Yoo, 2019, “Tax Composition and Growth: A Broad Cross-Country Perspective.” *German Economic Review*, 20 (4): 70-106.
- Alesina, Alberto, Andrea Ichino, and Loukas Karabarbounis. 2011. “Gender-Based Taxation and the Division of Family Chores.” *American Economic Journal: Economic Policy*, 3 (2): 1-40.
- Arnold, J.M., B. Brys, C. Heady, A. Johansson, C. Schweltnus and L. Vartia, 2011, “Tax Policy for Economic Recovery and Growth.” *Economic Journal* 121 (550): 59-80.
- Aslam A., and M. Coelho, forthcoming 2020, “Alternative Minimum Taxes,” IMF Working Paper (Washington: International Monetary Fund).
- Aslam A., and A. Shah, 2020, “*Tec(h)tonic Shifts: Taxing the Digital Economy*,” IMF Working Paper 20/76 (Washington: International Monetary Fund).
- Bachas, P., L. Gadenne and A. Jensen, 2020, “Informality, Consumption Taxes and Redistribution”, NBER Working Paper No 27429.
- Beer, S., M. Coelho and S. Leduc, 2019, “Hidden Treasure: The Impact of Automatic Exchange of Information on Cross-Border Tax Evasion”, IMF Working Paper 19/286 (Washington: International Monetary Fund).
- Chang, E.S., E. Gavin, N. Gueorguiev and J. Honda, 2020, “Raising Tax Revenue: How to Get More from Tax Administrations?”, IMF Working Paper 20/142 (Washington: International Monetary Fund).
- Coady, D., I. Parry, N.P. Le and B. Shang, 2019, “*Global Fossil Fuel Subsidies Remain Large: An Update Based on Country-Level Estimates*,” IMF Working Paper 19/89 (Washington: International Monetary Fund).
- Daniel, P., M. Keen, and C. McPherson, 2010, “*The Taxation of Petroleum and Minerals: Principles, Problems and Practice*” (Abingdon: Routledge).
- Daniel, P., M. Keen, A. Swistak and V. Thuronyi, 2016, “*International Taxation and Extractive Industries*,” (Abingdon: Routledge).
- Ebril, L., M. Keen, J.-P. Bodin, and V. Summer, 2001, “*The Modern VAT*” (Washington: International Monetary Fund).
- Evers, M., R. de Mooij and D. Van Vuuren, 2008, “The Wage Elasticity of Labor Supply: A Synthesis of Empirical Estimates,” *De Economist* 156: 25-43.
- Furceri, D., S.A. Hannan, J.D. Ostry, A.K. Rose, 2018, “Macroeconomic Consequences of Tariffs”, NBER Working Paper 25402.
- Mansour, M., P. Petit and P. Wingender, forthcoming 2020, “*Excises and the Obesity Pandemic*,” How-to-Note, (Washington: International Monetary Fund)
- Matheson, T, 2011, “*Taxing Financial Transactions: Issues and Evidence*.” IMF Working Paper 11/54 (Washington: International Monetary Fund).
- Matheson T. and P. Petit, 2017, “*Taxing Telecommunications in Developing Countries*.” IMF Working Paper 17/247 (Washington: International Monetary Fund).
- Norregaard, J., 2013, “*Taxing Immovable Property: Revenue Potential and Implementation Challenges*.” IMF Working Paper 13/129 (Washington: International Monetary Fund).
- Pessoa, M., A.K. Okello, A. Swistak, M. Muyangwa, V. Alonso-Albarran and V. Koukpaizan, forthcoming 2020, “*Managing VAT Refunds*,” How-to-Note, (Washington: International Monetary Fund).