

## 論 壇

## 第2の柱は租税競争に「底」を設けることに成功するのか？ ——適格国内ミニマムトップアップ税 (Qualified Domestic Minimum Top-up Tax) がもたらす変容

一橋大学大学院法学研究科教授 吉村政穂

### 1. 最低税率の合意

2021年10月、BEPSに関するOECD/G20包摂的枠組み（以下、「包摂的枠組み」という）の合意に基づいて公表された「経済のデジタル化に伴う課税上の課題に対応する2つの柱の解決策に関する声明(2021年10月8日)」<sup>(1)</sup>（以下、「10月声明」という）は、その目論見通り実現すれば、各国の税制をめぐる環境を大きく変えるものである。既存の国際課税原則に修正を加える第1の柱と並び、第2の柱は国際的に合意された最低税率を多国籍企業グループに課し、租税競争を制限するという野心的な取組みであり、法人税率の引下げ余地の乏しい先進国にとって福音をもたらすプロジェクトである。

第2の柱は、①国別の実効税率が最低税率(15%)を下回ることを防ぐミニマム課税ルール (Global anti-Base Erosion Rules, GloBEルール) と、②受領国で9%以下の軽課税となる利子、ロイヤルティ等の関係者間支払に

対して、租税条約に基づく制限税率の特典を否定し、支払地による源泉税の賦課を許容する条約ルール (Subject to Tax Rule, STTR) とにより構成されている。特にGloBEルールは、多国籍企業の(国別)実効税率を最低税率まで引き上げ、いわゆるタックスヘイブンが提供する非課税・軽課税の効果を打ち消す制度として設計されたのである。すなわち、企業の親会社所在地国の課税権を拡張する所得合算ルール (Income Inclusion Rules, IIR) と、子会社所在地国による軽課税支払ルール (Undertaxed Payment Rules, UTPR) を共通アプローチとして用意し、それらの国に関係する多国籍企業のある国・地域における実効税率が15%を下回った場合には、その下回った分だけの税率を当該国・地域における所得 (GloBE所得) に乗じた上乘せ税 (トップアップ税) を算定し、これを追加的に徴収することで最低税率賦課という目的は達成される。

タックスヘイブンを含めた世界の国々が法人税率を最低税率まで引き上げる必要はな

(1) OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, *Statement on a Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy* (Oct. 8, 2021) [hereinafter, October 2021 statement].

く、親会社所在地国または（無視できない市場規模の）子会社所在地国がGloBEルールを導入することで、自ずと多国籍企業の活動範囲における実効税率は最低税率まで引き上げられることになる。かつて1990年代に掲げられたタックスヘイブンの戦いにおいては、それらの国・法域を抑え込むために対抗的な手段が検討され、当該国・法域の主権を侵害するという批判の声も上がった。これに対して、10月声明は、タックスヘイブンに一定の施策（法人税率の引上げ）を強要するものではなく、課税範囲の拡張という主要国の取組みによって世界を最低税率で覆うことを目指すものであった。

ところが、各国が国内での最低税率賦課を目的として導入する適格国内ミニマムトップアップ税(Qualified Domestic Minimum Top-up Tax, QDMTT)をトップアップ税から税額控除するように位置付けられたことによって、ここまで述べたGloBEルールの基本的な作用には大きな変更が加えられた。その結果、租税競争に底を設けるという当初の目的にも疑問が投げかけられる状況となっている。本稿では、GloBEルールの作用機序を説明した上で、QDMTTがどういった変質を生じさせたのかを紹介していく<sup>(2)</sup>。

## 2. GloBEルール導入のドミノ効果

GloBEルールは、7億5000万ユーロ以上の売上高を有する多国籍企業に適用される。まず、対象となる多国籍企業は、連結財務諸表作成におけるグループ構成事業体の情報を用いて、国ごとに所得および税を割り当て、グループが展開している国ごとの実効税率(ETR)を計算する<sup>(3)</sup>。次に、計算された域内ETRに最低税率(15%)を下回るものがあつた場合に、15%に届かない不足分がその国に関する上乘せ税率(トップアップ税率)として確定される<sup>(4)</sup>。最後に、その国に割り当てられた超過利益(Excess Profit)にトップアップ税率を乗じて、当該国のトップアップ税額が算定されることになる(当該国に所在する軽課税構成事業体(Low-Taxed Constituent Entity)に割り当てられる)<sup>(5)</sup>。

算定された軽課税構成事業体のトップアップ税額について、IIRの下では、当該軽課税構成事業体のGloBE所得が連結財務諸表に取り込まれる割合に応じて、究極の親会社が納税義務を負う。もし究極の親会社が適格IIR<sup>(6)</sup>に服するものでない場合には、UTPRの下で、その多国籍企業グループの子会社が所在する国々において、トップアップ税額の合計からその国に配分される税額の範囲で、子会社の損金算入を否認して当該子会社の負担する法

(2) 第2の柱の紹介については、さしあたり吉村政穂「法人税最低税率一五%」のインパクト：国際課税のグローバルガバナンスをめぐって」外交70巻74頁(2021年)、吉村政穂「法人税の最低税率：GloBEルールの概要および課題」ジュリスト1567号29頁(2022年)参照。

(3) OECD, *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two) : Inclusive Framework on BEPS*, art. 5.1 (2021) [hereinafter, GloBE model rules].

(4) *Id.* art. 5.2.1.

(5) *Id.* art. 5.2.2-5.2.4.

(6) 適格所得合算ルールとして認められるためには、GloBEルールとして定められた内容と同等の規定を有し、GloBEルールで予定される結果と整合的な実施・執行が行われていることが必要である。*Id.* art. 10.1.

人税額を増額することが認められる。簡単に言えば、親会社所在地国によって課されるトップアップ課税（IIR）が優先し、究極の親会社が所在する国が適格IIRを実施していない場合に、子会社所在地国によるUTPRが適用され、トップアップ税額に相当する負担増を多国籍企業グループにもたらすことになる<sup>(7)</sup>。

この結果、主要国においてGloBEルールが実施された場合、無税・軽課税国に無形資産を移転するといった手法で租税回避を図ってきた多国籍企業には大きな牽制となることが期待される。さらに最低税率を下回る水準まで優遇を与える税制上の措置は無効化され、加熱する租税競争に底が設けられることになる。

しかしながら、これは別の含意も有している。10月声明はGloBEルールの導入国が従うべき共通アプローチについて合意するものであるが、包摂的枠組みに参加する国がGloBEルール導入を義務付けられたわけではない。GloBEルール導入そのものは各国の判断に委ねられている以上、GloBEルールの実効性は、それを実際に導入した国がどれだけ多国籍企業をカバーしているかに依存している。それだけに、親会社所在地国として多国籍企業を多数抱える国の実施が決定的な役割を果たすものの、他国がGloBEルールを実施していない段階でIIRを導入することは、自国に拠点を有する多国籍企業の税負担を増大させ、他国に拠点を有する多国籍企業との競争上のバ

ランスを損ねることにもなりかねない。そのため、国内の政治環境が整わない限り、GloBEルールの実施に踏み切る国は現れず、最低税率によって租税競争が制限された世界という構想は画餅に帰することになる。

その構造的な問題に対処する方策が、実施スケジュールへの政治的コミットメントとバックストップとしてのUTPRであった。まず、第1の柱および第2の柱ともに野心的な実施スケジュールが掲げられ、10月声明の一部を成している。第2の柱については、2022年中にIIR国内法を制定し、2023年に施行する（UTPRは2024年施行）という計画が示されている。そのために、2021年12月末にGloBEルールのモデルルールが策定され、2022年3月にはコメントリーが公表されている。また、2022年末までにはGloBEルールの調和的实施を促すための実施枠組みが立ち上げられる。こうした矢継ぎ早のルール策定は、政治的モメンタムを失わず、実施局面に円滑に移行することを目指したからにほかならない<sup>(8)</sup>。

次に、2024年施行を見込むUTPRの役割が重要である。仮にある多国籍企業に関係する国の1つがGloBEルールを先駆けて導入した場合には、他国は当該多国籍企業に対するトップアップ課税の機会を失うことになる。逆に複数国の課税ルールの調整が図られなければ、トップアップ税の二重課税・重複課税が生じるのであり、合意にあたっては、IIRを第1次ルールとし、UTPRはIIRに対するバックストップとして位置付けることとされ

(7) 所得合算ルールが軽課税支払ルールに優先する理由として、支払国が域外に課税権を拡張する根拠が薄弱であることに加え、実務上、所得合算ルールの方がより正確にミニマム課税を実現でき、またコンプライアンス・執行コストを低くとどめることができる点が挙げられる。Joachim Englisch and Johannes Becker, *International Effective Minimum Taxation – The GLOBE Proposal*, World Tax Journal 11.4, 483, 514-515 (2019).

(8) 10月声明に至る政治的背景については、吉村・前掲注(2)に掲げた論文参照。

た。つまり、多国籍企業の（究極の）親会社所在地国が主導権を持ち、親会社所在地国がGloBEルール導入に動かなかった場合には、子会社所在地国で導入されたUTPRが、（その国に割り当てられるトップ税額の範囲で）親会社所在地国から潜在的な税収を奪うことになる。

そしてその観点からは、UTPRの内容に修正が加えられている点にも留意が必要である。発案時には、トップアップ税に対応する関連者間支払額の損金算入を否認するものとして構想された（それゆえに軽課税支払ルールと名付けられた）UTPRは、トップアップ税の総額を従業員数と有形資産の簿価に応じて関係国に配分し、その徴収に必要な分だけ損金算入を否認するルールとして規定されるに至った<sup>(9)</sup>。

仮にIIR導入を躊躇する国があった場合、例えば世界的に重要な市場を有する国でUTPRが導入されたときには、自国に拠点を有する多国籍企業に係るトップアップ税の徴収をそのUTPR導入国に認めることとなる。たとえIIR導入を拒んだとしても、自国多国籍企業の税負担増という状況に直面した親会社所在地国としては、IIR実施によってそのトップアップ税収を自国の国庫に確保しようと行動するであろう。

GloBEルールには、こうして他国のGloBEルール導入を招くドミノ効果が埋め込まれて

いるのである<sup>(10)</sup>。もっとも、IIR導入国の税制が最低税率を下回る実効税率を許容している場合には、自国内で計上される所得であっても他国のトップアップ税の対象となり得る。これは、それがまさしくタックスヘイブンに対する対抗措置として機能する理由でありながらも、改めて優遇税制の意義が問われ、国内における強い政治的反発を招く要因ともなっている<sup>(11)</sup>。

他国のトップアップ税に対抗する単純な方策は法人税の実効税率を引き上げることであるが、より簡便な対応として、GloBEルール（トップアップ税）の計算に依拠して国内でトップアップ税を実施する（適格）国内ミニマムトップアップ税（QDMTT）が選択肢として認められた。そして、このQDMTTのモデルルール上の取扱いは、GloBEルールに変容をもたらしたのではないかと議論を呼んでいる。

### 3. QDMTT

QDMTTに関する記述を追うことで、第2の柱に関する議論の中でどのような位置付けが与えられてきたかを検証する。まずOECD事務局が2020年に公表したブループリントにおいては、次のように、UTPRルールとの関係でGloBEルールと同じ課税標準を用いた国内ミニマム税を導入する可能性に言及してい

(9) Stephanie Soong Johnston, *Names of OECD Pillar 2 Charging Provisions Get Slight Makeover*, Tax Notes Today International (Jan. 26, 2022).

(10) Elodie Lamer, *Pillar 2 Needs a First Mover, Saint-Amans Says*, Tax Notes Today International (Jun. 14, 2022).

(11) 例えば、米国では、米国親会社が利用する研究開発税制によるインセンティブがUTPRに基づく他国のトップアップ税の対象となり得ることを懸念している声が上がっている。See, e.g., *Finance Committee Republicans Voice Concerns with Recent OECD Developments, Stress Need for Additional Engagement* (Feb. 17, 2022).



た。

「UTPRを導入した法域であっても、特定の多国籍企業グループおよび特定の年度について見ると、ある期間においてその法域での多国籍企業の事業が合意された最低税率を下回る実効税率（ETR）に服する結果をもたらすような税制優遇措置その他の税制上の特徴の作用によって、多国籍企業の域内ETRが合意された最低税率を下回る法域となることがある。しかしながら、〔筆者注：ETRが合意された最低税率を下回る法域にはトップアップ税が配分されないことを回避するために〕UTPRを毎年確実に適用したい国は、GloBEルールと同じ課税標準と税率を用いて、所得に対する国内ミニマム税を導入することによって、その法域で活動する多国籍企業すべての域内ETRが少なくとも合意した最低税率になるようにすることができるだろう。〕<sup>(12)</sup>

さらに、UTPRが適用されない場面として（IIRの適用がない多国籍企業であっても）域内ETRが最低税率以上となる一例として、GloBEルールと課税標準を同じくする国内ミニマム税に服している場合には、「当該法域における多国籍企業の域内ETRは合意された最低税率であり、当該法域に関してUTPRの下で配分対象となるトップアップ税は存在しないことになる」ケースを挙げている<sup>(13)</sup>。

このように、ブループリントの検討段階で最低税率以上の域内ETRを確保する手段として国内ミニマム税が想定されていたことがわかる。その一方で、ブループリントにおいては、課税標準となる調整後GloBE所得の計

算にあたり、実体活動に基づく定式的カーブアウトを控除することが提案されていた点に留意する必要がある。給与や有形固定資産への支出に基づいて概算される固定リターンを除外することで、GloBE課税が無形資産所得のようなBEPSリスクの高い超過利益に焦点を当てることに資すると説明されている<sup>(14)</sup>。

これに対して、域内ETRは、その法域に割り当てられた調整後対象租税の総額を当該法域に割り当てられた税引前利益（または損失）の総額で除することによって計算される。つまり、GloBEルールと同一の課税標準といっても、定式的カーブアウトを控除した後の金額であった場合、それに最低税率を乗じた国内ミニマム税を課したとしても対象租税の総額が域内ETRが最低税率以上となることを保証するわけではない。上記の記述を整合的に読もうとすれば、（定式的カーブアウト控除前の）当該法域に割り当てられた税引前利益を課税標準とする国内ミニマム税を念頭に置いたものと考えることになる。

その後、10月声明では国内ミニマム税に関する特段の記述はなかった。定式的カーブアウトは維持され、有形資産（の簿価）と支払給与の5%に相当する額が課税ベースから控除されることが規定され<sup>(15)</sup>、実体ある経済活動に由来する所得が適用除外とされるという構造は変わらなかった。

国内ミニマム税が大いに注目を集めたのは、2021年12月に公表されたモデルルールにおいて、QDMTTが税額控除を認められる税と位置付けられたからである。すなわち、各法域のトップアップ税を算出するにあつ

(12) OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, *Tax Challenges Arising from Digitalisation – Report on Pillar Two Blueprint*, para. 491 (2020).

(13) *Id.* chap. 7, note 32.

(14) *Id.* para. 332.

て、国内トップアップ税が（税額）控除されることが明示された<sup>(16)</sup>。そしてその反面、対象租税から国内トップアップ税は除外されている<sup>(17)</sup>。

$$\begin{aligned} & \text{法域トップアップ税} \\ & = (\text{トップアップ税率} \times \text{超過利益}) + \text{追} \\ & \quad \text{加的当期トップアップ税} - \text{国内トップ} \\ & \quad \text{アップ税} \end{aligned}$$

税額控除として位置付けられることによって、源泉地国による課税（QDMTT）がトップアップ税配分における第1順位に立つことを意味する。2022年3月に公表されたコメントリーにおいては、各国は共通アプローチの下でQDMTT導入を義務付けられないものの、もし採用したならば、QDMTTは多くの場合、第5.2.3条に基づくトップアップ税をゼロにすると注釈が加えられている<sup>(18)</sup>。

ブループリント段階においては、その法域に割り当てられる税引前利益の額を課税標準とすることで、国内ミニマム税が当該法域のETRを最低税率以上まで引き上げ、結果として当該法域に係るトップアップ税が発生し

ないことが想定されていたのではないかと思われる。こうした源泉地国の課税権に優先性を認める姿勢が制度的に位置付けられた結果が、QDMTTにトップアップからの税額控除を認めるルールの採用であったといえる。

しかしながら、トップアップ税の配分に第1順位で参画することを源泉地国（QDMTT）に認めたと同等の意義を有するルールが設定されたことで、第2の柱の適用秩序が事実上変化したとする見方が提示されている<sup>(19)</sup>。すなわち、10月声明では、UTPRはIIRのバックアップという位置付けであって、トップアップ税の配分においてIIRがUTPRに優先することが明らかにされていた。翻って、モデルルールによって、QDMTTがIIRおよびUTPRに対して優位に立つことが示された。結果として、低税率国が税率を引き上げ、GloBEルールによる追加的課税を吸収する（soak-up）動きを一層強めることになるのではないかと予想される。従来タックスヘイブんと捉えられることの多い国・地域が相次いでQDMTTの導入を宣言していること<sup>(20)</sup>は、これを裏付けているように思われる。

(15) 最低税率の設定とあわせ、適用除外の水準については、新興国・途上国から強い不満が表明された。そのため、経過措置として、適用除外の水準は、導入当初は有形資産（簿価）の8%および支払給与の10%に相当する額とすることで合意が成立した。その上で、有形資産（簿価）については、当初5年間は0.2パーセントポイント、その後5年間は0.4パーセントポイントの割合で遞減し、支払給与については、当初5年間は0.2パーセントポイント、その後5年間は0.8パーセントポイントの割合で遞減することが定められている。October 2021 statement, *supra* note 1, at 4.

(16) GloBE model rules, *supra* note 3, art. 5.2.3.

(17) *Id.* art. 4.2.2 (b).

(18) OECD, *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – Commentary to the Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two)* art. 5, para. 20 (2022). ただし、第10.1条の適格国内ミニマムトップアップ税額の定義において許容されているように、適用される会計基準が異なる結果、QDMTTの額がGloBEルールの下で計算される税額と異なるケースはあり得る。

(19) Michael P. Devereux, John Vella, and Heydon Wardell-Burrus, *Pillar 2: Rule Order, Incentives, and Tax Competition*, Policy Brief (Jan. 14, 2022).

(20) 例えば、アイルランド、シンガポール、香港、スイス、シンガポール、モーリシャスといった国・地域である。

ただし、ブループリントにおいて国内ミニマム税の存在に言及していたことを考えると、国内ミニマム税が各法域で導入されることは想定内であったと思われる。さらに重要な課題として、EU加盟国が実施するにあたって、EU条約、特に自由移動の権利を阻害するという法的論点を克服するためには<sup>(21)</sup>、純粋に国内に完結した企業グループにもミニマム税を課す必要があると考えられていたことも影響していたように思われる<sup>(22)</sup>。

QDMTT導入の広がりや、第2の柱によって各法域が自発的に最低税率まで法人税を引き上げ、租税競争に底を設けるといった目標をサポートする事実として評価することもできる。これに対して、QDMTTにトップアップ税からの税額控除を認めたことから、法人税引下げの新たな競争が生み出されるという強い批判が存在する<sup>(23)</sup>。

たしかにGloBEルールは、超過利益の15%という水準で企業が支払う総税額に底を設ける機能を有している。そして、QDMTT導入という選択肢は、この競争上の底に接近する(税負担を引き上げる)インセンティブを与える。ところが重要なのは、一般的な法人税とQDMTTの課税標準の差異である。すなわち、GloBEルールの課税標準(超過利益)は、実体活動に基づく定式的カーブアウト(実体ベースの所得控除(Substance-Based Income Exclusion, SBIE))を控除し、超過利

益を概算する構造となっているため、源泉地国が賦課する法人税については競争上の底は設定されないという結果を生じる。GloBEルール導入後も、QDMTTを導入して税収を確保する傍ら、各国は企業に課す法人税の負担を減らすことで競争するインセンティブは残るのである<sup>(24)</sup>。

#### 4. 結語

以上、簡単に見てきたように、第2の柱による最低税率の設定という目標にとって、その期待されるルールの働きが大きく変化したことがわかる。従来はIIRを基軸として、多国籍企業の親会社所在地国による一元的なトップアップ税を基礎とした最低税率賦課の実現が構想されていたのに対して、QDMTTが想定される世界では、各国が自主的に導入するQDMTTによって分権的に最低税率が達成されることになろう。ただし、一般的な法人税の課税標準とGloBEルールとの相違から、租税競争に底を設けるといったそもそもの目的に沿うようなインセンティブが低税率国に生じるかは不明である。そうであっても、各国の課税主権を尊重するという観点からは、より望ましい形で租税競争の底が設定されたと評価する余地があるのかもしれない。

あわせて、IIRによる一元的な課税が実現した状態に比べて、各国のQDMTTが共通ア

(21) EUの機能に関する条約49条は設立自由の原則、63条は資本移動の自由を規定している。

(22) Joachim Englisch, *Designing a Harmonized EU-GloBE in Compliance with Fundamental Freedoms*, EC Tax Review 2021. 3, 136-142 (2021); Joachim Englisch, *Is an METR Compatible with EU/EEA Free Movement Guarantees?*, 102 Tax Notes International 219-232 (2021).

(23) Devereux et al., *supra* note 19, at 8. 渡辺智之「いわゆるBEPS 2.0をどう捉えるか?」JMC Journal 2022年4月号1頁(2022年)。

(24) もっとも、高税率国・中税率国の税率引上げによって発生する波及効果(spillback impact)によって低税率国の相対的地位は変わらないかもしれない。Shafik Hebous and Michael Keen, *Should low tax countries learn to love a minimum tax rate?* (Nov. 1, 2021).

アプローチから乖離することで生じる複雑さへの懸念は大きくなった。前述の通り、モデルルールに規定された定義では、共通アプローチとの整合性が要求されている一方、GloBEルールで採用される連結財務諸表作成目的での会計基準によらず、一定の調整を加えた国内基準の採用も許容している。こうした相違が過度なコンプライアンスコストを企業に課すものとなる可能性は否めない。情報交換を含めた執行上の配慮を含め、国際的な協調体制の確立が重要である。

また、既存制度との関係でもいくつかの論点をはらんでいる<sup>(25)</sup>。例えば、一定の子会社所得について自国の課税範囲を拡張するCFC税制との関係が挙げられる。もし被支配会社の居住地国（S国）がQDMTT導入国である場合、本国（P国）におけるCFC税制に基づく税額の当該被支配会社に対する割当額は、S国によって課されるQDMTT額から

控除されるのだろうか。適切な調整を欠くならば、CFC税制に伴う負担について、QDMTTとの二重課税の可能性が生じる<sup>(26)</sup>。

連結納税制度やグループリリーフ制度といった既存のグループ納税制度との関係も問題となることも指摘されている。GloBEルールは法域ごとに連結での税負担計算を要求しているが、その範囲は既存のグループ納税制度の範囲とは異なることが多いであろう。その場合に、発生したトップアップ税をグループ内でどのように配分するかは今後解決すべき問題である<sup>(27)</sup>。

こうした実施上の問題を含め、QDMTTを構成要素とするGloBEルールがどのように機能するかはこれからの実証の問題である。複雑さを抑制しつつ、租税競争を制限するという目的をよりよく達成するものとなることを期待する。

(25) Mindy Herzfeld, *How Does the Qualified Domestic Minimum Top-Up Tax Fit Into Pillar 2?*, 106 Tax Notes International 316 (Apr. 18, 2022).

(26) 未だ包摂的枠組みとしての共通見解は公表されていない。Stephanie Soong Johnston, *Pillar 2 and CFC Tax Credit Issue Needs Work*, U.K. Official Says, 106 Tax Notes International 947 (May 16, 2022).

(27) HM Treasury, *OECD Pillar 2 – Consultation on Implementation* para. 12.28 (Jan. 11, 2022).