

财经评论 16006: 2016 年 12 月 28 日

陆婷

luting_bisf@126.com

常殊昱

changshuyu@126.com

特朗普税改

1 月 20 日，候任总统特朗普将正式入主白宫，成为美国第 45 任总统。随着就职典礼的日益临近，市场对特朗普上台后将推行政策的关注度也越来越高。这其中，特朗普在竞选期间多次提到的大规模税改计划，无疑是重中之重。作为特朗普经济政策的核心之一，该税改计划全面涉及在美国的所有企业和个人，减税规模高达 4.4 万亿美元，是自里根时代以来最大规模的税改。显然，如此力度的税改计划，一旦落实，将给美国以及全球经济带来巨大影响。

税改计划的主要内容

特朗普此次提出的税改计划，包括针对个人所得税和企业所得税两部分的税制改革。个人所得税方面，一是将联邦个人收入所得税率由目前的七档简化为 12%、25% 和 33% 三档。这意味着美国最高联邦个人收入所得税率将由 39.6% 降至 33%，同时最低税率将从 10% 上升至 12%。二是取消个人税务豁免，提高标准扣除额。单身报税人的标准扣除额从 6,300 美元提升至 15,000 美元，已婚联合报税扣除额则从 12,600 美元提升至 30,000 美元。三是取消净投资收益税，目前个人收入中的股息和资本利得需缴纳这一税种，税率为 3.8%。四是取消替代性最低限额税，该税种主要用来堵住税收优惠漏洞，保证高收入水平人群至少缴纳

一定数额的所得税。五是引入新的儿童和被抚养人照顾支出税务抵免，增加低收入家庭纳税优惠。

企业所得税方面，一是将联邦企业税率由现行的 35% 降至 15%。二是对美国企业以现金形式回迁的海外利润一次性征税 10%，以其他形式回迁的利润一次性征税 4%，且该税赋可在十年内分期偿还。这与现行条款下企业回迁海外利润最高需缴税 39% 形成鲜明对比。三是税收透明型企业（如个人独资企业、合伙制企业、S 类公司）的所有人从该企业中获得的收入可以不再按个人收入缴税，而按 15% 的单一税率缴税。由于美国大部分中小企业都是税收透明体形式，这一条方案争议极大，且具体细节尚未明确。

除此之外，特朗普还计划取消遗产税。根据美国税收基金会(Tax Foundation) 的估算，特朗普的税改计划在不考虑宏观经济反馈效应的情况下将给联邦未来十年的收入带来 4.4-5.9 万亿美元的损失。其中按保守估计，个税税制改革造成的收入下降为 2.2 万亿美元，企业税制改革造成的收入下降为 1.9 万亿美元，其他累计下降 0.3 亿美元。

具体到各个分项来看，对联邦税收收入造成最大负面影响的是企业税税率的下调，带来损失 2.1 万亿美元，其次分别是个人所得税税率的调整（1.4 万亿美元）、取消净投资收益税（6280 亿美元）、以及儿童看护相关改革（5000 亿美元）。倘若针对税收透明体的政策调整得以实现，它将额外给联邦政府带来 1.5 万亿美元的损失。

那么，减税是否意味着联邦政府在未来的 10 年内至少需要缩减开支 4.4 万亿美元呢？或者在开支不变的情况下，财政赤字是否会持续扩大呢？显然这不是特朗普团队的计划。特朗普的计划或者说该计划的最理想情景式是，依然维持“税收中性”，通过减税提高美国的政策环境竞争力，鼓励更多的新增投资落地美国，减少美国企业以减税为目的的跨国“逆向并购”和通过离岸子公司藏匿利润等行为。同时这种“税收中立”理论同样适用于特朗普的另一重要主张——基建投资。即在不动用政府任何资金的情况下，政策撬动民间资本参与规模万亿美元的基建投资。而以上情景若能实现，即可以在降税率的同时，带来新增的税基，从

而保证联邦政府的总税收收入水平不受大的影响，实现“少即是多”（Less is More）。

当然，这只是最理想的情形，新增投资是否增加、企业是否回流利润、新的基建项目是否能顺利上马都是未知数，进一步讲，投资增加、利润回流、基建投资开展带来的税收增加是否足以抵补减税带来的联邦政府收入减少，这也是未知数。我们也很容易找到联邦政府试图通过减税鼓励税收回流但效果不佳的先例，2004年，《美国就业机会创造法案》规定，在规定期限内，只要跨国公司汇回海外利润，即可享受5.25%的超低“特赦”税率。但企业的响应并不十分积极，期间有843家公司调回利润，金额共计3120亿美元。也有其他研究显示，汇回的资金中，90%都被用作了回购、派息和发放高层薪酬，而非研发或是制造业投资。当然，对于2004年法案的限定时期，特朗普团队以十年为实现期的减税计划可能会带来更好的效果，但也面临更多的未知数。这些重要的未知数都显著影响着税改计划的可行性。

税改计划的可行性

不言而喻，能否在国会得到通过是特朗普税改计划所面临的首要问题。就有利因素而言，特朗普税改计划与共和党所一贯秉持的税收政策理念相符，较容易获得共和党人的支持。

自1920年以来，“减税”就一直是共和党税收政策的核心。此次特朗普的税改计划，在许多地方都与共和党6月在众议院所提出的税改蓝图极为相似，例如二者都意图提高标准扣除额，将个人所得税由七档简化为三档，且为个人和企业提供更低的税率。不仅如此，特朗普也有意让自己的税改计划与共和党方案更为接近。最早特朗普税改方案中所设计的三档个税税率，分别为10%、20%和25%，而非现在的12%、25%和33%。现在计划中的三档税率实际上与共和党众议院方案所做的设定如出一辙。考虑到共和党在未来两年内都将参众两院保持多数席位，这对特朗普税改计划通过无疑是有利的。

不过，成本过于高昂是特朗普税改计划的硬伤。如果想要在共和党内得到更广泛的支持，特朗普恐怕有必要与共和党相关人士进行协调磋商，得出一份对联邦政府收入影响更为温和的改革方案。众议院共和党人6月提出的税改蓝图，就由于同时限制和取消了部分企业及个人的税收优惠，成本较特朗普税改计划低了近三分之一。

然而，即便特朗普的税改计划在经过调整后得到了共和党的一致支持，其要在国会立法通过也非易事。目前尽管共和党在两院占多数，但他们并没有在参议院达到60%的绝对占优。这意味着参议院存在利用“阻挠议事”手段阻止法案通过的可能性。针对这种情况，共和党可启动预算协调程序，在这一程序下，税改计划可以作为预算程序的一部分得以通过，但有效期只有十年。

综合来看，可能性较大的结果是特朗普的税改计划在大幅调整后，经预算协调程序在国会通过。调整后的税改计划将与众议院共和党人所提出的方案更为接近，对联邦政府收入的影响也更加温和。

税改计划的经济影响

特朗普的税改计划旨在拉动美国经济的总需求，进而增加总产出。个人方面，通过调整各档税率，税改计划在不同程度上削减了美国各收入阶层所需缴纳的税收金额，变相提高了居民税后可支配收入，有助于促进居民消费，拉动经济增长。而在企业方面，企业税的大幅削减一方面能够帮助企业增厚净利润，鼓励企业进行投资，带领美国走出资本投资低迷的困境，另一方面也能够吸引以往为避开高税率而将产业迁移至海外的美国企业回归，在美国本土经营生产，促进美国国内的就业和投资。不仅如此，针对企业海外利润汇回的税收政策调整，还有望引导企业在海外留存的利润回流，活跃本土投资的同时弥补财政收入，为政府扩张基础设施建设提供一定的资金支持。

不过，理想和现实或许会存在不少差距。例如，个人所得税削减带动居民消费增长的效果就有可能被打折扣，因为从个税税率调整中获益最多的高收入人群，其边际消费倾向远低于低收入群体，对于提高整体居民消费支出作用有限。再例

如，针对美国企业留存海外高达 2.6 万亿美元利润的优惠税收政策，可能也未必能如所想那般活跃国内的创新研发和投资。如前所述，2004 年美国曾临时性下调相关税率吸引企业将资金汇回本土，但效果欠佳。因此，这一次汇回资金能否对美国国内投资及就业创造形成有力提振，尚属未知之数。

尽管如此，特朗普的税改计划一旦全面推行，将在短期内提振美国经济增长和通胀是毋庸置疑的，这也是现在可得的市场研究的普遍共识。根据美国税收政策中心的测算，特朗普税改计划有望在未来两年提高美国 GDP 约 1.1%~1.7%。但是长期来看减税对 GDP 增速的影响，不同的机构得出的结论不尽相同。例如，美国税收政策中心认为，在长期，由于政府赤字增加、利率上行以及投资挤出等对税改计划良性效应的平衡，美国 GDP 反而会比没有税改计划的情况更低。在 2026 年税改计划的存在将导致 GDP 下滑 0.5%，而在 2036 年这一负面影响将进一步扩大到 4%。这与美国税收基金会对税改计划长期效应的预估结果截然相反。当然，考虑到税改的具体政策尚未落地，探讨长期影响确实为时过早。

在国际层面上，特朗普税改计划的推行有可能导致各国为留住企业和资本而纷纷跟进减税政策，引发一轮全球减税的浪潮。日前英国新任首相特蕾莎·梅就已正式批准了进一步下调企业税的政策，承诺到 2020 年将企业税下调至 17%，实现在二十国集团中最低的企业税率，促进企业创新。德国、法国以及其他北欧国家虽然对税改计划表示反对，声称其将严重冲击其他国家企业，并对英国减税提出警告，但考虑到近几年德国、法国、日本的税率均有所下调，欧央行行长德拉吉也曾表示过各国政府可以考虑减税以改善经济及就业状况，一旦特朗普贯彻“美国优先”战略，力排众议将税改计划付诸行动，欧洲国家跟进减税的概率还是不低的。

特朗普税改计划也将促使中国进一步加快减税步伐。目前中国以间接税为主的税制决定了绝大部分的税收都来源于企业，造成企业税负偏重。根据世界银行与普华永道的联合调查，2016 年中国企业总税率（指企业的税费和强制缴费占商业利润的比例）为 68%，在全球 190 个经济体里税负排第 12 位。有鉴于此，2016 年年中，中共中央政治局会议就已提出“降低宏观税负”这一财税战略，意在为企业税收负担松绑。如今在特朗普税改的背景下，为保持中国营商环境对

国内外企业的投资吸引力，加快税改步伐、增大减税力度显然更为重要。往积极想，国内经济的困难摆在眼前，是否触底各方仍在争论，现在叠加外部竞争力的提升，反倒给税收体制改革提供了契机，部分减少了改革的阻力，经济困难时期若能倒逼出聪明的政策选择，会对经济长期发展利好。

声明：本报告非成熟稿件，仅供内部讨论。报告版权为中国社会科学院世界经济与政治研究所世界经济预测与政策模拟实验室所有，未经许可，不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登。