

特朗普税改能如愿以偿吗

文/陆婷 常殊昱

给美国公司减税是美国新任总统特朗普最重要的竞选承诺之一，也是选民把他扶上总统大位的重要因素之一。然而，2017年1月20日特朗普宣誓就职后，一个月过去了，他的税收制度改革仍不见具体计划正式出台，看来内部争议也是不少。不过，特朗普本人已数次通过推特为其税改预热，吊足市场的胃口。

作为特朗普经济政策的核心内容之一，其税改计划将全面涉及在美国的所有企业和个人，承诺减税规模高达4.4万亿美元，如获兑现将是自里根时代以来最大规模的税改，势必给美国以及全球经济带来巨大影响。

税改计划的主要内容

综合特朗普团队在竞选、候任和当政后不同阶段释放的信息，特朗普的税改计划将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6300美元提升至15000美元，已婚联合报税扣除额则从12600美元提升至30000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，是将联邦企业所得税率由现行的35%降至15%，同时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。三是税收透明体型企业（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，具体细节尚未明确。

特朗普还计划取消遗产税。根据美国税收基金会的估算，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4.4万亿至5.9万亿美元的损失。其中按保守估计，个税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，其他累计造成收入下降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所得税率的下调，带来损失2.1万亿美元（不过在企业税制相关改革的其他措施中，有部分措施能够带来财政收入的上升，可以部分抵消了下调企业所得税率的负面影响），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。

税改是否意味着联邦政府在未来十年内至少需要缩减开支4.4万亿美元？或者在开支不变的情况下财政赤字会持续扩大？显然这不是特朗普团队希望看到的。特朗普税改的最理想情景是依然维持“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（据美国国会税收联合委员会统计，美国企业海外留存资金为2.6万亿美元）。同时这种“税收中性”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。以上情景若能实现，则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，也是未知数。我们很容易



2017年2月13日，前高盛银行家努钦在白宫椭圆形办公室宣誓就任美国财长，特朗普总统、彭斯副总统出席。努钦将负责税改、金融监管及对外经济政策事务。

找到联邦政府试图通过减税鼓励利润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。但企业反响并不积极，有843家公司调回利润，金额共计3120亿美元，且汇回资金的90%都被用于回购、派息和发放高层薪酬，而非研发或制造业投资。

税改计划的可行性

能否在国会得到通过将是特朗普税改面临的首要问题。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。特朗普税改方向在许多地方都与共和党去年6月在众议院所提出的税改蓝图极为相

似，例如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。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%。现计划中的三档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掌握参众两院多数席位，这对特朗普税改计划获得通过是有利的。

不过，成本过于高昂是特朗普税改计划的硬伤。如果要在共和党国内得到更广泛支持，恐怕有必要与共和党相关人士进行协调磋商，修改出一份对联邦政府收入影响更温和的方案。众议院共和党人去年6月提出的税改蓝图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

经过调整后得到共和党一致支持，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席位，但并没有在参院达到60%的绝对占优。这意味着参院存在利用“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相对温和。

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。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。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，也能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。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，理想和现实之间一定会存在差距。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人群，对于提高整体居民消费支出作用有限。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。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，亦不敢乐观。

尽管如此，特朗普税改一旦全面推行，将在短期内提振美国经济增长和通胀水平，这也是现在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%。但是就减税对GDP增速的长期影响而言，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雷莎·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

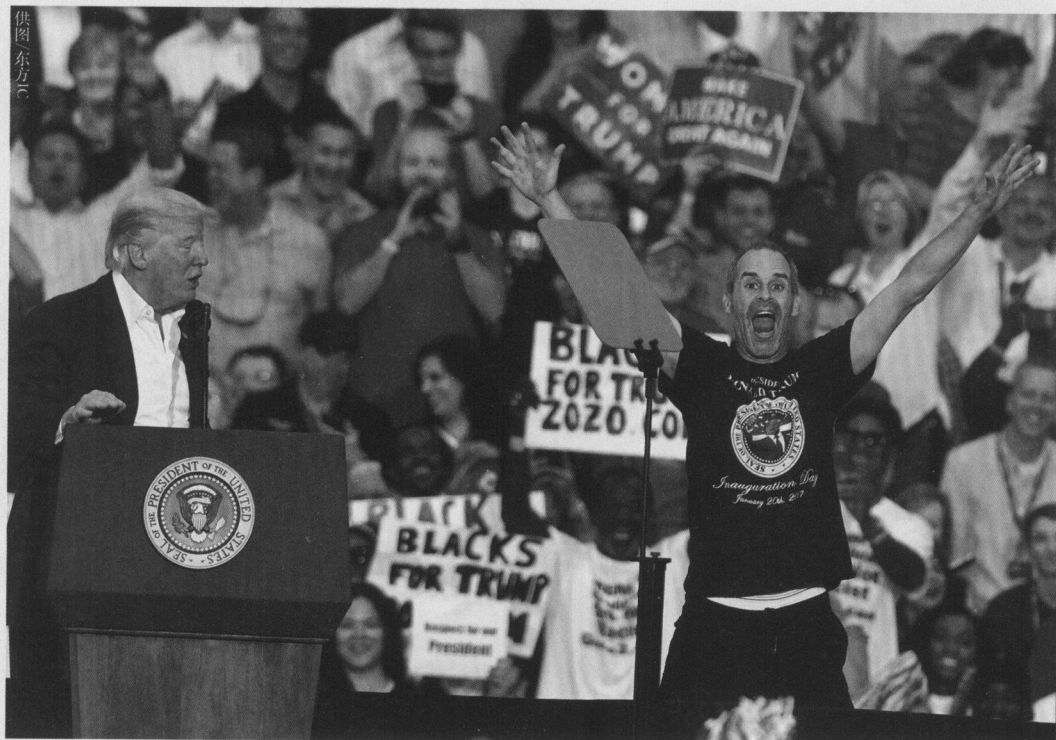
最低的企业税率，促进企业创新。德国、法国以及其他北欧国家虽然对税改计划表示反对，声称其将严重冲击其他国家企业，并对英国减税提出警告，但考虑到近几年德国、法国、日本的税率均有所下调，欧央行行长德拉吉也曾表示过各国政府可以考虑减税以改善经济及就业状况，一旦特朗普贯彻“美国优先”战略，力排众议将税改计划付诸行动，欧洲国家跟进减税的概率还是不低的。

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。■

（作者分别为中国社科院世界经济与政治研究所副研究员、社科院世经政所博士后）

2017年2月18日，美国总统特朗普在佛罗里达州奥兰多-墨尔本国际机场举行“让美国再次伟大”集会活动。在演讲过程中，特朗普停下来邀请铁粉支持者与自己同台。



供图 东方IC