

研究报告

2017年第52期

2017.5.5

报告负责人：
周月秋 殷红

报告执笔：
郭可为
邮箱：

guokewei@icbc.com.cn

特朗普减税计划的前景及影响

要点

- 特朗普近期公布了号称“30年来力度最大”的税改计划，旨在简化繁冗税制、减轻中产家庭税负、增加就业机会、刺激经济向好。特朗普税改可能会对美国带来的益处主要包括：一是利好美国经济；二是吸引制造业回归。特朗普税改也可能对美国造成负面影响：首先，加重美国赤字和债务水平；其次，如果减税导致美国经济过热可能会损害美国经济内生动力。
- 目前来看，特朗普的税改计划，尚没有解决财政收支平衡的方案，也缺乏美元汇回税率等可操作的细节，因此真正推进和落实仍面临很多不确定性。首先要经过复杂的立法程序；其次，要同时争取民主党与共和党内部的反对势力的支持；再次，要减轻美国社会对特朗普减税计划会扩大贫富差距的担忧。
- 特朗普的减税计划一旦成真，将对全球产生明显的外溢效应。这将对中国产生影响，未来部分在华外资企业可能倾向把资本投向美国，且包括中国在内其他有海外投资计划的企业，也可能在选择投资目的地时考虑美国。针对这种形势，中国也早有所行动。一是讨论降低企业所得税率。二是考虑降低个人所得税。中国应以此为契机，推动税制改革，减轻企业负担，激发企业活力。同时，降低中等收入阶层税负，提振国内消费作用。

重要声明：本报告中的原始数据来源于官方统计机构和市场研究机构已公开的资料，但不保证所载信息的准确性和完整性。本报告不代表研究人员所在机构的观点和意见，不构成对阅读者的任何投资建议。本报告（含标识和宣传语）的版权为中国工商银行城市金融研究所所有，仅供内部参阅，未经作者书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制、刊登、上网、引用或向其他人分发。

4月26日，特朗普正式签署行政令公布了号称“30年来力度最大”的税改计划，其内容与特朗普竞选前后所宣传的减税方案基本一致，旨在简化繁冗税制、降低美国税率至全球较低水平，以减轻中产家庭税负、增加就业机会、刺激经济向好。特朗普税改对美国经济有哪些影响？税改落地还面临哪些阻力？税改对中国影响如何？本文将尝试对这些问题作出解答。

一、特朗普减税计划的主要内容与利弊

（一）特朗普减税计划的主要内容

特朗普政府发布减税计划的核心目标是：发展经济并创造百万个就业；简化繁复的纳税法规；为美国家庭，尤其是中等收入家庭减轻税负；把美国企业税从全球最高之一削减为全球最低之一。主要内容包括以下十点：

表 1 白宫公布的特朗普减税方案

	主要内容
1	个人税税率将从 7 档减少至 3 档，分别是 10%、25%和 35%
2	将个人税“标准抵扣”额度翻倍
3	为需要抚养孩子和其他需照顾被扶养人的家庭提供额外税务扣减
4	取消原先主要只面向富裕阶层的针对性减税措施并保护维持面向买房者和慈善赠与行为的减税措施
5	大幅削减企业税税率，从 35%降至 15%
6	废除替代最低限税、“奥巴马医保税”和遗产税
7	对美国公司的海外利润回流一次性征 10%利得税
8	建立“属地税收”制度
9	废除备选最低税额(AMT)制度
10	废除遗产税

资料来源：作者根据公开资料自行整理

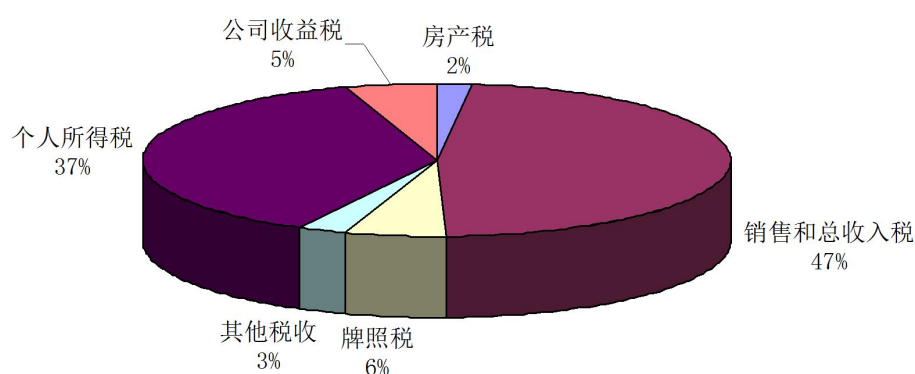
（二）特朗普减税计划可能会对美国带来的益处

一是促进企业盈利增加并利好美国经济。仅企业所得税率从 35%左右降至 15%，就将使美企税负大大低于经合组织国家约 25%的平均水平，而降低的部分



可转换为企业的利润。据美国布鲁金斯学会¹与城市研究所²联办的税收政策中心测算，今年美国企业盈利预期将增加 1080 亿美元，明年将增 2150 亿美元。此外，15% 的税率已接近部分避税天堂，加上美国经济体量庞大带来的规模效应，有望使实体经济步入良性循环。美国税收基金会测算，在最佳状态，税改将整体使美国内生产总值增加 6.9 至 8.2 个百分点，新增就业岗位 200 万个。

图 1 美国主要税种占税收收入的百分比



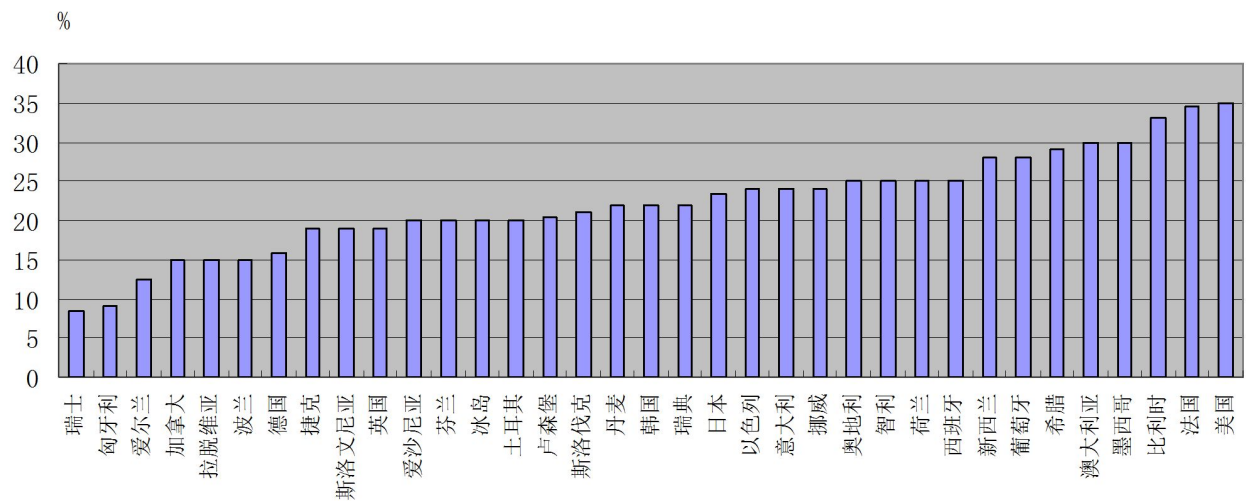
数据来源：美国商务部

二是促进产业资本回流扎根美国。这份减税计划符合特朗普在竞选时对制造业回归和提振本土企业的原则，让美国企业更具全球竞争力。一般而言，资本流向低税率国家。美国当前的公司所得税名义税率约为 35%，在 OECD 国家中位居首位。按特朗普的减税计划来看，美国大幅降低企业所得税税率和个税，将显著促进美国制造业产业资本回流，刺激企业扩大投资、增加就业需求。

图 2 OECD 国家企业税率

¹ 布鲁金斯学会是一家研究公共政策的非赢利组织。其宗旨是开展高质量的独立研究，并据此提出具有创新精神和实用性的政策建议。

² 城市研究所是在林登·约翰逊总统及其国内政策顾问们的推动下，于 1968 年成立。城市研究所是无党派的经济、社会政策研究中心，其宗旨是通过收集数据，管理研究，评估项目，提供海外技术援助以及研究美国社会和经济问题来促进培养健全的公共政策和有效地政府管理。



数据来源：OECD

（三）特朗普减税计划可能会对美国造成负面影响

首先，加重美国赤字和债务水平。特朗普政府推行积极的财政措施，减税和增加军事和基础设施支出都是重要手段，如果没有新的税源来弥补，无疑将增加联邦政府赤字及债务水平。根据美国国会税务联合委员会测算，税率每降低 1%，联邦政府收入都将在 10 年内下降 1000 亿美元，所以 20% 的减税将导致联邦政府未来 10 年减少 2 万亿美元税收。如果考虑利息成本，联邦政府债务将在未来 10 年内上升 7.2 万亿。另外，按照公共预算研究组织的估算，未来 10 年美国经济增速必须维持在 4.5%，才能抵消特朗普税改计划的成本。

其次，如果减税导致美国经济过热将会损害美国经济内生动力。如果减税计划得以通过，在减税的刺激下，企业增加投资，扩大生产，美国经济中期内或将有过热的风险。财政刺激还将使得通胀压力上升，并可能导致美联储加快加息、缩表的进程。利率上升对于将美国经济增长的长期动能产生刹车效应。对于消费来说，普通消费者会因贷款利率上升而对住房、汽车等消费的支出收紧。对于投资者来说，利率升高会打压企业的投资意愿，同时也会减少就业机会。



二、特朗普减税计划落地面临的不确定因素

目前情况来看，特朗普减税计划仅仅一张前途未卜的白纸，既没有解决财政收支平衡的方案，也缺乏美元汇回税率等可操作的细节，因此真正推进和落实仍面临很多不确定性。

（一）特朗普减税计划要经过复杂的立法程序

减税法案的通过需要经过国会的立法程序，若通过众议院表决，但被参议院否决，则可能陷入两院漫长的拉锯。若总统否决，但参众两院 2/3 以上代表可以再否决总统对法案的否决，即强行通过法案。根据 20 世纪 80 年代以来美国政府的历次税改历程来看，从提出议案到立法生效耗时 3 周到 11 个月不等。虽然目前国会两院都由共和党人控制，但是并不意味着特朗普减税计划会在国会表决中轻松胜出。根据历史经验，小布什领导的共和党政府和奥巴马领导的民主党政府在本党占据参众两院多数议席的情况下，从提出议案到立法生效分别耗时 3 个月和 9 个月。民主党和共和党内保守派议员均对特朗普税改计划持反对意见，因此预计特朗普减税计划的立法过程不会一帆风顺，将会耗时很长。如果不能在年内通过税改法案，那么进入 2018 年，特朗普面对的不确定性更大，因为美国国会将于 2018 年举行中期选举，届时如果共和党失去对两会的控制权，将大大阻碍特朗普接下来的政策的制定和实施。

表 2 20 世纪 80 年代以来美国政府的减税法案基本立法概况

总统	减税生效时间	提案至生效耗时	总统党派	众议院多数党	参议院多数党
里根	1981.8.13	3 周	共和党	共和党	民主党
里根	1986.10.22	11 个月	共和党	共和党	民主党
小布什	2001.6.7	3 个月	共和党	共和党	共和党
小布什	2003.3.28	3 个月	共和党	两党各占半数	共和党
奥巴马	2010.12.17	9 个月	民主党	民主党	民主党
奥巴马	2013.1.2	6 个月	民主党	民主党	共和党
特朗普			共和党	共和党	共和党

资料来源：作者根据公开资料自行整理

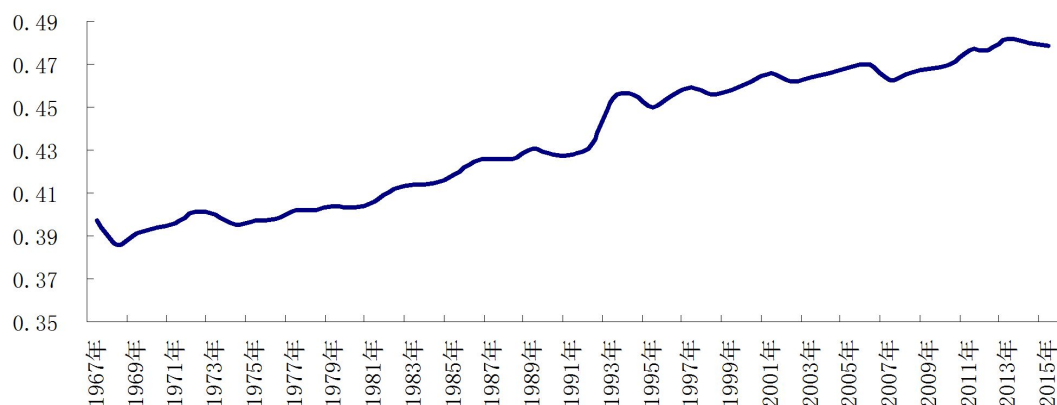
（二）特朗普减税计划要同时争取民主党与共和党内部的反对势力的支持

特朗普减税计划更多着力于刺激经济增长，对政府赤字的容忍度较高，这会引来共和党内部分持限制政府赤字观点的群体挑战，民主党对扩大赤字也有较多非议。共和党方面，共和党内的“财政鹰派（Fiscal Hawks）”不希望财政赤字扩大，这些保守的共和党人反对任何公共债务的肆意增加。他们担心如果特朗普政府让债务迅速膨胀可能会令美国经济崩溃。除非特朗普政府不依靠债务，而是找到新的财政收入来源，他们才会同意放行减税方案。民主党方面，由于特朗普减税计划更加利好富裕群体，可能扩大贫富差距，民主党对此坚决反对，尽管民主党在参众两院都不占据优势，但减税计划在参议院通过需要 60 票以上，而目前共和党只有刚刚过半的 52 席，因此，特朗普减税计划必须要获得部分民主党人的支持，最终的减税计划将是两党博弈和妥协的成果。

（三）特朗普减税计划要减轻美国社会对其会扩大贫富差距的担忧

相较于里根时代，当前美国的贫富分化更为严重，2011 至 2015 年连续五年基尼系数达到 0.48，而联合国界定的基尼系数警戒线是 0.4。特朗普的联邦个人所得税改革可谓普惠制，原则上不论穷人还是富人都会从中收益。虽然不同收入段家庭都会得到减税，但得益最多的仍然是占全美家庭总数 20% 的最高收入家庭。据测算，美国最高收入家庭缴纳的个人所得税占总额的比例为 77.7%，如果特朗普减税计划实施，这部分群体的年收入会增加 6.6%。而目前的减税方案将使得高收入阶层更为受益，加剧贫富分化和社会矛盾。

图 3 美国基尼系数趋势图



数据来源：美国商务部

三、特朗普减税计划的外溢效应以及中国的应对

（一）特朗普减税计划引领全球竞争性减税大潮

由于美国是全球第一大经济体，特朗普的减税计划一旦成真，将对全球产生明显的外溢效应。美国大幅减税会刺激其他国家重新审视本国的税收政策，或竞相减税，或以邻为壑，或设立避税天堂。目前，这一迹象在一些国家已初显端倪。英国首相特里莎·梅正在推动降低企业所得税率的政策（20%降至17%），并承诺英国企业所得税税率将保持在二十国集团国家中最低水平；如果欧盟对脱欧后的英国采取贸易限制，那么特里莎·梅计划将企业所得税税率进一步下调至10%。印度总理莫迪推出了针对个人和中小企业的减税计划和税种减并改革。法国总统的热门竞选人马克龙也表示，如果当选将在任期内减税200亿欧元。全球主要经济体竞争性减税不仅会使国际税收秩序陷入混乱，更会使在G20等国际经济政策协调框架下的《税基侵蚀和利润转移（BEPS）行动计划》等反国际税收恶性竞争成果缩水。

（二）中国的应对

美国大幅降低企业所得税税率和个税，将有利于吸引资本回流。这将对中国产生影响，未来部分在华外资企业可能倾向把资本投向美国，且包括中国在

内其他有海外投资计划的企业，也可能在选择投资目的地时考虑美国。针对全球性减税潮的山雨欲来之势，其实中国也早有所行动。

一是讨论降低企业所得税率。党的十八届五中全会提出的“开展降低实体经济企业成本行动”的要求，“降成本”也是中央经济工作会议提出的2017年五大任务之一。降低实体经济企业成本是当前中国经济的重要任务，这其中降低企业税费负担首当其冲。因此今年全国人大审议了“国务院关于提请审议企业所得税法修正案草案的议案”，重点讨论降低企业所得税率的议题。

二是考虑降低个人所得税。虽然4月23日国务院常务会议通过六项结构性减税措施中包括了购买商业保险计入个税税前扣除等，但除此之外没有更多个税减免措施，意味着个税改革今年仍难有实质突破。实际上，个税改革已成共识。上一次个税调整要追溯到2011年，时隔六年，物价上涨，而单一且偏低的起征点让个税变异为“工薪阶层所得税”，已明显违背调节收入的设定初衷。

随着特朗普减税计划的正式出炉，全球“减税潮”若隐若现，中国应积极应对，以此为契机，推动税制改革，促进社会公平，真正形成税负合理、分配公平的社会财富分配新机制。降低企业税可以减轻企业负担，激发企业活力。同时，通过个税改革，降低中等收入阶层税负，提振国内消费作用，契合决策层前期提出的扩大国内消费、支撑经济转型的战略。