

关注美国税改的外溢效应

当地时间2017年12月22日，美国总统特朗普正式签署《减税与就业法案》，并于2018年起实施。该法案是特朗普政府的第一个重大立法，也是1986年以来美国税收制度最为重大的一次变化。多方观点认为，此次税改将重塑美国现行税收制度，并对全球经济产生重要影响。

美国此次税改的主要变化有哪些？对美国经济可能产生什么影响？税改带来的外溢效应将对世界主要经济体产生哪些冲击？又将如何影响当前的跨国资本流动？《经济日报》邀请国内知名智库和研究机构的学者，对有关话题进行深入解读。

主持人：

本报记者 连俊 徐惠喜

嘉宾：

胡怡建 上海财经大学公共政策与治理研究院院长、教授
余翔 中国现代国际关系研究院美国所经济室主任、哈佛大学访问学者
张中元 中国社会科学院亚太与全球战略研究院 副研究员

1 从减税、简化税制、弥补漏洞三方面修补现行税制

主持人

这次美国税改，是自1986年以来规模最大的一次。就税改方案本身而言，主要变化有哪些？

胡怡建：《减税与就业法案》是美国共和党和民主党两党、众议院和参议院两院在长达一年反复磋商、磨合、博弈的基础上形成的。作为重塑美国税制的重大制度改革，这项法案明确把更简化、更公平、激励经济更快增长作为联邦税制改革的目标，涉及个人所得税、企业所得税、跨境所得税和遗产税等众多税种改革。

从个人所得税改革看，主要涉及以下内容：一是降低税率水平，最高边际税率由39.6%降为37%；二是提高标准扣除，个人单独申报由6500美元提高为12000美元，夫妻共同申报由1.3万美元提高到2.4万美元；三是调整专项扣除，儿童每人补贴由1000美元提高至2000美元，取消强制医保税，州和地方税由全额扣除改为上限1万美元（个人和夫妻共同），自住住房及第二套住房贷款利息由不超过100万美元住房购置贷款，降为不超过75万美元；四是提高个人替代性最低税负（AMT）门槛；五是提高遗产税免征额，在保留遗产税、税率保持不变前提下，提高免征额，将应税财产超过560万美元提高为1120万美元（个人）、1120万美元提高为2240万美元（夫妻共同）。

从企业所得税改革看，主要涉及：一是降低税率，C型公司（股份有限公司）联邦企业所得税税率由15%-35%累进税率降为21%统一比例税率，独资企业、合伙企业和S公司（无限责任公司）等小企业，允许符合条件的经营收入抵扣20%计算经营所得，适用10%-37%七级累进税率计算征收个人所得税；二是调整税基，2017年-2022年，5年内发生资产投资成本由折旧摊销改为100%费用化（不包括房地产）。2023年-2027年，费用扣除比例每年递减20%，利息支出由税前全额列支改为按不高于扣除利息、税项、折旧和摊销前利润30%列支；三是亏损结转，每年净经营亏损结转年限由前转2年后转20年，改为年度应纳税所得额80%，当年未扣除利息可向后无限期结转；四是取消公司替代最低税（AMT）。企业所得税改革主要原则是通过降低税率、扩大税基来减轻税负、简化税制。

从跨境所得税改革看，一是实行属地征税。将美国公司境外实现利润汇回缴纳35%企业所得税但允许境外已纳所得税抵免，改为美国公司取得来自其境外子公司股息可享受100%的所得税豁免，历史累积境

外收益将被视同汇回，分别按现金及现金等价物适用15.5%税率，非流动资产适用8%税率，并可在8年内分期缴纳；二是超额利润征税。依据受控外国公司规则对美国境外子公司超额利润征收10.5%所得税，但可抵免80%境外已纳所得税。旨在鼓励资本和利润回流，减少税收流失。

余翔：新税收法案主要从减税、简化税制和弥补税收漏洞三个方面，对美国现行税制进行了修补。减税是新税收法案最主要的方面。虽然企业税和个人所得税的下调幅度没有之前大，但是其削减幅度在很大程度上符合各界的诉求。此外，新税收法案部分废除了奥巴马医保政策中强制要求美国人购买医疗保险的条款，为下一步推翻奥巴马医保埋下了伏笔。

2 短期刺激效果明显，长期孕育多重风险

主持人

多方观点认为，此次税改将重塑美国现行税收制度，并对美国经济社会产生重要影响，这种影响主要体现在哪些方面？

余翔：新税收法案从以下几个方面对美国经济有提振作用：一是税改法案能让美国企业和个人受益。为企业减税的主张，受到美国商界的普遍欢迎；AT&T、美国航空、美国银行、Comcast、富国银行、克雷斯勒、沃尔玛、Delta航空等公司纷纷调高2018年企业业绩预期，并宣布2018年度增加员工薪酬；在个人所得税方面，白宫总统经济顾问委员会2017年10月16日发布的《公司税改革和工资：理论和实证》报告称，美国家庭平均收入每年至少会增加4000美元，甚至可能会增加9000美元。

二是有助于修补当前税制中的漏洞，为联邦政府增收。目前的税法实际上鼓励美国大公司（C类公司）将自己注册为小企业（S类公司）。因为C类公司需要支付企业所得税，而S类公司不用缴纳企业所得税，S类公司股东按个人所得税税率纳税。数据显示，目前美国3300万企业中约有3100万家直接或间接利用了这一“漏洞”，占到了全部利润的50%。新的税收法案将企业税率降至21%，且只有这一档，此外还废除了替代性最低税，这将使企业在21%的税率基础上还能享受各项抵扣优惠，比如研发抵扣、设备投资抵扣，能够使实际税负进一步降低，鼓励美国公司通过变更企业性质来避税的诱因将大幅减少。

三是推动海外资本部分回流。与大多数国家不同，美国政府此前执行的政策是美企将利润汇回美国时，需征收高达35%的所得税。因此，为避免缴纳高额税金，美国公司更愿意把高达2.6万亿美元现金藏在海外。2004年，美国国会曾在当年推出一项临时性减税政策，规定在当年年底前美企将海外利润汇回美国，只一次性征收5.25%的税率。该项政策当年推动美企将海外利润集中性回流，当年共回流了3120亿美元的海外利润。

在美国经济已进入扩张周期的情况下，税改可能会刺激美国经济走向亢奋。税改刺激经济增长加快，企业借贷和金融公司的利

润随之攀升，美国华尔街有望重现2008年金融危机前的繁荣景象。

在看到特朗普税改政策对美国带来的刺激效应的同时，也应看到其带来的经济风险。一是美国国内贫富差距可能会随经济金融景气度上升而进一步拉大。二是当下的美国股市正酝酿一个比金融危机前更大的泡沫，越来越多人担心，特朗普的经济政策正创造又一个海市蜃楼，下一场危机或加速来袭。

张中元：目前美国经济已进入扩张周期，2017年美国工业生产增长了3.4%，制造业相应增加了18.9万个工作岗位；劳动力市场接近充分就业，失业率为4.1%，达17年来最低。美国这次大幅降低企业所得税，无疑会让好企业更有创造力、竞争力和盈利能力，并刺激它们投资的积极性。短期内，特朗普的税改应该会进一步提振美国经济，但从长期来看，如果没有相配套的措施，真正执行起来会存在较大问题。

首先，税改不可避免地推高赤字。据美国国会的税收联合委员会预计，最终税改法案会在未来10年内增加1.456万亿美元的联邦财政赤字，即便考虑宏观因素后，税改最终议案在2018年-2027年预算期间，也将增加1.07万亿美元的联邦财政赤字。全球三大评级机构之一的穆迪则认为，美国税改对于经济增长的推动作用非常有限，减税可能只会带动美国GDP多增长0.1%左右，但税改会在未来10年间至少造成1.5万亿美元的财政赤字，降低美国债务规模的任务更具挑战性。

其次，特朗普税改法案最多的获益者将是美国收入最高的少数人。根据最终法案，到2025年高收入家庭将享受最高比例的减税，而平均收入低于3万美元的家庭将面临增税；到2027年，当税改的许多规定已经过期时，高收入家庭仍然会享受大幅减税，但是低于7.5万美元的收入群体将面临增税。税改法案为最富裕的美国人群和盈利的企业提供了丰厚的福利，但可能最终增加许多中低收入美国人的税

收。从长期来看，贫富差距会进一步拉大。

再次，税改能否增强美国企业在国际上的竞争力还很难断定。自二战以来，美国的公司法定税率一直在下降，加上当前美国海外投资很多分布在避税天堂地区和国家，在海外长期经营获得了远比美国本土更高的投资利润。因此，此次降税是否能够解决跨国资本回流问题有待观察。

此外，美国财政收支和国际收支状况或许不会过快恶化，但未来美国债务利息支付的增长，会制约美国政府满足其他需求的能力。例如，目前美国落后的基础设施制约了企业投资，美国在基础设施方面的投资（运营、维护和改善基础设施）中约四分之三由州和地方一级政府承担，而他们主要是通过税收、借款等方式来为基础设施融资，而减税将通过多种机制提高州政府和地方政府的市政债务成本。因此，减税可能会降低美国对基础设施的投资，这与特朗普一再希望通过增加投资来解决基础设施的想法背道而驰，也无益于增加企业投资与提升企业竞争力。

胡怡建：特朗普政府减税政策对经济增长正面影响无可置疑。但由于减税政策同时也会受到其负面影响因素制约，从而部分促进经济增长正面效应被抵消。

美国的经济增长加速，更多是由于周期性经济复苏回升，而不是来自于减税政策效果。减税是以减少税收、增加财政赤字、增加政府债务、减少社会福利为代价。受财政赤字制约，2018年财政在环保、教育、社保等公共民生福利领域支出均有不同程度削减。通过减税法案，一方面使企业和个人税负有所减轻，但低收入群体减税受益不大；另一方面，减税后政府债务上升使税负转化为债务负担，削减财政支出将使主要由中低收入群体享受的公共民生福利相应减少。由于减税代价巨大，所以在主张经济效率优先的共和党人和主张公共福利优先的民主党之间针对税改形成巨大分歧。

胡怡建

美国单边调整国际税收规则，在保障美国经济和税收利益同时，意味着资本、利润将从世界其他国家流出，从而对这些国家经济产生较大负面影响



3 或加剧全球竞争性减税

主持人

此次美国税改的外溢效应将对世界主要经济体产生哪些冲击？

张中元：在经济全球化时代，税收问题已不仅是一国内政，而是需要国际合作的的多边问题。美国减税政策会降低企业在美国投资的成本，提升美国投资环境的国际竞争力，无疑会挤压别国企业的国际竞争力；降低美国企业汇回本土的海外利润税，会让美元加速回流美国，引发其他国家的资本撤离。美国减税政策可能会加剧全球的竞争性减税，使得国际税收的协调问题变得日益严峻。一方面，竞争性减税可能会恶化各国政府财政状况，争夺税基则更可能导致双重征税、供应链扭曲等问题；另一方面，许多跨国公司能够利用开曼群岛这样的国际避税天堂降低纳税额，或者将其总部迁至像爱尔兰这样的低税率国家来支付更少的税收。各国竞相降低企业税率的“底线竞赛”，会最终将更多的税收负担转嫁到个人纳税人身上。

近年来，一些国家和经济体也开始实行减税政策，在美国正式公布减税计划之前，英国已经开始了较大幅度的税制改革。2016年11月，英国首相特蕾莎·梅提出将企业所得税税率从20%降至17%，目标是实现英国在G20中最具有竞争力的低税率。又如澳大利亚“2016-17联邦预算案”，力求对澳大利亚现行税收制度做出一系列重大变更，包括对企业实施新型税收减免政策、主要针对跨国企业推行全面税务合并措施及对现行养老金税收优惠政策进行变更；澳大利亚总理特恩布尔还计划在2019年联邦选举前，推出削减个人所得税政策，以配合

政府降低企业税的方案。在印度，莫迪政府于2017年7月1日在全国范围内启动新的商品与服务税（GST），这是印度几十年来规模最大的税收政策改革。

胡怡建：美国降低企业所得税税率、将全球征税改为美国地域征税，单边调整国际税收规则，通过引入反税基侵蚀税（BEAT），以限制某些向境外关联方付款避税。这在保障美国经济和税收利益的同时，意味着资本、利润将从世界其他国家流出，从而对这些国家经济产生较大负面影响，其他竞争国家为了避免资本流出也将会被迫作出调整，从而加剧税收竞争。美国单方反避税措施，也会引发国家间税收利益冲突。如2017年12月11日，德国、法国、英国、意大利和西班牙财长联名致信美国白宫与财长姆努钦，称美国税改法案的个别条款会严重干扰贸易与投资在经济体之间的真实流动，既违反美国的避免双重征税协议，也与WTO等全球贸易规则不符。

余翔：中国巨大的经济和市场体量、较早的政策反应，以及较好的经济前景，让美国税改对中国的正面冲击有限。

首先，中国已经作出政策反应。中国早已敏锐地注意到了特朗普的税改动向，及其可能带来的压力。作为应对，中国在2017年年初制定了减税1万亿元人民币的计划，并深入有序推进改革，减税降费，激发经济内在活力。

其次，2018年世界经济有望迎来全面增长，随着中国经济发展进入新时代，中国经济将继续保持稳定增长，并且前景看好。

4 对国际资本流动的影响有待观察

主持人

美国税改对当前跨国资本流动的影响是在全球关注的焦点，我们该如何看待这个问题？

张中元：一部分对税收比较敏感的企业，可能会在美国税率降低后回到美国投资，如基建、钢铁、石油、化工等资本密集型和技术密集型行业；对于正在全球投资布局、构建新材料、新能源、生物工程和医药等，美国的减税政策也有很大的吸引力。但在全球价值链兴起的背后，企业选址涉及配套供应链和综合成本的考虑，其他如宏观经济的稳定性、生产成本、营商环境、配套设施、生产要素以及市场潜力等综合因素，都是决定资金流向的重要因素。当前，美国劳动力成本较高，减税不会明显提高其发展传统制造业的比较优势；加上美国基础设施老化以及企业对海外市场份额日益增长的需求，美国减税是否能够有效吸引资本回流仍然存在很大的不确定性。特别是对于那些已经在全球布局生产，市场又横跨全球的高科技公司，如亚马逊、Google、苹果、Facebook、IBM等，并不会因为减税便把生产线迁回美国。

美国减税确实对中国产生压力，不过企业选址是一个复杂的决策，不会只考虑税收，而需要综合考虑成本和市场。一方面，中国的劳动力成本相对于美国而言，仍然具有优势，美国减税对劳动密集型企业影响相对较小；另一方面，我国也在积极推进减税降费，增值税税率各档次的整合及税率降低将起到减税效果。因此从短期来看，资本不会从中国大量回流美国。

余翔：在特朗普税改的提振下，美国经济形势的向好将吸引国际资本向美国集聚，博取美国经济增长的红利。国际资本对美国资产需求的上升，将给美元带来升值压力。美国国内美元资本增多，外部美元供给将会下降。要注意的是，新兴市场经济体的未偿还政府债务在2016年底跃升至11.7万亿美元，是2007年底大幅吸引资本回流仍然存在很大的不确定性。特别是对于那些已经在全球布局生产，市场又横跨全球的高科技公司，如亚马逊、Google、苹果、Facebook、IBM等，并不会因为减税便把生产线迁回美国。