

留抵退税地方分担机制的财政收入影响分析^{*}

聂海峰¹

摘要 增值税进项留抵税额结转下期抵扣时,增值税是对生产过程和最终消费中实现的增加值征收的税收,留抵退税使得增值税转变为只对最终消费征税。留抵退税给予持续经营企业递延纳税优惠,将政府的资金转为企业的流动资本,减轻了企业税收负担,但是增加了政府财政资金管理压力。当前的增值税留抵退税分担机制在地区间提供了退税资金成本分担和风险分担功能。本文分析了省和省以下留抵退税分担机制,提出的计算公式可以评估留抵退税对各地区财政收入的长期影响。留抵退税分担机制可以看作一项退税少地区补贴退税多地区的横向转移支付机制,有利于留抵退税政策的执行。

关键词 留抵退税;分担机制;增值税

0 引言

增值税是影响中央和地方财政收入最重要的税种,2020年全国国内增值税收入56791.24亿元,占全部税收收入的36.80%。增值税分享是分税制财政管理体制的重要内容。由于增值税是抵扣方式征收的流转税,当上游企业和下游企业不在同一个地区时,在留抵退税时上游销项征税和下游进项留抵退税影响两个不同的地方政府。国发〔2019〕21号文出台了省级地方留抵退税分担机制:“结合财政收入形势确定退税规模,并保持中央与地方五五分担比例不变。为缓解部分地区留抵退税压力,增值税留抵退税地方分担的部分(50%),由企业所在地全部负担(50%)调整为先负担15%,其余35%暂由企业所在地一并垫付,再由各地按上年增值税分享额占比均衡分担,垫付多于应分担的部分由中央财政按月向企业所在地省级财政调库。合理确定省以下退税分担机制,切实减轻基层财政压力。具体办法由财政部研究制定。”^①各省结合省以下增值税收入分享机制,各自出台省以下增值税留抵退税分担机制。留抵退税分担机制建立了增值税横向地区间分享机制,完善了增值税期末留抵退税制度,对健全增值税制度、增加企业资金流、扩大增值税改革政策受益面发挥了积极作用。

^{*} 本研究受教育部人文社会科学研究规划基金项目“增值税大规模留抵退税的经济效应评价和制度完善研究”(项目编号:23YJA790059);国家社科基金重大项目“解决相对贫困的扶志扶智长效机制研究”(项目编号:20&ZD169)的资助。感谢缙葆怡的研究助理工作。感谢匿名审稿人的建议。

¹ 聂海峰,中山大学岭南学院副教授,E-mail:niehf@mail.sysu.edu.cn。

^① 详见《国务院关于印发实施更大规模减税降费后调整中央与地方收入划分改革推进方案的通知》(国发〔2019〕21号)。

由于基层市县出现退税压力较大的情况,留抵退税资金的财政分担机制是当前政策关注的重要焦点。2021年多位政协委员提出了进一步完善留抵退税分担机制的提案,财政主管部门在公开答复表明要坚持完善当前留抵退税分担机制^①。因而,分析增值税留抵退税财政分担机制是完善财政体制和健全增值税税制的重要内容。

本文建立了价值链模型分析留抵退税对政府收入的影响。从跨期动态的角度来看,留抵退税是给予正常经营企业的一种递延纳税优惠。留抵退税减少了企业下期可以抵扣的进项,政府在企业下一个纳税期可以收回对企业的退税。相对于结转下期,留抵退税减少了政府收入,政府承担了退税额的利息成本和风险贴水。当前留抵退税分担办法在地区之间分担了留抵退税的资金成本和风险成本,但是也使得地方政府的当期负担和未来收益出现了差异。由于留抵退税递延纳税未来跨期回收的性质,当企业所在地政府留抵退税额占全国留抵退税额的比例和上年增值税地方实际分享比例不一致时,就会由于留抵退税产生横向跨期税收转移。利用2018年全国重点税源企业的期末留抵税额数据模拟分析表明,当留抵退税达到万亿规模时,地区之间的税收转移可能达到千亿规模。在这个意义上,留抵退税分担机制是鼓励留抵退税的地区间横向转移支付机制。

由于增值税留抵退税是对企业的递延纳税,企业所在地税务机关在未来企业正常经营时会回收前期的退税。完善当前留抵退税分担机制的方向是通过配套政策提高企业所在基层市县政府的财政资金流动性。考虑到退税的规模性对基层市县政府财政收入的冲击,可以由中央或者省级政府提供流动性帮助基层市县政府执行留抵退税政策,采取调整收入划分、库款调度、先垫付后结算等措施,进一步缓解市县留抵退税压力较大的问题。

文章的结构安排如下,第1节是文献综述,概括了文献发展和本文主要贡献。第2节通过跨期价值链模型比较了营业税、销售税和增值税对财政收入影响的性质,表明与结转下期抵扣相比,留抵退税是给予企业的递延纳税优惠。第3节以省为单位分析了留抵退税分担机制的横向转移对各省的跨期损益,模拟数据表明各省之间的税收转移规模可以达到千亿。第4节分析了省以下的留抵退税分担机制,当在省以下分担本省留抵退税应分担额或者存在市县间二次分担机制时,省以下的市县间也会在省内发生跨期税收转移。最后一节是全文的总结。

1 文献综述

增值税留抵税额,是企业购进固定资产、不动产、货物或者劳务时进项税额大于销项税额的差额。销项税额是企业销售货物或者劳务时向下游购买者收取货款时收取的增值税额,进项税额是企业购进中间生产投入时向上游卖家支付的增值税额。企业向税务主管部门缴纳税款时,可以先用进项税额抵扣销项税额,仅就销项税额大于进项税额的差额部分向税务机关缴纳增值税。期末留抵税额是未抵扣完的进项税额,2018年之前我国主要采用结转下期抵扣的做法,只对符合特定认定条件的列名企业给予留抵退税。2018年,财政部会同税务总局制发《财政部 税务总局关于2018年退还部分行业增值税留

^① 《财政部关于政协第十三届全国委员会第四次会议第4881号(财税金融类215号)提案答复的函》, http://yss.mof.gov.cn/jytafwgk_8379/2021jytafwgk_1/zxwytafwgk/202108/t20210805_3743260.htm。

抵税额有关税收政策的通知》(财税〔2018〕70号),对部分先进制造业和现代服务业增值税期末留抵税额予以退还,开启了我国建立期末留抵退税制度的探索。为落实国家减税降费政策,切实降低企业税收负担,营造良好营商环境,推进增值税实质性减税,财政部、税务总局、海关总署联合制发《财政部 税务总局 海关总署关于深化增值税改革有关政策的公告》(财政部 税务总局 海关总署公告2019年第39号),明确自2019年4月1日起,全行业试行增值税期末留抵税额退税制度。符合条件的纳税人均可以向主管税务机关申请退还增量留抵税额^①。对于先进制造业和疫情防控企业,申请留抵退税的条件进一步放宽^②。

留抵形成的原因和经济影响已有较多的研究。刘怡和耿纯(2018)最早分析了形成增值税留抵的原因和对企业运行的影响,形成企业留抵税额的原因包括增值税多重税率和政府价格管制的政策性因素以及企业投资扩产技术升级改造和生产销售周期波动等经营性因素。卢雄标等(2018)测算了留抵税额对企业运营成本、经营利润率和实际税收负担的影响,分析了留抵税额对企业经营和运行的影响。利用2018年部分先进制造业留抵退税政策,留抵退税对相关企业的价值、投资行为和创新活动的影响受到了关注和研究(何杨等,2019;刘金科等,2020;吴怡俐等,2021;蔡伟贤等,2022)。

留抵退税政策实际执行过程也得到了分析和总结。杜鹃(2021)研究了2020年留抵退税政策的地区执行案例,王建平(2021)分析了留抵退税政策的运行,认为税制因素和企业经营特征是形成增值税留抵税额的主要原因。当前的增量留抵退税政策由于适用条件严格,相对于具有留抵税额企业的实际执行规模和数量都相对较小,可以在严控风险的前提下进一步缩短退税等待期和提高退税比例。2022年留抵退税政策进一步完善,退税实施力度更大,对小微企业和制造业等13个行业不仅对新增留抵按月全额退税,并且对存量留抵也给予全额退税^③,当年留抵退税规模超过了2万亿元^④。

对于增值税的性质,文献中存在两种不同的观点,一种看法认为增值税是对消费的征税,企业只是垫付税款(许建标,2021);另一种看法认为增值税是以商品和劳务在流转过程中的增值额作为计税依据而征收的税收。这两种观点使得对于留抵是否应当退税成了一个有争议的问题(马逸璇,2022)。根据增值税性质的两种观点会产生关于留抵性质的两种冲突的看法:一种看法认为留抵退税是对占用企业资金的退还。增值税留抵税额是纳税人已缴纳但未抵扣完的进项税额,留抵税额是政府对企业流动资金的占用。在此观

① 一般企业申请留抵退税需要满足五个条件:一是从2019年4月税款所属期起,连续6个月增量留抵税额均大于零,且第六个月增量留抵税额不低于50万元;二是纳税信用等级为A级或者B级;三是申请退税前36个月未发生骗取留抵退税、出口退税或者虚开增值税专用发票的情形;四是申请退税前36个月未因偷税被税务机关处罚两次及以上;五是自2019年4月1日起未享受即征即退或先征后返(退)政策。申请的增量留抵税额为按照进项构成比例计算的60%。

② 与一般企业相比,先进制造业取消了连续6个月的时间限制,要求“增量留抵税额均大于零”,允许退还的增量留抵税额取消了60%的限制。见《财政部 税务总局关于明确先进制造业增值税期末留抵退税政策的公告》(财政部 税务总局公告2021年第15号)。

③ 《财政部 税务总局关于进一步加大增值税期末留抵退税政策实施力度的公告》(财政部 税务总局公告2022年第14号)和《财政部 税务总局关于扩大全额退还增值税留抵税额政策行业范围的公告》(财政部 税务总局公告2022年第21号)。

④ 《税务总局举行落实新的组合式税费支持政策专题新闻发布会》(2022-07-22)<http://www.chinatax.gov.cn/chinatax/n810219/n810724/c5178361/content.html>。

点下,留抵退税分担主张“谁征税谁退税”(刘怡、耿纯,2020)。另一种看法认为留抵退税是对企业的优惠。增值税是对企业增加值征收的税收,留抵税额只是企业进项税额的抵扣凭据,应当通过结转下期在企业实现增加值时抵扣,留抵退税是对企业流动资金的补贴和优惠(崔军、花培严,2023;许多奇、蔡奇翰,2023)。在留抵退税后,企业未来纳税时政府可以收回对企业的退税,李健和杨雯钧(2022)建议关注企业退税后的资金回收比例,只有不可回收的退税才应在地区间分担。

本文的第一个贡献是通过税制原理辨析,厘清了增值税留抵税额的性质,辨识了增值税留抵退税是递延纳税的理论基础。通过建立跨期价值链模型,从税收原理上比较了营业税、销售税和增值税,厘清了留抵结转下期和留抵退税时增值税的不同性质。当留抵结转下期时,增值税的实际税基是生产和消费过程中的增加值,这时的增值税是对中间生产和最终消费的税收,企业和最终消费者都负担增值税。当留抵退税时,增值税的实际税基是最终消费,这时增值税等价于只对最终消费征税的销售税,对中间生产是中性的,只有最终消费者负担增值税。因而,留抵结转下期还是当期退税的税务处理方式影响增值税的性质。认为留抵退税是退还占用企业资金是出于增值税只对最终消费征税的角度。如果将增值税看作是产业链上生产和消费过程中对实现的增加值的税收,留抵退税是给予企业的递延纳税和实现增加值的风险分担补贴。通过留抵退税,可以降低企业税收负担,实现增值税的生产中性,完善消费型增值税税制。

留抵退税是实施增值税国家的主流做法。留抵退税政策涉及财税制度运行中的财政预算、政府债务、税务管理、财政统计等多方面(Pessoa et al., 2021)。Harrison and Krellove(2005)分析了34个国家留抵退税的实践经验和影响因素。在欧盟国家中留抵退税占增值税的入库收入可以达到30%以上,因而退税资金的财政来源是影响留抵退税运行的重要因素。

2016年营改增后中央和地方增值税分享比例的改革扩大了地区间横向财政不平等,拉大了区域财力差距(张克中等,2021)。在应对区域财力差距的横向转移支付方面,传统的横向转移支付主要包括为了促进生态保护的转移支付和促进地区发展的对口支援制度(樊存慧,2020)。留抵退税单次规模大的特点增加了不发达地区基层市县财政流动性的压力。留抵退税分担办法中的各地区按增值税实际分享比例分担35%的退税建立了地区间横向分担留抵退税资金负担的机制,是一种新型的横向转移支付。

本文的第二个贡献是从跨期收益和负担匹配的角度,分析了省级和省以下留抵退税分担机制,提出了留抵退税影响地方各级政府长期财政收入的计算公式,为进一步完善留抵退税财政分担机制提供了思路和建议。

聂海峰和刘怡(2022)最早分析了在省级层面留抵退税分担机制引起的跨期横向转移支付。本文扩展了他们的研究,通过建立价值链模型,考虑留抵退税后的风险,建立了多个地区同时留抵退税时各地区财政收入长期净收益的公式。增值税留抵退税分担中由于垫付和应分担不一致的中央调库对留抵退税多的地区进行了补贴,弥补了企业所在省的退税成本。从留抵退税是递延纳税的角度来看,由于企业所在地未来可以回收对企业的退税,中央调库对应的横向转移资金降低了企业所在地的退税成本,增加了企业所在省未来的收益。如果超过一定的规模,可以使得企业所在省通过退税获得横向转移净收益。

本文也分析了省以下留抵退税分担机制对省以下地方政府长期财政收入的影响。省以下留抵退税分担机制也会引起省内的地区间跨期横向转移支付。当前省以下增值税不存在统一的分享机制,周黎安和吴敏(2015)分析了省以下政府的税收分成和影响因素。省以下留抵退税分担机制是适应省和市县的增值税分享办法,协调中央和省的调库机制建立。分析11个省市的留抵退税分担机制表明,省以下留抵退税分担机制主要有三种模式:第一种是在省以下分担本省35%部分的全国应分担额(下文简称“本省应分担额”),第二种是在省以下分担中央调库额(下文简称“本省中央调库额”),第三种是在省以下引入二次分担机制。省以下分担机制在省内降低了留抵退税企业所在地退税的资金负担,但是从跨期动态来看,省以下留抵退税分担机制中第一种和第三种模式会由于省以下留抵退税占比和增值税实际分享比例不一致引起省内税收转移。因而部分省市的省以下留抵退税分担机制也会产生省内地区之间的跨期横向转移支付。

本文的价值链模型可以看作是基于一交易的留抵退税分析,与基层部门留抵退税的实务也是相吻合的。留抵退税是增值税税务风险管理的重要内容,退税风险是影响政府财政收入的重要因素。本文的分析表明,退税的风险和退税后的回收期对应的利率,以及省以下财政体制,都是留抵退税影响基层政府长期财政收入的因素。文中提出的公式可以用于对留抵退税对政府长期财政收入的影响进行评估。

从留抵退税是递延纳税的角度来看,为了完善留抵退税分担机制,应当增加基层市县政府财政资金管理的能力。在省以下留抵退税分担中,根据退税企业的性质适当增加省级政府分担的比例;在留抵退税垫付方面,增加中央或者省的垫付比例,财政调库结算方面由每月结算延长到年底结算。通过提高基层市县政府财政资金的流动性,保证留抵退税及时到位,不影响企业的流动资金和运营成本,便于留抵退税政策的顺利执行。

2 留抵退税性质的辨析

通过比较营业税、销售税和增值税的运作机制,留抵结转下期抵扣时增值税是对中间生产过程和最终消费中实现的增加值的征税,而留抵退税时增值税等价于销售税,只是对最终消费的征税。从增加值实现的角度,留抵只是企业进项的凭据。留抵退税是政府给予企业的税收递延优惠。

考虑一个2阶段的价值链经营模型,企业A是上游企业,企业B是下游企业。如表1所示,企业A只销售给企业B,而企业B销售给最终消费者。在 $t=1$ 时刻,企业A向企业B不含税销售 n ,企业B没有销售。在 $t=2$ 时刻,企业B向最终消费者不含税销售 Y 。在这个价值链上,企业A的增加值为 n ,企业B的增加值为 $Y-n, n \geq 0, Y \geq 0$ 。税率统一设定为 μ 。在 $t=2$ 时刻,企业销售额 Y 是一个随机变量。政府的贴现率为 r 。

如果征收营业税,那么每个企业的税基就是销售额。在 $t=1$ 时刻,企业A应纳税额为 μn ;在 $t=2$ 时刻,企业B的应纳税额为 μY 。在 $t=1$ 时刻,考虑政府两期税收的期望收入,可以得到 $\text{Tax}_B = \mu n + \frac{E(\mu Y)}{1+r}$,这里 $E(\cdot)$ 表示对下期销售收入求数学期望。由于营业税是对企业销售额进行征税,因此会对企业B从企业A购买的投入重复征税。

表 1 不同税种下政府税收跨期分布和 $t=1$ 时刻的期望税收对比表

	时期		$t=1$ 时刻的期望		
	$t=1$	$t=2$	企业 A	企业 B	合计
价值链分布					
销售额	n	Y	n	$E(Y)$	$E(Y)+n$
增加值	n	$Y-n$	n	$E(Y-n)$	$E(Y)$
税收收入					
(1) 营业税	μn	μY	μn	$\frac{E(\mu Y)}{1+r}$	$\text{Tax}_B = \mu n + \frac{E(\mu Y)}{1+r}$
(2) 销售税	0	μY	0	$\frac{E(\mu Y)}{1+r}$	$\text{Tax}_S = \frac{E(\mu Y)}{1+r}$
(3) 增值税-留抵结转	μn	$\mu(Y-n)^+$	μn	$\frac{\mu E(Y-n)^+}{1+r}$	$\text{Tax}_{VC} = \mu n + \frac{\mu E(Y-n)^+}{1+r}$
(4) 增值税-留抵退税	0	μY	μn	$-\mu n + \frac{E(\mu Y)}{1+r}$	$\text{Tax}_{VR} = \frac{E(\mu Y)}{1+r}$

如果征收销售税,只对最终消费者销售的产品纳税,企业中间生产投入的购买不需要纳税。在 $t=1$ 时刻,由于企业 A 的销售用于企业 B 中间生产,应纳税额为 0;在 $t=2$ 时刻,企业 B 对最终消费者销售,应纳税额为 μY 。在 $t=1$ 时刻,考虑政府两期税收的期望收入,可以得到 $\text{Tax}_S = \frac{E(\mu Y)}{1+r}$ 。

在抵扣法征收增值税时,每个企业的进项税额可以抵扣销项税额,仅就抵扣后的净额缴纳增值税。这意味着,只有企业当期增加值为正时(实现了增加值)才纳税。如果企业的进项税额超过了销项税额,超出部分就是企业的留抵。这时,有留抵结转下期和留抵退税两种处理方式。下面分别考察两种情形下企业的税收和政府的期望增值税收入。在留抵结转下期时,在 $t=1$ 时刻,企业 A 的进项为 0 而销项为 n ,因而企业 A 应纳增值税额为 μn ;企业 B 的进项税额为 μn ,当期的销项税额为 0,产生了留抵 μn 结转下期抵扣。在 $t=2$ 时刻,企业 B 的销项税额为 μY ,上期留抵为 μn ,企业 B 应纳增值税额为 $\mu(Y-n)^+$,这里函数 y^+ 表示当 $y>0$ 时, $y^+=y$;当 $y\leq 0$ 时, $y^+=0$ 。由于增值税留抵结转下期,当 $Y>n$ 时,实现的增加值为正数,企业 B 当期缴纳增值税;当 $Y<n$ 时,企业 B 当期没有实现正的增加值,仍然存在留抵可以继续结转下期。在 $t=1$ 时刻,考虑政府两期税收的期望收入,可以得到 $\text{Tax}_{VC} = \mu n + \frac{E(\mu(Y-n)^+)}{1+r}$ 。

当增值税留抵退税时,在 $t=1$ 时刻,企业 A 应纳增值税额为 μn ;企业 B 可以获得留抵退税,因而企业 B 的应纳增值税额为 $-\mu n$,表示政府向企业 B 退税。在获得退税的同时,企业 B 进项转出后留抵为 0。在 $t=2$ 时刻,企业 B 的销项税额为 μY ,上期留抵为 0,没有其他进项,企业 B 应纳增值税额为 μY 。在 $t=1$ 时刻,考虑政府两期税收的期望收入,可以得到 $\text{Tax}_{VR} = \mu n - \mu n + \frac{E(\mu Y)}{1+r} = \frac{E(\mu Y)}{1+r}$ 。

由于 $\text{Tax}_B > \text{Tax}_{VC} > \text{Tax}_{VR} = \text{Tax}_S$,营业税由于对企业的销售额征税,税收收入最高。对销售额征税会引起重复征税,不利于企业分工协作,因而营改增可以减少重复征税,实现对企业增加值征税。销售税仅对最终消费征税,对企业中间投入的购买不征税,因而销

售税的税收收入最低。和销售税相比,增值税不仅对最终消费征税,并且对中间投入征税;与营业税相比,由于抵扣机制存在,在中间投入征税时只对增加值而不是流转额征税。因而增值税的税收收入在营业税和销售税之间。当增值税留抵退税时,增值税的总收入和销售税的总收入相等,通过对企业留抵退税,实现了只对最终消费征税^①。在等价于仅对最终消费征税的销售税的意义上,可以认为留抵是下游企业垫付的税收,留抵退税就是把企业垫付的税收退还给企业。

从增值税作为对企业实现增加值征税的含义来讲,留抵并不是对企业资金的占用。下游企业出现留抵,是由于当期企业并没有实现增加值。下游企业的进项是上游企业的销项,在下游企业购买时,上游企业的增加值已经实现了,实现的增加值应纳税额对应的就是下游企业的留抵。在这个意义上,留抵是上游企业实现的增加值对应的税收,并不是下游企业的垫付^②。增值税是通过道道征收层层抵扣完成征收的,企业的留抵只是将来增加值实现时的抵扣凭据。对于下游企业B,如果留抵结转下期抵扣,预期增值税应纳税额

是 $\frac{\mu E(Y-n)^+}{1+r}$,如果下期增加值 $Y-n < 0$,企业B无须纳税。如果留抵退税,企业B当期

收到留抵退税 $-\mu n$,下期预期的增值税额可以分解为两部分: $\frac{E(\mu Y)}{1+r} = \frac{\mu E(Y-n)}{1+r} +$

$\frac{\mu n}{1+r}$, $\frac{\mu E(Y-n)}{1+r}$ 是实现的增加值缴纳的税收, $\frac{\mu n}{1+r}$ 是政府回收对企业上期的留抵退税。

这时留抵退税是给予下游企业的递延纳税补贴:当期给企业退税 $-\mu n$,下期回收的现值是

$\frac{\mu n}{1+r}$,二者的差值 $-\mu n + \frac{\mu n}{1+r} = -\frac{r}{1+r}\mu n$ 是给予企业的递延纳税优惠。当企业B下期

实现增加值时,该增加值在留抵退税时对应的纳税额为 $\frac{\mu E(Y-n)}{1+r}$,在留抵结转时对应的

纳税额为 $\frac{\mu E(Y-n)^+}{1+r}$ 。当企业经营实现增加值没有风险时($\text{Prob}(Y-n \geq 0) = 1$),则有

$\frac{\mu E(Y-n)}{1+r} = \frac{\mu E(Y-n)^+}{1+r}$,不论是留抵结转还是退税,对企业B的增加值都征收相同的税

收。当企业下期增加值满足 $\text{Prob}(Y-n < 0) = 1$ 时, $\frac{\mu E(Y-n)}{1+r} < \frac{\mu E(Y-n)^+}{1+r} = 0$,这意味

着留抵退税时企业增加值为负数时会得到政府的税收补贴,政府参与了企业经营的风险分担。留抵退税是政府给予企业的递延纳税和增加值实现风险分担补贴。留抵来自企业大规模投资时,留抵退税有助于鼓励企业投资,通过递延纳税降低了企业投资成本,分担

① 在本模型中留抵退税的增值税和销售税等价,如果不考虑跨期效应,增值税和销售税有相同的税收收入,但是增值税可以在价值链上获取税收,而销售税需要等到在最终消费者购买时才获得税收;销售税需要区分最终消费者和中间投入的购买,而增值税不需要区分购买者的身份。更多的增值税和销售税的比较参见 Keen and Smith(2006)的研究。

② 在本模型中,企业的投入和产出单一,产出在下期实现,因而下游企业的留抵对应上游企业实现的增加值对应的税收。当企业具有多种投入和多个产出并且投入和产出同时发生时,留抵是下游企业采购形成的进项税额冲减销项税额后的余额,而采购形成的进项税额是此前抵扣链条上所有企业实现的增加值对应的税收。这时企业的留抵小于抵扣链条上游企业实现的增加值对应的税收。

企业经营风险。

概括以上分析可以看到,对于正常经营企业,对企业的留抵退税在企业未来纳税时回收,留抵退税改变了企业所在地政府现金流的时间结构,增加了企业所在地政府当期的现金支出压力和未来收入不确定性。通过留抵退税分担机制,可以在地区之间分担留抵退税对企业所在地财政收入的影响。

3 省级留抵退税地方分担机制影响分析

当企业扩大生产或者进行研发设备投入时,当期的机器设备和建筑物投资的进项超过了企业经营的销项,就产生了留抵退税的需求。企业设备是进口或者异地购进时,企业所在地政府当期没有获得企业进项税收对应的资金却需要负担对企业退税,对企业所在地政府的财政资金产生了巨大压力。为了减少退税资金的压力,中央出台了增值税留抵退税地方分担机制。

《财政部 税务总局 人民银行关于调整完善增值税留抵退税地方分担机制及预算管理有关事项的通知》(财预〔2019〕205号)中关于分担机制规定:

(1) 自2019年9月1日起,增值税留抵退税地方分担的50%部分,15%由企业所在地分担,35%由各地按增值税分享额占地方分享总额比重分担,该比重由财政部根据上年各地区实际分享增值税收入情况计算确定。

(2) 具体操作时,15%部分由企业所在省份直接退付,35%部分先由企业所在地省级财政垫付,垫付少于应分担的部分由企业所在地省级财政通过调库方式按月调给中央财政,垫付多于应分担的部分由中央财政通过调库方式按月调给企业所在地省级财政。

(3) 各地区省级财政部门要结合省以下财政体制及财力状况,合理确定省以下留抵退税分担机制,提高效率,切实减轻基层财政退税压力,确保留抵退税及时退付。

财预〔2019〕205号文明确了地方负担部分中35%由各省按照上年增值税实际分享比例负担,通过地方垫付35%和中央调库结算的方法,减缓了退税资金的压力,降低了企业所在地负担的退税成本。由于在省以下增值税也是各级政府的分享税,省以下留抵退税分担没有统一的分担机制。在这一节以省为单位分析省级留抵退税分担办法对各省整体的财政收入影响,在下一节分析省以下留抵退税分担办法对省内不同层级政府财政收入的影响。

在省级地方分担中,退税额的35%由各省按增值税实际分享比例分担反映了向前追溯退还资金的思路。增值税道道征收层层抵扣的特点,不能轻易追溯出导致退税的上游卖家,因此各地增值税实际分享比例是对各地进项比例的近似,试图以此来达到退还上游已缴纳增值税进项资金的目的。这种近似方式显然是粗略的,如果进项留抵是由于进口机器设备造成的,在进口时缴纳的增值税归中央所有,但是在留抵退税时中央仅负担50%,其余部分按照分担机制在各省之间分担。省级分担办法在各省之间实现了退税资金成本分担和风险的共享功能,但是忽略了前文分析的留抵退税延迟纳税的跨期性质,也改变了增值税未来收益和当期退税负担的联系,使得企业所在地政府当期承担的退税成本和未来分享的收益不一致,会产生地区之间的税收转移。

这里先通过一个简单的例子表明留抵退税分担机制没有考虑跨期回收的影响。假设

企业有增值税留抵100元,下期销项税额100元,不考虑跨期利息。企业所在省在全国增值税实际分享比例为10%,只有这个企业办理留抵退税。如果是结转下期抵扣,企业下期的应纳税额是0元,企业所在省的税收收入也为0元。如果对企业留抵退税,根据留抵退税分担办法,企业所在省直接承担地方负担部分的15元,地区之间分担的35%部分承担3.5元,一共需要负担18.5元。在下期,企业缴纳增值税100元,企业所在省分享50元。综合来看,留抵退税时企业所在省的增值税收入为 $50-18.5=31.5$ 元。相比结转下期,留抵退税使得企业所在省的税收收入增加了。

3.1 省级留抵退税分担导致省际税收转移分析

现分析留抵退税分担影响各省财政收入的机制和因素:用 N_i 表示 i 省当年留抵退税的总规模, β_i 表示 i 省上年在全国地方增值税实际分享比例, $N=\sum_{i=1}^{31} N_i$ 表示全国当年留抵退税的总规模, $\alpha_i=\frac{N_i}{N}$ 表示 i 省当年留抵退税规模占全国留抵退税规模的比例。 i 省当年实际承担的留抵退税负担成本为 $0.15N_i+0.35\beta_iN$,其中 $0.15N_i$ 是企业所在省分担的15%部分, $0.35\beta_iN$ 是根据增值税实际分享比例负担的全国留抵退税的应承担额:当年全国留抵退税的规模是 N , i 省上年增值税实际分享的比例是 β_i , $0.35\beta_iN$ 就是该省根据留抵退税分担机制应承担的规模。

相对于结转下期抵扣, i 省留抵退税后下期回收的留抵退税收益是 $0.5N_i-\delta_iN_i$, δ_i 表示 i 省留抵退税1单位的利息成本和风险成本。令 r 表示退税和完全回收之间的政府贴现利率, σ 表示对企业每单位退税的风险成本,表示由于企业经营不善导致退税无法回收的比例。根据上一节的分析可知, $\delta_i=0.5\left(1-\frac{1}{1+r}\right)+0.5\frac{\sigma}{1+r}$, $0.5\left(1-\frac{1}{1+r}\right)$ 是留抵退税延期回收的利息成本地方分担部分, $\sigma=E\left(\frac{Y}{N_i}-1\right)^+-E\left(\frac{Y}{N_i}-1\right)$ 表示由于企业经营不确定导致政府承担单位退税的不可回收风险成本, $0\leq\sigma\leq 1$; Y 表示企业下期经营的销项税额。

从跨期收益和成本匹配的角度看, i 省当年留抵退税相对于结转下期抵扣的净收益 S_i 就是(a)下期收益和(b)当期负担的差额部分:

$$S_i = \underbrace{0.5N_i - \delta_iN_i}_{\text{(a)下期收益}} - \underbrace{(0.15N_i + 0.35\beta_iN)}_{\text{(b)当期负担}} = 0.35N\alpha_i\left(\frac{\alpha_i - \beta_i}{\alpha_i} - \frac{\delta_i}{0.35}\right) \quad (1)$$

i 省的净收益 S_i 可以看作是当前留抵退税分担机制下,相比结转下期时企业所在省的净收益。综合来看,影响净收益 S_i 的因素包括全国当年留抵退税规模 N 、 i 省留抵退税规模占全国留抵退税规模的比例 α_i 、 i 省上年增值税实际分享比例 β_i 以及 i 省单位留抵退税的利息成本和风险成本 δ_i 。从全国整体来看,由于 $\sum_{i=1}^{31} S_i = -\sum_{i=1}^{31} \delta_iN_i < 0$,留抵退税减少财政收入,留抵退税分担机制可以在全国各省之间分担留抵退税相对留抵结转下期抵扣的利息和风险成本。

对于特定的 i 省而言,当 $\frac{\alpha_i - \beta_i}{\alpha_i} > \frac{\delta_i}{0.35}$, i 省获得净收益;反之承担净损失。 $\frac{\alpha_i - \beta_i}{\alpha_i}$ 等于 i 省因为垫付和应分担不一致的中央调库额和 i 省垫付额的比例。利息成本和风险成本 δ_i 由企业的经营特征决定,需要对退税企业进行统计分析确定。假设年利率为 4%, $r=0.2$ 表示对企业留抵退税后 5 年可以一次性回收。 $\sigma=0.001$ 表示有千分之一的可能性企业留抵退税后无法回收。可知 $\delta_i=0.084$, $\frac{\delta_i}{0.35}=0.24$ 。当 $\frac{\alpha_i - \beta_i}{\alpha_i} > 0.24$ 时 i 省通过留抵退税可以获得净收益 $S_i > 0$ 。这意味着对于因留抵退税较多使得垫付大于应分担的地区,当中央调库金额占垫付额的比例超过 0.24 时可以获得跨期净收益。一般情形中,如果退税企业的风险较大使得 $\frac{\delta_i}{0.35} > 1$,这时总有 $S_i < 0$,留抵退税分担只是分担了企业所在地的风险成本,并不能使企业所在省获得跨期净收益。

净收益公式(1)反映了留抵退税长期净收益的现值,考虑了当期对企业的退税和未来企业纳税的退税回收。这里的 r 和 σ 是一个省所有留抵退税对应的平均利率和风险成本,在实际应用中需要根据每个省留抵退税的实际情况进行测算分析。净收益公式(1)也可以结合留抵退税的风险管理,在边际上评价退税对财政收入的长期影响。这时的 r 和 σ 是每个退税项目对应的利率和风险成本,对于高风险和回收周期长的退税,应该进行严格的管理和考察。对于低风险和周转期短的留抵退税申请,退税相当于对企业经营的短期无风险贷款,促进企业经营。

留抵退税地方分担可能会成为横向转移支付机制,当 $\delta_i=0$ 时, $S_i=0.35N(\alpha_i - \beta_i)$ 。这意味着如果留抵退税没有风险和利息成本, i 省当年留抵退税占比超过增值税实际分享占比就获得净收益,反之就承担净损失。这时的净收益 S_i 恰好等于垫付和应分担不一致的中央调库额。由于 $\sum_{i=1}^{31} \alpha_i = \sum_{i=1}^{31} \beta_i = 1$, 有 $\sum_{i=1}^{31} S_i = 0$, 意味着净收益是通过地区之间相互转嫁得到。一个地区的获利是另一个地区的损失,留抵退税地方分担机制提供了退税少地区补贴退税多地区的横向转移通道。

3.2 省际税收转移模拟测算

本小节模拟了留抵退税分担机制对各省财政收入的影响,数据来源是《中国税务年鉴 2019》中的重点税源企业分地区缴纳增值税情况统计。重点税源数据是由《重点税源补充信息采集报送制度》建立收集的,主要是为了发挥税源监控作用,提升重点税源数据服务组织收入和税收经济分析中心工作水平。重点税源调查方法主要为重点调查,调查对象为年纳税额在 500 万元以上的各类纳税人以及各地根据当地需要选定的纳税人。由国家税务总局牵头组织,各地方税务局实施,完成调查数据回收与报送。主要调查内容为纳税人基本信息、税收、财务及其他相关内容。重点税源企业的纳税人需要定期向税务机关报送涉税数据,形成信息表、税收表、财务表(季报)、主要产品用于税收表、调查问卷(季报)等五种报表资料。主要统计资料按年度公布,公布渠道为《中国税务年鉴》。2018 年重点税源企业 100687 户,缴纳的全部税收占全国税务部门组织收入的 47.96%,因而留抵税额

的地区分布具有典型性^①。

以各省重点税源企业的存量留抵作为各省假设的退税规模,估算了各省的净收益。重点税源企业是年纳税额超过500万元的企业,对这类企业退税的风险成本可以忽略不计,在计算中也忽略了利息成本。如果2018年重点税源企业6624.26亿元存量留抵税额全部退税,根据2019年地区增值税实际分享比例计算各地的净收益表明,地区之间税收转移的规模约556亿元。有13个省市由于留抵退税占比超过增值税实际分享占比获得正的净收益,重庆由于留抵规模巨大获益达到398.78亿元,北京将获得净收益53.33亿元,福建获得净收益30.14亿元,其他省市的净收益都不足18亿元。在净收益为负数的地区中,上海、广东、浙江、江苏由于增值税实际分享比例较高,因而负担的损失也较大。江苏损失最大,达到了106.65亿元。

全国来看,重点税源企业缴纳的增值税占国内增值税收入的比重为50%。简单类推,全国的留抵规模将达到1.32万亿元。如果推算的存量留抵全部实现退税,各地区之间转移收入规模将达到1112亿元。当留抵退税规模达到万亿时,由于各地留抵退税占比和增值税实际分享比例不一致导致的省际财政收入转移可能达到千亿元的规模^②。

4 省以下留抵退税分担机制分析

增值税在省以下也是省本级和市县的共享税,但是与中央和省按照5:5统一划分增值税分享收入不同,省以下增值税收入划分方式根据各省的财政管理体制而不同。这使得省以下留抵退税分担机制中,需要在省以下确定本省应分担额或者本省中央调库额的省本级和县市分担办法。在第四节分析看到,当一个省在全国的增值税留抵退税比例和增值税实际分享比例相等时,就不发生省之间的税收转移。下面的分析表明,不同的省市选择了不同的省以下分担方式,即使没有省之间税收转移,也可能在省内市县之间由于省内留抵退税比例和省内增值税实际分享比例不一致产生市县间横向税收转移。

根据公开了省以下留抵退税分担机制的11个省市的文件,综合比较了省以下留抵退税分担机制。这11个省、自治区、直辖市是江苏、内蒙古自治区、江西、海南、广东、青海、天津、上海、吉林、福建和广西壮族自治区。在省以下增值税留抵退税分担机制中,各省都是按照省以下财政体制中增值税收入分享划分机制来确定和协调省本级和市县的退税负担比例:如果是属于省本级固定收入的企业发生留抵退税,全部50%都由省本级负担。如果是省和县市分享收入的企业发生留抵退税,省本级和县市按照财政体制中增值税分享比例负担企业的退税。

在省以下财政管理体制中的增值税分享办法与省级留抵退税分担机制中的垫付和中央调库机制协调时,有两个显著的因素使得不同地区的分担办法出现了差异:第一个因素是在省级垫付和中央调库之后,省本级和县市选择在省内分担本省应分担额还是本省中

^① 各地区真实留抵退税的规模会受到各地区产业结构、投资规模、经济发展程度、债务规模、财政资金流转和税收征管等因素的影响。正常经营企业发生留抵具有一定的随机性,因而对于每个地方政府而言,可以将留抵退税的规模看作是外生随机的。公式(1)反映了留抵退税的长期净收益,在短期企业留抵退税也受到地方政府资金周转的影响。由于数据约束不能使用真实数据进行分析,这里进行了模拟分析。

^② 在2022年制造业等13个行业存量留抵退税中,退税资金主要由中央转移支付承担。当退税资金主要由中央承担时,类似本文的分析表明,存量留抵退税是中央对地方的转移支付。

央调库额。第二个因素是留抵退税时省内市县之间是否有二次分担比例规定。这两个因素使得表 2 中 11 个省区市的省以下增值税留抵退税分担机制可以概括为三类：第一类是分担本省应分担额，第二类是分担本省中央调库额，第三类是省以下存在二次分担机制。

表 2 省以下增值税留抵退税分担机制分类

省区市	省级固定收入	财政体制中增值税分享办法	分担省应分担额	分担中央调库额	二次分担	产生省内税收转移
1	江苏	有	以 2016 年收入核定基数,增量集中比例 20%	是		是
2	内蒙古	无	自治区本级与盟市按照 3:7 划分	是		是
3	江西	无	省和市县按 3:7 划分	是		是
4	海南	无	省和市县按 3:7 划分	是		是
5	广东	有	省和市县按 5:5 划分		是	无
6	青海	无	以 2019 年省分享为基数,基数加增 5%		是	无
7	吉林	无	省与市县按 5:5 划分		是	无
8	福建	有	固定分享收入为市县预算的 20%		是	无
9	广西	有	原增值税省和市县比例为 16:34;改征增值税省和市县比例为 20:30		是	无
10	上海	有	市和区按 35:65 分享		是	有
11	天津	有	市和区按 50:50 分享		是	有

注:本表仅包含公开了省以下留抵退税分担办法文件的 11 个省区市。江苏、青海、福建都将增值税并入市县预算,没有单独分享。

在省以下留抵退税分担时,会涉及两个增值税分享比例,一个是按照省以下财政体制规定在省本级和市县间的增值税分享比例,这个分享比例称为增值税体制分享比例。另一个是按照上年增值税收入,省本级和各市县实际增值税收入占全省地方增值税收入的比例,这个分享比例称为增值税省内实际分享比例。下面以三种省以下留抵退税分担机制的典型省市为代表分析省以下留抵退税分担机制对地级市和省本级长期财政收入的影响。

4.1 省以下分担本省应分担额的机制分析

根据《江苏省财政厅 国家税务总局江苏省税务局 人民银行南京分行转发财政部 税务总局 人民银行关于调整完善增值税留抵退税地方分担机制及预算管理有关事项的通知》(苏财预〔2019〕99 号)和《江苏省政府关于调整完善省以下财政管理体制的通知》(苏政发〔2017〕51 号),江苏省除了部分企业属于省级固定收入外,增值税分享方式为“增值税增量集中法”,对增值税的集中范围按照地方级国内增值税、改征增值税、原营业税合并计算,根据 2016 年收入情况综合核定基数,增量的集中比例为 20%。

据苏财预〔2019〕99 号文,“增值税留抵退税地方分担 50%部分,15% 部分由企业所在地分担,35%部分(包括中央财政调库部分)由省级财政与市县财政按增值税分享额占全省分享总额比重分担,该比重由省财政厅根据上年省与市县实际分享增值税收入情况计

算确定”。下面引入符号,分析江苏省留抵退税时省内省本级和地级市的跨期收益情况。

这里 i 省表示江苏省,用 x 表示省固定收入企业的留抵退税, N_{ij} 表示地级市 j 分享收入的留抵退税额,因而 $N_i = x + \sum_{j=1}^K N_{ij}$ 是 i 省当年留抵退税额, N_{-i} 表示全国其他地区当年留抵退税额,则 $N = N_i + N_{-i}$ 表示全国当年留抵退税额。 β_i 表示 i 省上年增值税占全国地方实际分享的比例, $\alpha_i = \frac{N_i}{N}$ 表示当年 i 省留抵退税规模占全国留抵退税规模的比例。

根据江苏省内留抵退税分担办法,地级市 j 退税的直接成本和分担成本为 $C_{ij} = 0.15N_{ij} + \omega_{ij}0.35\beta_i N$, 其中 $0.35\beta_i N$ 是全国留抵退税 i 省应分担额, ω_{ij} 是地级市 j 上年增值税收入在省内实际分享的比例,用 ω_{i0} 表示省本级财政在上年省内增值税实际分享比例,则有 $\omega_{i0} + \sum_{j=1}^K \omega_{ij} = 1$ 。由于江苏省和地级市对增值税是增量分成,相对于留抵结转下期,地级市 j 退税后的预期收益 $B_{ij} = 0.5N_{ij} - \delta_i N_{ij}$ 。这是假设省和地级市的分成是总量核算的,地级市留抵退税的收益在基数内;如果假设留抵退税未来收益进入了增量分成部分,分析方式类似。

综合考虑留抵退税的跨期收益和成本,相对于结转下期,地级市 j 的净收益是:

$$S_{ij} = B_{ij} - C_{ij} = 0.35N(\alpha_i \epsilon_{ij} - \beta_i \omega_{ij}) - \delta_i N \alpha_i \epsilon_{ij}$$

其中, $\epsilon_{ij} = \frac{N_{ij}}{N_i}$ 表示地级市 j 当年留抵退税额占全省留抵退税额的比例。在地级市 j 的收益公式中, $\delta_i N \alpha_i \epsilon_{ij}$ 是地级市 j 留抵退税承担的利息和风险成本。前面分析已知,当 $\delta_i = 0, \alpha_i = \beta_i$ 时,江苏省作为一个整体留抵退税没有损益。但是在省内,地级市 j 会由于省内留抵退税占比和上年增值税实际分享比例的差异出现损益。这时, $S_{ij} = 0.35\alpha_i N [\epsilon_{ij} - \omega_{ij}]$, 地级市 j 的省内留抵退税占比大于省内增值税实际分享比例时,就会获得跨期的净收益;如果省内留抵退税占比小于省内增值税实际分享比例,就会发生跨期的净损失,这个损益是由于省以下增值税留抵退税分担方式带来的。一般情形下,由于留抵退税具有利息和风险成本,只有当地级市 j 的省内留抵退税占比超过省内增值税实际分享比例的特定水平之后才可以得到净收益。

接下来考察省本级财政的跨期收益。省本级直接承担固定收入对应的留抵退税和按照省内增值税实际分享比例分担本省应分担额,省本级的成本为 $C_{i0} = 0.15x + \omega_{i0}0.35\beta_i N$ 。相对于结转下期,省本级的预期收益是 $B_{i0} = 0.5x - \delta_i x$ 。省本级的净收益就是:

$$S_{i0} = B_{i0} - C_{i0} = 0.35N(\epsilon_{i0}\alpha_i - \beta_i\omega_{i0}) - \delta_i x$$

其中, $\epsilon_{i0} = \frac{x}{N_i}$ 表示省本级固定收入的当年留抵退税额占全省留抵退税额的比例, $\epsilon_{i0} + \sum_{j=1}^K \epsilon_{ij} = 1$ 。如果省本级没有退税则 $\epsilon_{i0} = 0$,省本级财政就只是按照省内增值税实际分享比例分担了退税的成本。

从以上分析可以看到,在江苏省以下留抵退税分担机制中,省本级和地级市按照增值税上年省内实际分享比例分担全国留抵退税的本省应分担额。这等价于企业所在地政府直接分担15%,另外35%部分按照该地级市分享的增值税收入占全国地方增值税实际分

享比例负担全国留抵退税相应分担额。这使得地级市的跨期收益和负担的成本出现了偏离,会出现省内留抵退税占比和实际分享比例不一致的省内税收转移问题。

4.2 省以下分担本省中央调库额的机制分析

以广东省为代表的省以下留抵退税分担机制,地方分担的 50% 部分由省本级和市县按照增值税体制分享比例分担,对中央调库部分按照增值税实际分享比例分担。根据《广东省财政厅 国家税务总局广东省税务局 中国人民银行广州分行转发财政部 税务总局 中国人民银行关于调整完善增值税留抵退税地方分担机制及预算管理有关事项的通知》(粤财预〔2020〕10 号),“增值税留抵退税我省应分担部分(含地方承担 50% 部分及中央调库部分)中,省与市县分担比例维持不变,即省级固定收入的电力增值税留抵退税由省级全额承担,其余由省与市县按五五比例分担。其中,增值税留抵退税市县分担的部分(25% 部分),按照原体制由企业所在地负担;市县分担的中央调库部分,由各地级以上市按增值税分享额占市县分享总额比重分担,该比重由省财政厅根据上年各地区实际分享增值税收入情况计算确定”。

这里 i 省表示广东省,用 x 表示省本级固定收入退税, N_{ij} 表示地级市 j 分享收入留抵退税额, θ 为财政体制中省本级和市县增值税分享时省本级的比例,在广东省 $\theta=0.5$ 。 i 省当年留抵退税额 $N_i = x + \sum_{j=1}^K N_{ij}$, N_{-i} 表示全国其他地区当年留抵退税额,则 $N = N_i + N_{-i}$ 表示全国当年留抵退税额。 β_i 表示 i 省上年全国地方增值税实际分享的比例, $\alpha_i = \frac{N_i}{N}$ 表示当年 i 省留抵退税规模占全国留抵退税规模的比例。

地级市留抵退税 N_{ij} 时,直接成本和分担成本为 $C_{ij} = 0.5(1-\theta)N_{ij} + (1-\theta)\omega_{ij}(0.35\beta_i N - 0.35N_i)$,其中 $0.5(1-\theta)N_{ij}$ 是企业所在地地级市根据增值税体制分享比例分担的 25% 部分, $(1-\theta)\omega_{ij}(0.35\beta_i N - 0.35N_i)$ 是地级市按增值税实际分享比例分担的中央调库部分,其中 ω_{ij} 表示地级市 j 增值税分享额占市县分享总额比重, $\sum_{j=1}^K \omega_{ij} = 1$ 。相对于留抵结转下期,地级市 j 退税后的预期收益 $B_{ij} = 0.5(1-\theta)N_{ij} - \delta_i(1-\theta)N_{ij}$ 。因而地级市留抵退税的净收益就是:

$$S_{ij} = B_{ij} - C_{ij} = 0.35(1-\theta)\omega_{ij}N(\alpha_i - \beta_i) - \delta_i(1-\theta)N_{ij}$$

从这个公式可以看到,由于负担的成本和未来的收益一致,影响地级市净收益的只是中央调库部分和当地留抵退税利息和风险成本地方分担部分。如果广东省在全国各省的留抵退税占比和增值税实际分享比例相等($\alpha_i = \beta_i$),在省内地级市之间不会出现税收转移。

全省退税 N_i 时,省本级财政负担的成本 $C_{i0} = 0.5x + 0.5\theta \sum_{j=1}^K N_{ij} + \theta(0.35\beta_i N - 0.35N_i)$, $0.5x$ 表示承担省本级固定收入退税, $0.5\theta \sum_{j=1}^K N_{ij}$ 是按照增值税体制分享比例分担的地级市退税, $\theta(0.35\beta_i N - 0.35N_i)$ 是按增值税实际分享比例分担的中央调库额。相对于结转下期,省本级跨期的收益是 $B_{i0} = 0.5x + 0.5\theta \sum_{j=1}^K N_{ij} - \delta_i(x + \theta \sum_{j=1}^K N_{ij})$ 。因而广东省本级财政留抵退税的跨期净收益是:

$$S_{i0} = B_{i0} - C_{i0} = 0.35\theta N [\alpha_i - \beta_i] - \delta_i (x + \theta \sum_{j=1}^K N_{ij})$$

可以看到,如果 $\delta_i = 0$,则 $S_{ij} = 0.35(1-\theta)\omega_{ij}N(\alpha_i - \beta_i)$, $S_{i0} = 0.35\theta N(\alpha_i - \beta_i)$,省本级和市县的利益一致,按照增值税实际分享比例在省以下不同层级政府分享广东省相对全国其他地区留抵退税的净收益。和以江苏为代表的在省以下分享本省应分担额不同,以广东为代表的地区在省以下分享本省中央调库额,地方分担的50%按照增值税体制分享比例分担,使得省内地级市留抵退税的收益和成本一致,不会出现因为省内留抵退税占比和增值税实际分享比例不一致的省内税收转移。

4.3 省以下存在二次分担机制的分析

根据《上海市人民政府关于调整完善市与区增值税留抵退税分担机制的通知》(沪府发[2020]6号),上海市的增值税收入分为市级固定收入和市级与区级分享收入,对于分享增值税收入市级和区级按照35:65分享。在增值税留抵退税时,“对中央收入调库部分,市级与各区按照上年度增值税分享额占全市分享总额的比重分摊”。留抵退税额的地方50%部分,“对市级税收集集中征管企业和委托征管企业退付的增值税留抵税额50%部分,由市级全额承担”。“对属地征管企业退付的增值税留抵税额50%部分,市级与区级按照现行增值税收入分享比例35:65分担。区级分担部分中,15%由企业所在区承担;35%参照国家增值税留抵退税分担机制,按照上年度各区增值税分享额占区级分享总额的比重分摊。”上海的留抵退税分担机制中,通过在区级负担部分二次引入分担机制,降低了企业所在区退税的直接负担,也使得企业所在区的收益和成本不一致,从而引起了各区之间的跨期税收转移。下面使用符号来分析影响税收转移的因素。

这里 i 市表示上海市,用 x 表示上海市本级固定收入退税额, N_{ij} 表示 j 区分享收入的留抵退税额, θ 为财政体制中市级和区级的增值税分享时市级的比例, $\theta = 0.35$ 。 $N_i = x + \sum_{j=1}^K N_{ij}$ 是上海市当年留抵退税额, N_{-i} 表示全国其他地区当年留抵退税额,则 $N = N_i + N_{-i}$ 表示全国当年留抵退税额。 β_i 表示上海市上年在全国地方增值税实际分享比例, $\alpha_i = \frac{N_i}{N}$ 表示当年上海市留抵退税规模占全国留抵退税规模的比例。

给定市本级和市内各区级的留抵退税额,从跨期的角度考察区级和市本级相对结转下期的收益。 j 区退税的直接成本和分担成本为 $C_{ij} = 0.15(1-\theta)N_{ij} + \frac{\omega_{ij}}{1-\omega_{i0}}[0.35(1-\theta)\sum_{j=1}^K N_{ij}] + \omega_{ij}(0.35\beta_i N - 0.35N_i)$,其中 ω_{i0} 和 ω_{ij} 是市本级和 j 区上年增值税实际分享比例, $\omega_{i0} + \sum_{j=1}^K \omega_{ij} = 1$ 。 $0.15(1-\theta)N_{ij}$ 是15%部分中由企业所在区承担的部分, $\frac{\omega_{ij}}{1-\omega_{i0}}[0.35(1-\theta)\sum_{j=1}^K N_{ij}]$ 是引入省以下二次分担机制后,35%部分中按照上年度各区增值税实际分享比例分摊部分, $\frac{\omega_{ij}}{1-\omega_{i0}}$ 是 j 区按照上年度增值税分享额占区级分享总额的

实际分享比重。 $\omega_{ij}(0.35\beta_i N - 0.35N_i)$ 是 j 区按照上年度增值税实际分享比重分摊的中央调库额。 j 区的预期收益是 $B_{ij} = 0.5(1-\theta)N_{ij} - (1-\theta)\delta_i N_{ij}$, 就是扣除留抵退税额利息和风险成本后, 按照增值税体制分享比例获得相对结转下期的收益。 j 区的净收益是:

$$S_{ij} = B_{ij} - C_{ij} \\ = 0.35\omega_{ij}N \left[\left(1 - (1-\theta) \frac{\delta_i}{0.35} \frac{\epsilon_{ij}}{\omega_{ij}} \right) \alpha_i - \beta_i \right] + 0.35(1-\theta)N\alpha_i \left[\epsilon_{ij} - \frac{\omega_{ij}}{1-\omega_{i0}}(1-\epsilon_{i0}) \right]$$

其中, $\epsilon_{ij} = \frac{N_{ij}}{N_i}$ 表示 j 区当年留抵退税额占全市留抵退税额的比例, $\epsilon_{i0} = \frac{x}{N_i}$ 表示市本级固

定收入留抵退税额占全市留抵退税额的比例, $\epsilon_{i0} + \sum_{j=1}^K \epsilon_{ij} = 1$ 。 j 区的净收益可以分成两部分, 第一部分是上海市整体全国留抵退税占比和增值税实际分享比例差异决定的损益, 第二部分是省以下二次分担办法中留抵退税占比和增值税实际分享比例差异决定的损益。

上海市本级留抵退税分担的成本为 $C_{i0} = 0.5x + 0.5\theta \sum_{j=1}^K N_{ij} + \omega_{i0}(0.35\beta_i N - 0.35N_i)$, 包括了三部分, 第一部分 $0.5x$ 是直接承担的市本级固定收入企业留抵退税, 第二部分 $0.5\theta \sum_{j=1}^K N_{ij}$ 是按照增值税体制分享比例承担的各区留抵退税, 第三部分 $\omega_{i0}(0.35\beta_i N - 0.35N_i)$ 是根据市本级增值税实际分享比例分担的中央调库额。相对于结转下期, 市本级的预期收益是 $B_{i0} = 0.5x + 0.5\theta \sum_{j=1}^K N_{ij} - \delta_i(x + \theta \sum_{j=1}^K N_{ij})$, 因而上海市本级的净收益为:

$$S_{i0} = B_{i0} - C_{i0} = 0.35\omega_{i0}N(\alpha_i - \beta_i) - \delta_i(x + \theta \sum_{j=1}^K N_{ij})$$

可以看到, 影响上海市本级净收益的因素只有中央调库的损益和分享的留抵退税的利息和风险成本。当 $\delta_i = 0, \alpha_i - \beta_i = 0$ 时, $S_{i0} = 0$, 上海市作为整体在全国留抵退税占比和增值税实际分享比例相同, 没有净收益。但此时上海市内各区的净收益为 $S_{ij} = 0.35(1-\theta)N\alpha_i \left[\epsilon_{ij} - \frac{\omega_{ij}}{1-\omega_{i0}}(1-\epsilon_{i0}) \right]$ 。当 $\epsilon_{ij} - \frac{\omega_{ij}}{1-\omega_{i0}}(1-\epsilon_{i0}) \neq 0$ 时, 上海各区因市内留抵退税占比和增值税实际分享比例不一致会出现税收转移。

5 总结

增值税留抵退税是减税降费的重要举措, 通过全行业的增量留抵退税和部分行业的存量和增量全额退税, 我国已经建立了基本的增值税留抵退税制度。留抵退税的退税资金可以直接转化为企业的流动资本, 缓解了企业的资金成本, 提高了企业资金的周转率和收益率。对享受留抵退税的重资产长周期的投资和生产企业, 留抵退税政策能促进企业发展, 释放企业活力, 助力经济高质量发展。

通过对税收原理进行分析, 留抵退税既可以看作是税务机关对占用企业预缴税的退还, 也可以看作是政府对企业提供的税收递延优惠。实施留抵退税使得增值税从对生产和最终消费征收的税收, 转型为对最终消费征收的税收。相比留抵结转下期, 留抵退税只是将税收收入延后缴纳, 从长期来看不影响税收收入, 政府只是承担了一定递延纳税的时

间成本和若干风险成本。

建立留抵退税分担机制降低了留抵退税对企业所在地地方财政资金的压力,在各地之间建立了风险和资金成本共担机制,成为一项新的横向转移支付机制。从留抵退税递延纳税的角度来看,当一个省的留抵退税额和实际应分担额不一致时,就会出现留抵退税导致的地区间税收转移。当前的留抵退税分担机制有利于留抵退税额大于实际应分担额的地区,对这些地区是跨期收入横向净转入。

各省的省以下留抵退税分担机制,都是根据每个省的财政管理体制,适应省以下增值税分享财政体制,协调国家的增值税留抵退税分担办法建立的。通过考察11个省、自治区、直辖市的省以下留抵退税分担机制,当省以下按照省内增值税实际分享比例分担本省应分担额或者引入市县间的二次分担机制时,会在省以下引起省内市县间的税收横向跨期转移,补贴省内留抵退税占比较大的地区。当前的留抵退税分担机制建立了地区之间的横向转移支付,有利于鼓励各地落实留抵退税政策。

增值税是对实现增值的征税和对最终消费的征税两种观点,对于留抵退税的分担机制也有不同的含义。从增值税是对实现的增加值征税的观点来看,留抵退税是为了经济发展而给予企业的递延纳税优惠,从权责一致的角度来看,留抵退税应当全部由企业所在地负担,企业所在地退税的资金流动性问题的解决可以通过发行债券(聂海峰和刘怡,2022)或者中央和省共同出资设定留抵退税调节基金(梁育从,2023)。从增值税是对最终消费征税的观点来看,留抵退税是税务机关将占用企业预缴税的退还,是实现增值税只对最终消费征税的税制设计要求。跨地区交易的留抵退税资金负担问题,是由于地方增值税归属的生产地原则和留抵退税不一致引起的。通过实现消费地原则分配地方的增值税由企业所在地负责留抵退税,可以解决留抵退税资金负担问题(耿纯和刘怡,2022)。两种观点都要求由企业所在地负责留抵退税,只是对于企业所在地的资金来源有不同的建议。因而,留抵退税分担机制的进一步完善依赖政策设计者对增值税性质的看法和理念,以及对现实约束的权衡。

当前的留抵退税分担机制在执行层面也可以进一步改革。由于各级政府财政资金周转规模和收入能力的差异,留抵退税单次规模大的特点对欠发达地区基层政府的财政资金周转压力较大。如果当地出现大规模工程项目和基础设施建设,留抵退税的规模可能超过了基层政府当期财政收入的规模。留抵退税跨期递延纳税的性质提供了完善留抵退税分担机制的思路:留抵退税对基层政府短期内存在财政资金周转压力,长期来看不影响基层财政收入。针对留抵退税退付困难地区的基层政府,通过中央或者省级财政部门加强国库调款支持力度,适当延长库款垫付调回周期,减轻基层财政资金压力。对于财力困难地区和地方债务高风险地区,可以适当调整省级和县级的留抵退税分担比例,缓解退税引起的基层地方财政资金周转困难。通过政府间财政资金分享分配,减少由于基层政府财政收入压力引起留抵退税拖延。通过提高基层政府财政资金管理能力和完善增值税留抵退税分担机制,落实留抵退税政策,增强企业获得感,促进经济高质量发展。

参考文献

蔡伟贤,沈小源,李炳财,等. 2022. 增值税留抵退税政策的创新激励效应[J]. 财政研究, (5): 31-48.

- Cai W X, Shen X Y, Li B C, et al. 2022. Innovation incentive effect of the reform of uncredited VAT refund[J]. *Public Finance Research*, (5): 31-48. (in Chinese)
- 崔军, 花培严. 2023. 增值税留抵退税分类管理: 政策逻辑与优化建议[J]. 税务研究, (2): 130-135.
- Cui J, Hua P Y. 2023. Classified management of VAT credit refund: Policy logic and optimization suggestions[J]. *Taxation Research*, (2): 130-135. (in Chinese)
- 杜鹏. 2021. 完善增值税留抵退税制度——以重庆市綦江区为例[J]. 湖南税务高等专科学校学报, 34(3): 66-70.
- Du P. 2021. Improving the refund of term-end excess input value-added tax credits taking Qijiang district of Chongqing as an example[J]. *Journal of Hunan Taxation College*, 34(3): 66-70. (in Chinese)
- 樊存慧. 2020. 生态补偿横向转移支付研究动态及文献评述[J]. 财政科学, (10): 136-142.
- Fan C H. 2020. Research review on ecological environment protection of horizontal transfer payment[J]. *Fiscal Science*, (10): 136-142. (in Chinese)
- 耿纯, 刘怡. 2022. 增值税收入归属、退税负担机制与消费地原则[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版), 59(5): 119-127.
- Geng C, Liu Y. 2022. VAT revenue attribution, tax refund burden-bearing mechanism and the destination principle[J]. *Journal of Peking University (Philosophy and Social Sciences)*, 59(5): 119-127. (in Chinese)
- 何杨, 邓栖元, 朱云轩. 2019. 增值税留抵退税政策对企业价值的影响研究——基于我国上市公司的实证分析[J]. 财政研究, (5): 104-117.
- He Y, Deng X Y, Zhu Y X. 2019. Research on the impact of VAT rebate policy on enterprise value: An empirical analysis based on listed companies in China[J]. *Public Finance Research*, (5): 104-117. (in Chinese)
- 李健, 杨雯钧. 2022. 增值税留抵退税省级分担机制问题研究[J]. 中国财政, (6): 67-69.
- Li J, Yang W J. 2022. Research on the provincial sharing mechanism for VAT credit refund[J]. *China State Finance*, (6): 67-69. (in Chinese)
- 梁育从. 2023. 优化留抵退税政府间分担机制的思考[J]. 中国财政, (8): 73-75.
- Liang Y C. 2023. Thoughts on optimizing the intergovernmental sharing mechanism for VAT refunds[J]. *China State Finance*, (8): 73-75. (in Chinese)
- 刘金科, 邓明欢, 肖翊阳. 2020. 增值税留抵退税与企业投资——兼谈完善现代增值税制度[J]. 税务研究, (9): 111-118.
- Liu J K, Deng M H, Xiao Y Y. 2020. On the refund of term-end excess input value-added tax credits and corporate investment: Also on improving the modern VAT system[J]. *Taxation Research*, (9): 111-118. (in Chinese)
- 刘怡, 耿纯. 2018. 增值税留抵规模、分布及成本估算[J]. 税务研究, (3): 28-36.
- Liu Y, Geng C. 2018. Some thoughts on the net VAT: Offset size, distribution and cost estimation[J]. *Taxation Research*, (3): 28-36. (in Chinese)
- 刘怡, 耿纯. 2020. 增值税跨地区转移与留抵退税负担机制研究[J]. 税务研究, (10): 34-40.
- Liu Y, Geng C. 2020. On the inter-regional transfer of value-added tax and the refund of term-end excess input value-added tax credits[J]. *Taxation Research*, (10): 34-40. (in Chinese)
- 卢雄标, 童锦治, 苏国灿. 2018. 制造业增值税留抵税额的分布、影响及政策建议——基于A省制造业企业调查数据的分析[J]. 税务研究, (11): 53-59.
- Lu X B, Tong J Z, Su G C. 2018. Tax retain of the VAT for manufacturing industry: Distribution, impact and policy suggestions[J]. *Taxation Research*, (11): 53-59. (in Chinese)
- 马逸璇. 2022. 论企业注销留抵税额的法律属性与规范改进[J]. 税务与经济, (4): 19-25.
- Ma Y X. 2022. Legal nature and rule development of uncredited VAT of enterprises to be deregistered[J]. *Taxation and Economy*, (4): 19-25. (in Chinese)
- 聂海峰, 刘怡. 2022. 增值税留抵退税政策的影响与分担机制[J]. 经济研究, 57(8): 78-97.
- Nie H F, Liu Y. 2022. Impact and sharing mechanism of the VAT credit refund policy[J]. *Economic Research Journal*, 57(8): 78-97. (in Chinese)
- 王建平. 2021. 改进我国增值税留抵税额处理方式的思路[J]. 税务研究, (8): 35-41.
- Wang J P. 2021. Some thoughts on improvement of the treatment for term-end excess input value-added tax credits in China[J]. *Taxation Research*, (8): 35-41. (in Chinese)

- 吴怡俐, 吕长江, 倪晨凯. 2021. 增值税的税收中性、企业投资和企业价值——基于“留抵退税”改革的研究[J]. 管理世界, 37(8): 180-193, 14.
- Wu Y L, Lü C J, Ni C K. 2021. Value-added tax neutrality, corporate investment and valuation: Evidence from the reform of uncredited VAT refund[J]. *Journal of Management World*, 37(8): 180-193, 14. (in Chinese)
- 许多奇, 蔡奇翰. 2023. 增值税留抵退税的体系定位与制度优化[J]. 湖湘法学评论, 3(2): 139-147.
- Xu D Q, Cai Q H. 2023. System positioning and legal optimization of VAT refund[J]. *Huxiang Law Review*, 3(2): 139-147. (in Chinese)
- 许建标. 2021. 我们真正了解增值税吗——对增值税若干基本认识误区的厘清[J]. 税收经济研究, 26(5): 14-20.
- Xu J B. 2021. Do we really understand VAT? Clarifications of some basic misconceptions about VAT[J]. *Tax and Economic Research*, 26(5): 14-20. (in Chinese)
- 张克中, 张文涛, 万欣. 2021. 税收分享与财政失衡: 中国增值税分享制度的重构[J]. 财贸经济, 42(3): 44-58.
- Zhang K Z, Zhang W T, Wan X. 2021. Tax sharing and fiscal imbalance: Reconstruction of China's VAT sharing system[J]. *Finance & Trade Economics*, 42(3): 44-58. (in Chinese)
- 周黎安, 吴敏. 2015. 省以下多级政府间的税收分成: 特征事实与解释[J]. 金融研究, (10): 64-80.
- Zhou L A, Wu M. 2015. Tax sharing rates among sub-provincial governments in China: Facts and explanation [J]. *Journal of Financial Research*, (10): 64-80. (in Chinese)
- Harrison G, Krelove R. 2005. VAT refunds: A review of country experience[R]. Washington: International Monetary Fund.
- Keen M, Smith S. 2006. VAT fraud and evasion: What do we know and what can be done? [J]. *National Tax Journal*, 59(4): 861-887.
- Pessoa M, Okello A, Swistak A, et al. 2021. How to manage value-added tax refunds[Z]. IMF.

An Analysis of the Sharing Mechanism of VAT Excess Input Credit Refund

Haifeng Nie

(Lingnan College, Sun Yat-sen University)

Abstract Value-added tax (VAT) is a tax levied on the realized value added in the production and consumption process when the excess VAT input tax credit is carried forward to be deducted in the next period. The refunding of excess VAT input tax credit changes the value-added tax into a consumption-based value-added tax levied only on final consumption. The tax refund of VAT excess input credit is a deferred tax benefit given to enterprises of a going concern. Tax refund will make the governments' liquidity into enterprises' liquidity, reduce the tax burden of enterprises, but increase the pressure of government financial fund management. The current local sharing mechanism of refunding VAT excess input credit provides the fund cost sharing and refund risk sharing among the participating regions. From the perspective of inter-period revenue sharing and tax refund burden, this paper analyzes the provincial and sub-provincial tax refund sharing mechanism, which results in tax transfer between provinces and cities and the tax transfer between cities and localities in sub province. The current local tax refund sharing mechanism can be regarded as a new inter-regional horizontal transfer payment mechanism which is good to the implementation of refunding policy.

JEL Classification H25, H77, H71