

增值税留抵退税政策实施效应、现存问题与优化路径研究

胡明霞

中石化股份有限公司储气库分公司 河南省郑州市 450000

摘要

增值税留抵退税是我国近年实施大规模减税降费的核心举措，对缓解企业资金压力、激发市场主体活力、稳定宏观经济大盘发挥了关键作用。本文梳理我国留抵退税政策的演进脉络，从企业微观经营与宏观经济运行两个层面分析政策实施效应，总结当前政策落地过程中存在的留抵退税资格认定规则模糊、退税流程效率偏低、骗税风险防控压力较大、地区间财政分担失衡等问题，最终从完善政策规则设计、优化退税办理流程、健全风险防控体系、调整财政分担机制四个维度提出针对性优化路径，为进一步释放留抵退税政策红利、完善现代增值税制度提供参考。

关键词

增值税；留抵退税；政策效应；财政分担；风险防控

一、我国增值税留抵退税政策的演进脉络

增值税留抵税额的产生源于增值税进项税额与销项税额的时间错配，以及多档税率结构下税率倒挂，当企业进项税额大于销项税额时，超出部分就形成留抵税额。在 2018 年以前，我国增值税制度对留抵税额采取结转下期抵扣的处理方式，这一模式虽然操作简便，但却占用企业流动资金，尤其对前期投入大、投资回报周期长的制造业、科创企业而言，大量沉淀的留抵税额严重制约了企业的投资扩产与研发创新活动。

2018 年，我国开始试点留抵退税政策，财政部、税务总局发布通知，对装备制造等先进制造业、研发等现代服务业和电网企业的期末留抵税额予以退还，这是我国首次开展大规模留抵退税的尝试。2019 年，留抵退税政策从特定行业拓展到全行业，建立了增量留抵退税的常态化制度，对符合条件的纳税人允许退还部分增量留抵税额，同时对先进制造业实施更优惠的全额退税政策。2022 年，我国实施新的组合式税费支持政策，大规模留抵退税作为核心内容，进一步扩大政策覆盖范围，将增量留抵税额全额退税拓展到符合条件的小微企业、制造业等

六大行业，同时首次对存量留抵税额予以一次性退还，全年留抵退税规模超过 2.4 万亿元，是我国实施力度最大的一次留抵退税改革。截至 2024 年初，我国已经形成了覆盖增量与存量留抵、区分行业实施差异化退税的留抵退税制度框架，政策设计不断向增值税的中性原则靠拢。

二、增值税留抵退税政策的实施效应分析

留抵退税最直接的效应就是为市场主体注入现金流，解决企业资金周转困难的问题。根据国家税务总局公布的数据，2022 年实施的大规模留抵退税政策，为超过 150 万户市场主体退还留抵税额，其中小微企业占到退税市场主体总数的 90% 以上，获得退税额度占总规模的近 40%，有效缓解了中小微企业受疫情冲击、需求收缩带来的现金流压力。对于制造业而言，留抵退税政策的支持力度更为突出，2022 年制造业及相关批发零售业获得退税占总规模的比重超过 60%，大量沉淀的留抵资金转化为企业的流动资金，被用于设备更新、技术改造与研发投入。

从企业经营绩效看，留抵退税显著降低了企业的融资成本与杠杆率，提升了企业的全要素生产率。已有实证研究显示，获得留抵退税的企业，融资约束程度平均下降 12% 左右，财务费用占营业收入的比重下降超过 1.5 个百分点，研发投入强度平均提升 0.3 个百分点，对于先进制造业企业而言，研发投入提升幅度更是超过 0.8 个百分点。留抵退税通过向企业让渡现金流，不仅帮助企业纾解了短期经营困难，更推动了企业长期创新能力的提升，为产业转型升级注入了动力。

三、当前增值税留抵退税政策存在的主要问题

（一）政策认定规则不够清晰，部分市场主体难以享受政策红利

当前留抵退税政策对纳税人的资格认定、留抵税额的归属划分仍存在一些模糊之处，导致部分符合条件的企业难以顺利享受退税，部分不符合条件的企业违规享受退税。例如，政策对小微企业的划型标准，不同行业采用不同的从业人员、营业收入标准，对于混业经营的企业，难以准确划分其行业归属，进而影响其享受小微企业留抵退税政策的资格。此外，对于留抵税额的形成时间划分，增量留抵与存量留抵的区分，部分企业存在进项税额转出、红字发票等特殊业务，难以准确核算可退税额，增加了企业的遵从成本。部分基层税务机关对政策的理解也存在偏差，导致出现该退未退、违规审批退税等问题，影响了政策红利的充分释放。

（二）退税办理流程仍待优化，企业退税效率有待提升

虽然近年税务部门不断推进留抵退税流程的电子化改革，推出了预填申报、自动审核等便利化措施，但部分环节仍存在流程繁琐、效率偏低的问题。一方面，部分企业存在跨区域经营、汇总纳税等情况，总分支机构的留抵税额退税需要跨区域协调，流程环节多、办理周期长，影响了企业的退税体验。另一方面，留抵退税需要企业完成增值税纳税申报后才能办理，部分企业对申报数据的准确性把握不足，需要多次修改申报数据，延长了退税到账时间。此外，部分企业反映，留抵退税后续的附加税费抵扣流程繁琐，对城市维护建设税、教育费附加等税费的抵减操作不够便利，增加了企业的办税负担。

四、增值税留抵退税政策的优化路径

（一）完善政策规则设计，清晰界定资格与税额标准

针对当前政策认定规则模糊的问题，应当进一步细化政策规定，清晰界定资格认定标准与留抵税额核算规则。对于混业经营企业的行业划型问题，应当明确以企业主营业务收入占比作为划分标准，统一核算规则，避免不同地区执行标准不一的问题。对于增量留抵与存量留抵的核算问题，应当细化特殊业务情况下的留抵税额核算方法，出台更具操作性的指引，方便企业准确核算可退税额，降低企业的遵从成本。

（二）优化退税办理流程，提升退税服务效率

深化税收征管数字化改革，进一步优化留抵退税办理流程，推动退税服务更加便利化。一方面，完善电子税务局的留抵退税功能，实现留抵税额自动计算、退税申请预填、退税流程全程网上办，减少人工干预，缩短退税办理周期。对于跨区域经营的汇总纳税企业，探索推行总机构统一办理留抵退税的协调机制，打通跨区域信息共享通道，减少企业的流程负担。另一方面，简化留抵退税后续附加税费抵减流程，实现附加税费自动抵减，无需企业额外申请操作，进一步降低企业办税成本。同时，加强对企业的政策辅导，针对不同行业、不同规模的企业推出精准化的政策指引，帮助企业准确理解政策，顺利办理退税。

结语

增值税留抵退税制度是完善现代增值税制度的重要内容，也是我国实施积极财政政策、激发市场主体活力的重要举措。经过多年的改革完善，我国留抵退税

政策已经取得了显著的实施成效，有效缓解了企业资金压力，推动了经济增长与产业升级，但也在政策规则、办理流程、风险防控、财政分担等方面存在一些问题。未来，应当进一步深化改革，完善政策设计，优化办理流程，健全防控体系，均衡财政负担，推动留抵退税制度更加成熟定型，充分释放政策红利，为推动我国经济高质量发展提供有力支撑。

参考文献

- [1] 刘怡, 耿纯. 增值税留抵退税对企业投资的影响——基于中国上市公司的实证研究[J]. 经济研究, 2022, 57(5): 121-136.
- [2] 国家税务总局税收科学研究所课题组. 大规模留抵退税政策的实施效应与完善建议[J]. 税务研究, 2023, (2): 3-11.
- [3] 何杨, 郭潇蔓. 增值税留抵退税的财政分担机制改革研究[J]. 财政研究, 2022, (9): 90-103.