



宏观研究

【粤开宏观】透视地方财政负增长：假象与真相

2022年05月22日

分析师：罗志恒

执业编号：S0300520110001

电话：010-83755580

邮箱：luozhiheng@y kzq.com

研究助理：贺晨

研究助理：徐凯舟

研究助理：牛琴

近期报告

《【粤开宏观】CPI再上2阶段：4月通胀数据点评》2022-05-11

《【粤开宏观】“双城记”：广州、深圳财力差异大解密》2022-05-11

《【粤开宏观】走出“至暗时刻”，建议尽快发行特别国债》2022-05-16

《【粤开宏观】全球通胀大变局：当前特征、长期趋势和政策启示》2022-05-16

《【粤开宏观】财政大规模退税主动作为，维护宏观经济稳定：1-4月财政数据点评》2022-05-17

摘要

应对疫情挑战，我国各级财政积极靠前发力，既要支持实体企业纾困，又要对冲经济下行压力。地方财政尤其是市县级财政牵涉基层“三保”底线，更关系到政府运行、政策实施以及确保群众切身利益，重要性不言而喻。4月全国一般公共预算收入增速大幅下跌，多城财政收入出现明显负增长，部分区域更出现了单月“负收入”，引发市场热议。

地方财政收入下降原因何在？今年的留抵退税节奏如何？留抵退税等各类因素带来的实质性冲击分别有多大？未来地方财政走势如何？本文将回答以上问题。

一、如何认识4月地方财政执行数据？

1、多数地区4月份财政收入同比大幅下降，甚至有地方出现“负”收入。4月全国一般公共预算收入按自然口径计算下降41.3%，其中地方级收入按自然口径计算下降40.4%。省级层面来看，山东、江苏、浙江全省一般公共预算收入同比下降30.4%、61%、38.9%。主要城市中，南京、苏州、深圳、杭州4月一般公共预算收入同比分别下降54.9%、49.6%、44.2%和37%。从区县数据来看，常州市金坛区、溧阳市等地1—4月一般公共预算累计收入低于1—3月累计数，意味着4月单月出现了“负收入”。

2、财政收入下降主要是“留抵退税”的账目处理方式所致，是积极财政政策应对经济下行压力的主动作为，应客观、理性看待。“留抵退税”是“国内增值税”收入科目的下级科目，记账时对增值税收入进行冲减。我国于今年4月启动大规模留抵退税，4月单月退税规模达到去年同期全国一般公共预算收入的37.5%、2019至2021年三年累计留抵退税的三分之二，必然导致一般公共预算收入大幅减少，与往年同期口径不可比。

3、国内疫情反弹是相对次要因素。3月以来国内疫情频发、点多面广，叠加地产下行、输入性通胀、欧美货币政策收紧等不利因素，生产、消费、投资、出口等经济数据下滑，财政收入恢复进程受到一定影响。剔除留抵退税因素后，4月全国一般公共预算收入下降4.9%。其中，地方级收入下降5.8%。

二、本轮留抵退税节奏如何，有何影响？

1、大规模留抵退税是我国今年组合式减税降费政策包的重要一环，能够帮助企业纾困解难，增加现金流，提高抗风险能力。今年起，我国对存量留抵税额实行大规模退税，预计全年留抵退税约1.5万亿元，占全年退税减税规模（约2.5万亿元）的60%左右。

2、留抵退税政策安排优先小微企业。除4月起享受政策的各类企业可按月全额退还增量留抵税额外，在存量留抵税额方面，4月起微型企业可获一次性



退还，5月起小型以及特定行业中型企业获一次性退还，6月起特定行业大型企业获一次性退还。截至目前，小微企业是受益主体，在4月获退税的纳税人中，小微企业户数占比96.1%，金额占比52.3%。

3、从节奏来看，今年1-4月，全国留抵退税完成9248亿元，全年进度已过半。我们预计5月起单月留抵退税规模有望较4月减小。5月份前16天全国完成留抵退税1781亿元，日均退税规模相当于4月上半月的40%、4月的42%。一方面原因在于积极的财政政策靠前发力，集中在4月快速办理留抵退税，另一方面在于大中型企业经营较为稳定、销售规模较大，故未抵扣进项税额相对较少。

4、地方财政的实际负担相对有限，原因是中央财政承担全国留抵退税额度的90%以上，并积极补充地方财政的减收“损失”。增值税留抵退税形成的减收中，中央先承担了50%，再按地方承担部分的82%补助，具体分配向中西部地区、县区级财政以及小微企业集聚区域倾斜。

三、未来地方财政走势如何？

5月之后财政收入大概率逐步回暖，但不改财政紧平衡形势。对于当前财政形势，我们既要看到严峻性、也要看到亮点，既要看到表面数据、也要分析内在原因。疫情冲击不改变中国经济的中长期趋势，财政收入后续将逐步回升。但财政收入回暖难以改变财政紧平衡趋势，需重点关注部分县域及基层财政困境问题。

一方面，经济下行压力加剧、落实减税降费政策，叠加土地市场持续低迷，使得地方财政收入承压。从全年来看，4月和二季度或是经济谷底，经济恢复仍需政策充分发力并落地生效。

另一方面，抗疫和纾困支出规模加大，叠加财政仍需实现基层“三保”、稳增长等多重目标，地方政府尤其是基层政府的收支平衡压力较大。

展望中长期，要辩证看待减税降费与财政收入的关系，着力处理好短期与长期、中央与地方、规模与精准三对关系。

第一，减税降费短期会对财政收入产生负面影响，但长期而言将转化为激发市场主体活力的力量，用政府收入的“减法”，换取企业效益的“加法”和市场活力的“乘法”，从而实现经济增长和后续财政收入的增加。

第二，减税降费下地方财政收入放缓，基层财政困境凸显，中央要持续加大对地方转移支付力度，推动财力向市县基层下沉，兜牢“三保”底线。

第三，着力扩大减税降费力度的同时，要注重精准发力，聚焦中小微企业纾困、制造业高质量发展和科技创新等领域。

风险提示：经济超预期下行、财政收支超预期变化



目 录

一、4月地方财政收入“假摔”：留抵退税是主导因素.....	4
二、复盘留抵退税：本轮留抵退税节奏如何，有何影响？.....	8
三、5月之后财政收入大概率逐步回暖，但不改财政紧平衡形势.....	13

图表目录

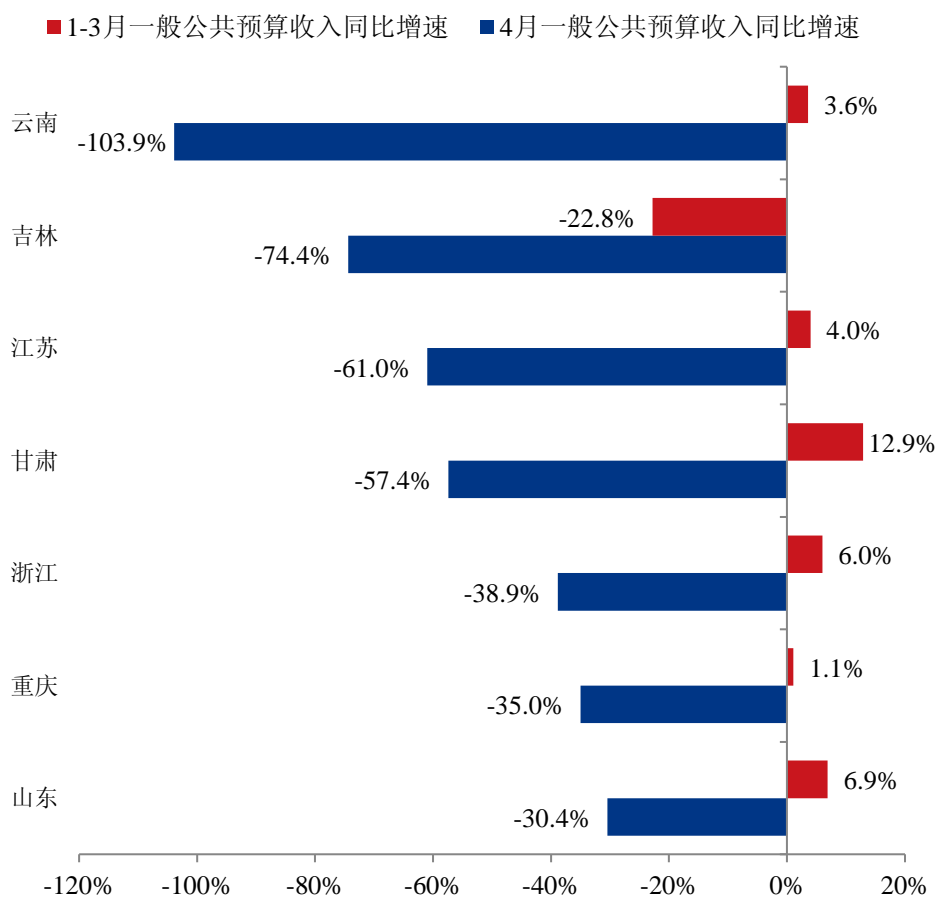
图表 1：多个省份 4 月一般公共预算收入同比大跌.....	4
图表 2：多个城市（城区）4 月一般公共预算收入同比大跌.....	5
图表 3：4 月中央级、地方级财政收入双双骤降.....	6
图表 4：剔除留抵退税影响前后的 4 月财政收入同比增速.....	6
图表 5：2019 年各省份制造业等 6 个行业产生的税收收入占比.....	7
图表 6：2022 年一般公共预算收支科目（节选）.....	9
图表 7：2022 年增值税留抵退税政策时间轴.....	10
图表 8：2019 年以来增值税留抵退税政策.....	11
图表 9：完成留抵退税后，若进行应税销售活动，仍需将此前的留抵退税金额重新交回.....	12
图表 10：国有土地使用权出让收入持续低迷.....	14



一、4月地方财政收入“假摔”：留抵退税是主导因素

4月份多个地区财政收入暴跌，甚至出现“负”收入，引发市场担忧。从省级层面来看，云南、吉林、江苏、甘肃、浙江、重庆、山东等地4月份一般公共预算收入同比降幅均在30%以上。其中，一般公共预算收入总量较高的江苏、浙江、山东三个东部沿海省份分别同比下降61%、38.9%和30.4%，而云南全省当月一般公共预算收入更低至-8.2亿元，同比下降103.9%。主要城市亦出现大跌，如温州4月份一般公共预算收入同比下降74.5%，其中增值税在全市一季度税收收入中比重高达42.3%，4月单月为-17.5亿元，同比下降182%；江苏两大城市南京和苏州4月一般公共预算收入同比分别下降54.9%和49.6%；深圳、杭州则分别下降44.2%、37%。但也有部分城市不降反增，鄂尔多斯4月一般公共预算收入同比增长84.4%，主要与能源经济带动下相关税收收入高增有关。从区县数据来看，常州市金坛区、溧阳市等地出现1—4月累计一般公共预算收入低于1—3月累计数的情况，这意味着4月单月出现了“负收入”。

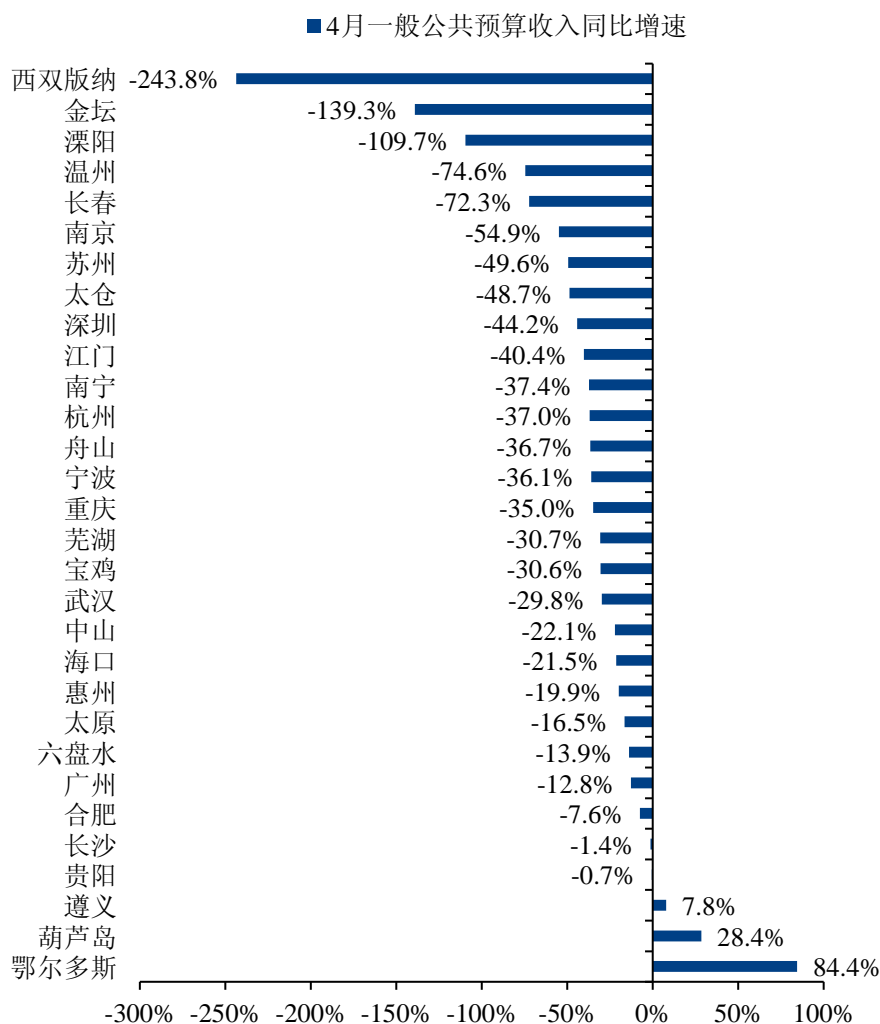
图表1：多个省份4月一般公共预算收入同比大跌



资料来源：公开资料整理、粤开证券研究院



图表2：多个城市（城区）4月一般公共预算收入同比大跌



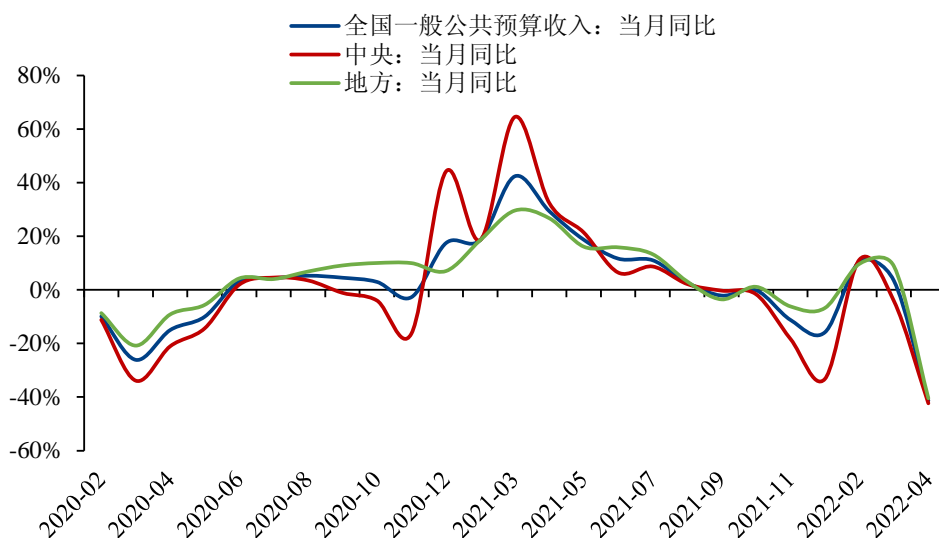
资料来源：公开资料整理、粤开证券研究院

4月财政收入“骤降”是全国普遍现象，主要是受到大规模留抵退税的影响，是积极财政政策应对经济下行压力的主动作为，应客观、理性看待。4月是实施大规模留抵退税政策的第一个月，当月全国已办理8015亿元增值税留抵退税，相当于去年同期一般公共预算收入的37.5%，同时也相当于2019至2021年三年累计留抵退税规模（12339亿元）的三分之二。由于实施进度超出预期，4月份财政收入口径与上年同期已不可比。数据显示，4月全国一般公共预算收入按自然口径计算下降41.3%，扣除留抵退税因素后下降4.9%。其中，地方本级一般公共预算收入按自然口径计算下降40.4%，扣除留抵退税因素后下降5.8%。

总体来看，财政收入下降的主因是增值税留抵退税、制造业中小微企业缓税等组合式税费支持政策导致的政策性减收。若剔除留抵退税影响，经济实际运行情况优于财政数据表现。以深圳为例，1-4月深圳一般公共预算收入下降12.6%，但从发票数据来看，1-4月深圳全市增值税发票开票销售收入同比增长4.7%，大幅优于财政收入增速。

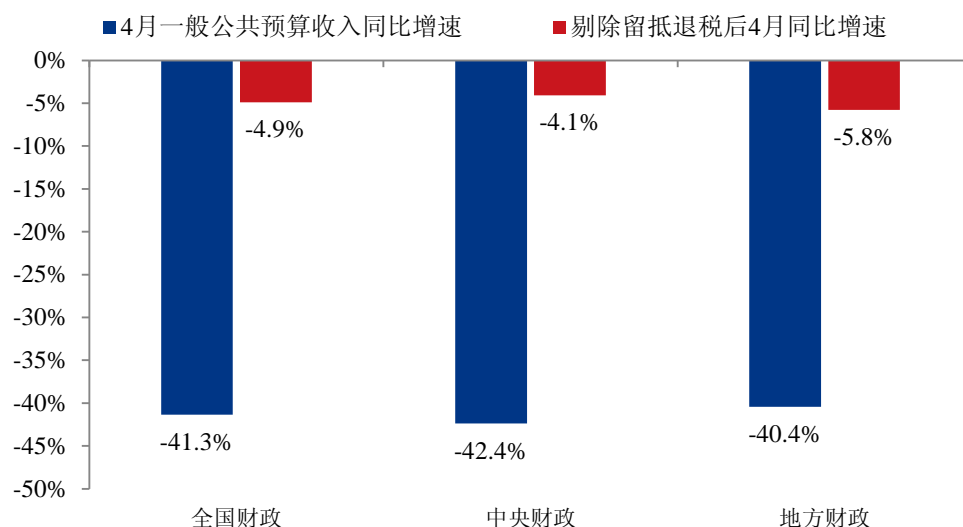


图表3：4月中央级、地方级财政收入双双骤降



资料来源：Wind、粤开证券研究院 注：2月为1-2月累计同比

图表4：剔除留抵退税影响前后的4月财政收入同比增速



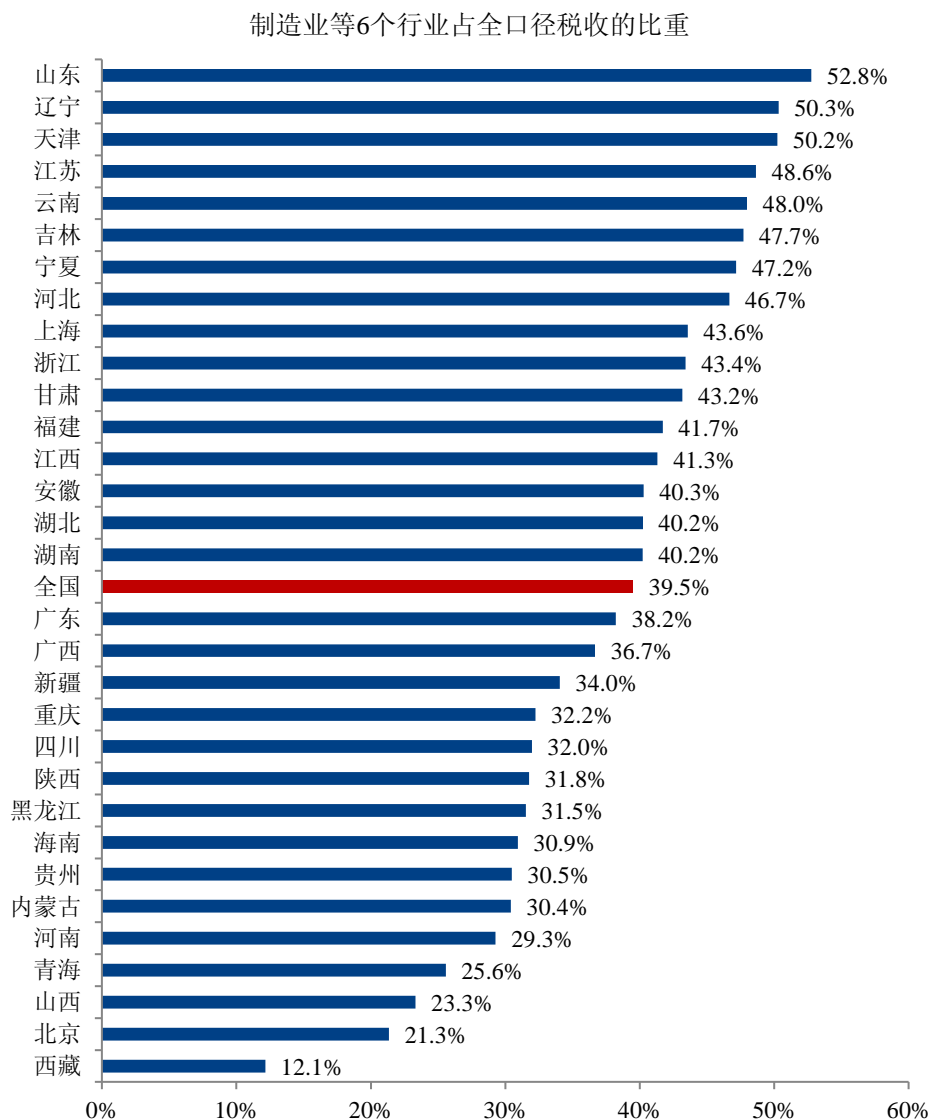
资料来源：Wind、粤开证券研究院

分地区来看，以东部地区为主、制造业等税收占比高的地区，受增值税留抵退税政策带来的减收更为明显。今年留抵退税政策优先安排小微企业，重点支持制造业，全面解决制造业、科研和技术服务、生态环保、电热燃气水、交通运输、软件和信息技术服务等行业留抵退税问题。以六个行业全口径税收占比来估计，前十的省份分别为山东（52.8%）、辽宁（50.3%）、天津（50.2%）、江苏（48.6%）、云南（48%）、吉林（47.7%）、宁夏（47.2%）、河北（46.7%）、上海（43.6%）、浙江（43.4%）等地占比较高，分布上主要集中在东部地区，不过亦有西部和东北地区的省份。例如，云南4月财政收入同比下降103.9%，若剔除留抵退税影响则降幅为19.9%，二者相差达到84个百分点。其余省份财政减收相对小，如江西4月财政收入同比下降19.9%，若剔除留抵退税影响则同比增长6.5%。从退税规模来看，河南、四川、安徽4月分别办理增值税留抵退税404.4、



410、239.2 亿元,我们测算此项导致当地财政收入同比增速较可比口径偏低 50.8、54.6、30.8 个百分点。在城市层面,江苏苏州和广东江门 4 月财政收入同比下降 49.6%、40.4%,而若剔除留抵退税影响则降幅为 27.4%、15.8%。

图表5：2019 年各省份制造业等 6 个行业产生的税收收入占比



资料来源：中国税务年鉴 2020、粤开证券研究院，注：6 个行业指制造业、科学研究和技术服务业、电力热力燃气及水生产和供应业、软件和信息技术服务业、生态保护和环境治理业和交通运输仓储和邮政业；由于生态保护和环境治理业税收数据未单独披露，以水利环境和公共设施管理业代替



二、复盘留抵退税：本轮留抵退税节奏如何，有何影响？

留抵退税的概念：增值税“进项多、销项少”时，对未抵扣的税额进行退税。我国增值税实行链式抵扣机制。企业采购时同时支付货款和增值税进项税额，销售时同时收取货款和增值税销项税额，销项与进项之差额是企业需要缴纳的增值税。其中，进项税额相当于销项的“抵扣”，部分企业可能由于价格倒挂、库存、大额固定资产购置等因素，导致“进项多、销项少”，这时无法完全抵扣，出现留抵税额。

对财政数据而言，留抵退税导致一般公共预算账面收入减少，而非支出增加。2019年，财政部等3部门发布《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》，在《政府收支分类科目》“国内增值税”收入科目下增设“增值税留抵退税”。该科目为中央与地方共用收入退库科目，反映税务部门按照增值税留抵退税政策退还的增值税。这意味着当期产生的留抵退税，按照分担比例（中央、地方各50%），直接记入相应级次财政收入，为收入的负值。2022年财政部对留抵退税科目进行了细化调整，但记账原则沿用前例。

在本轮留抵退税政策中，地方财政获得了中央安排的大量转移支付。但是，由于地方财政收入统计中仅包括税收和非税收入，转移支付并不体现在账面收入中。

大规模留抵退税成为我国今年组合式减税降费政策包的重要一环，有利于释放企业在购买原材料、设备时未能抵扣增值税的资金，帮助企业纾困解难，有利于增加企业现金流，提高抗风险能力。从国际经验来看，未抵扣的增值税进项税额有结转下期继续抵扣（留抵制）、将留抵税额直接退税（留抵退税制）两种处理方式，目前仅少数国家采用留抵制度，多数国家采用留抵退税制。我国逐步从“留抵制”切换为“留抵退税制”。2011年后，我国先后对集成电路企业、飞机制造企业出台留抵退税政策，主要针对因特定项目形成的留抵税额。2018年，我国出台对先进制造和现代服务企业、电网企业等部分企业的一次性增量留抵退税政策，退还2015至2017年形成的留抵税额。

2019年，我国出台全行业增量留抵退税政策，此后政策覆盖面进一步扩大。今年起，我国对存量留抵税额提前实行大规模退税，优先安排小微企业，全面解决制造业等6大行业留抵退税问题，预计全年留抵退税约1.5万亿元，占全年退税减税规模（约2.5万亿元）的60%左右。

具体来看，从4月起，小微企业以及特定行业（制造业等6个行业，下同）的大、中型企业的增量留抵税额按月全额退还，微型企业存量留抵税额获一次性全额退还。从5月起，小型企业以及特定行业中型企业的存量留抵税额获一次性全额退还。从6月起，特定行业大型企业的存量留抵税额获一次性全额退还。

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_42131

