

关于调整营改增过渡政策 确保物流业税负 “只减不增”的政策建议

自今年5月1日起，营改增试点全面推开，建筑业等最后四个行业纳入试点范围，先期纳入试点范围的行业增加了新的进项抵扣项，行业税负有望进一步降低。李克强总理提出了“确保所有行业税负只减不增”的庄严承诺，为新常态下减轻企业税收负担明确了方向目标。经过半年多的试点，物流企业反映，行业税负增加问题仍无法得到有效解决，为配合过渡期后政策调整，我会经过深入调研，总结行业主要面临问题，提出相关政策建议。

一、物流业营改增税负增加的主要问题

物流业作为首批营改增试点行业，税负增加问题始终没有得到有效解决。特别是公路货运业税负大幅增加，已经成为物流企业、主管部门及高层领导普遍认可的事实。据中物联发布的《2015年度物流企业负担及营商环境调查报告》调查显示，2015年公路货运样本企业缴纳增值税换算成营业税体制，税负平均增长88.4%。近年来，许多地方政府采取了过渡性的补贴政策，也从侧面印证了企业税负增加的实际问题。行业期待在营改增全面推开后能够解决该问题，确保物流业和其他行业一样做到税负“只

减不增”。

公路货运业是物流业重要的子行业，个体业户分散经营、货运企业整合社会运力是行业基本格局。公路货运业总体规模大、运量比重高、吸纳就业多。2015 年，公路货运市场规模占服务业增加值的 10%左右，公路货运量占货运总量的 75.5%，从业人员占服务业的 10%左右，直接供养人口上亿人。由于市场开放早，进入门槛低，公路货运市场由计划经济时期的集中经营逐步转变为“个体业户分散经营、货运企业整合社会运力”的市场格局。2015 年，全国公路货运经营业户 718.2 万户（同比减少 39.4 万户），其中个体运输业户占比为 91.8%，平均每户拥有车辆不到 2 辆。货运和物流企业通过层层分包方式，整合社会运力（个体业户）提供服务。由于公路货运流动性强、管理难度大，个体业户分散运营具有经济合理性。初步判断，这种分散经营、运力整合的市场格局在我国还将长期存在。

公路货运业税负增加的主要问题是进项抵扣不足。由于承担公路货物实际运输服务的主要是个体运输业户，按照小规模纳税人管理，无法给下游整合运力的货运企业开具 11%的增值税专用发票。个体运输业户作为消费链条的实际消费者，他们车辆购置费用、燃油费、路桥通行费、维修费、保险费等进项成本，难以通过开具足额的销项票把税负传递给下游货运企业，导致货运和物流企业进项抵扣不足。由此造成增值税抵扣链条不完整，税收

中性和传导作用无法体现。此外，由于公路货运业具有网络化经营的特征，个体业户区域性或全国性异地经营是市场常态。当前税收征管制度对个体运输业户异地开票的限制没有解决，个体业户无法为下游企业提供发票，增值税抵扣链条出现断裂，更增加了货运企业的税收负担。总体来看，个体运输业户没有开具专票权利，异地经营开票受限导致增值税抵扣链条脱节是公路货运业税负增加的根本原因。

二、36 号文出台后物流业出现的新问题

财税〔2016〕36 号文及后续补充文件的出台，为行业增加抵扣、完善链条、降低税负创造了条件。

36 号文首次规定，非固定业户应当向应税行为发生地主管税务机关申报纳税，适用 3% 的税率。这为个体运输业户在异地开票提供了可能。但是，该条款的落实还涉及到税务系统的改造和征管流程的设计，行业期待个体运输业户异地开票实施细则尽快出台。

36 号文首次将“无运输工具承运业务”纳入应税科目，并规定“按照交通运输服务缴纳增值税”，适用税率从 6% 变为 11%，理顺了增值税抵扣链条，符合物流业运行的实际。但是由于缺乏相关税收征管细则和配套资质认定，该项税收征管政策难以落地。在税收征管方面，无运输工具承运业务税收政策的落实仍然聚焦在公路货运行业，主要仍是受个体运输业户分散经营格局的

影响，个体运输业户无法为无运输工具承运人（业内称为“无车承运人”）提供 11%的增值税专用发票，导致整个增值税抵扣链条出现断链。由于相关的税收政策不配套，影响了“无车承运人”政策落地。

近年来，随着“互联网+”在物流领域加快推进，在公路货运行业涌现了一批具有“无车承运人”基因的互联网平台。通过搭建个体司机与货运物流企业之间的互联网平台，有效整合分散的运力资源，提升运输组织效率。依托互联网平台，借助信息化手段，实现了分散市场的有效连接，大量信息在互联网平台的沉淀也为税务征管提供了大数据支撑。去年以来，国务院多次发文鼓励依托互联网平台的“无车承运人”发展。交通运输部近期启动“无车承运人”试点。行业期待以“无车承运人”试点为契机，开展“互联网+税务”项目应用，在符合条件的互联网平台解决“无车承运人”税收征管问题。

36 号文首次将“道路通行服务（包括过路费、过桥费、过闸费等）”纳入经营租赁服务，适用 11%的税率，行业税负有望得到根本降低。但 36 号文同时规定，试点前开工的高速公路可以选择适用简易计税方法，减按 3%的征收率计算应纳税额。从政策实施情况看，公路经营企业都选择了 3%的简易计税方法，路桥通行费无法纳入进项抵扣，降低行业税负的政策预期难以落地。为此，财税 47 号文对上述政策进行了调整，规定 5 月 1 日

至7月31日的过渡期内,经营性高速公路通行费按3%抵扣进项,政府还贷高速公路通行费不能抵扣。由于经营性公路仅占收费公路的56%,行业实际享受的抵扣率仅为1.68%。根据交通运输部《2014年全国收费公路统计公报》数据显示,2014年全国高速公路收费3549亿元,可抵扣进项额仅为60亿元,按70%的货运车辆份额,全行业仅可抵扣40多亿元。

以单车成本测算,路桥通行费适用3%简易计税方法,因不能作为进项抵扣,营改增后实际税负率在5.4%左右,与营业税体制下的3%相比上升80%以上;如果适用3%的可抵扣税率,按照实际可抵扣比例,税负率在4.8左右,比营业税体制下上升60%左右;如果适用11%的税率,税负率在2.6%左右,下降14%左右;如果适用6%的税率,税负率在3.8%左右,较营改增前略有上升,加上新增加的保险、维修等抵扣项目税负较营改增前基本持平。对于各类公路货运企业,由于还具有一定的管理成本和财务成本,税率水平较单车测算会有不同程度提高。因此,将通行费征收率设在6%左右具有较强的可行性。对于试点前已经开工和使用的收费公路,建议财税部门进行专门的过渡方案设计,降低公路经营企业税收负担。

三、物流业营改增过渡政策建议

为解决物流业特别是公路货运行业税负增加问题,提出以下政策建议:

方案一：将货运物流企业提供货物运输服务，以其取得的全部价款和价外费用，扣除支付给个体运输业户运费后的余额缴纳增值税，并按照全部价款和价外费用总额开具增值税发票。

方案二：允许货运物流企业向个体司机支付运费时按 3% 的征收率为其代扣代缴，接受代扣税款的税务机关为个体司机代开增值税发票并转交给代扣税款的货运物流企业；对按照上述方式取得的增值税发票，货运物流企业可以作为运输成本计算依据，并按照 11% 税率计算进项抵扣。

方案三：允许货运物流企业为个体运输业户异地代开 3% 的增值税专用发票，货运物流企业代个体运输业户采购运输过程当中产生的燃油、维修及通行费等成本取得的增值税专用票，允许货运物流企业进项抵扣。

建议，按照国务院要求，结合无车承运人试点，在具备互联网平台，信息化水平较高，符合条件的无车承运人试点企业中先行试点，条件成熟时全行业推开。

建议，为保证交易真实性，国税机关开发税收风险监控功能和发票开具系统，按照“互联网+大数据+税收”的税收征管模式，要求无车承运人与税务系统进行实时对接，实现对企业经营数据、开票信息真实性、合理性的有效稽核监控。

建议，加快推进金税三期工作建设，突破税收属地征管限制，本着既方便个体运输业户，又能监管到位，杜绝虚开发票和税源

流失的要求，明确个体运输业户异地开票细则。允许物流企业在业务发生地为个体运输业户代开增值税发票。

建议，将高速公路和一级、二级收费公路统一适用 6% 的税率抵扣进项。对于政府还贷型高速公路也统一按照 6% 税率抵扣。

送：中央财经领导小组办公室，全国人大财经委，全国政协经济委员会，国务院办公厅，国家发改委（办公厅、经济运行局、经济贸易司、规划司、基础司、综合司、体改司、产业司、高技术司、投资司、环资司、价格司），国资委（办公厅、研究局、政策法规局），商务部（办公厅、政研室、流通发展司、市场建设司、市场运行司、市场秩序司、反垄断局），交通运输部（办公厅、运输服务司、综合规划司、水运局、公路局、法制司、科技司），工业和信息化部（办公厅、运行局、产业司、信息化推进司），财政部（办公厅、经建司、税政司），公安部（办公厅、交管局），国土资源部（办公厅、土地利用管理司），住房城乡建设部（办公厅、城乡规划司），民政部（民间组织管理局），国务院研究室，海关总署，国家税务总局，国家工商总局，国家质检总局，国家统计局，国家铁路局，中国民航局，国家邮政局，国家标准委，国务院发展研究中心，中国社科院（财经战略研究院），铁路总公司；各地物流工作主管部门；各地物流行业协会；各会员单位。

中国物流与采购联合会办公室

2016 年 11 月 21 日印发