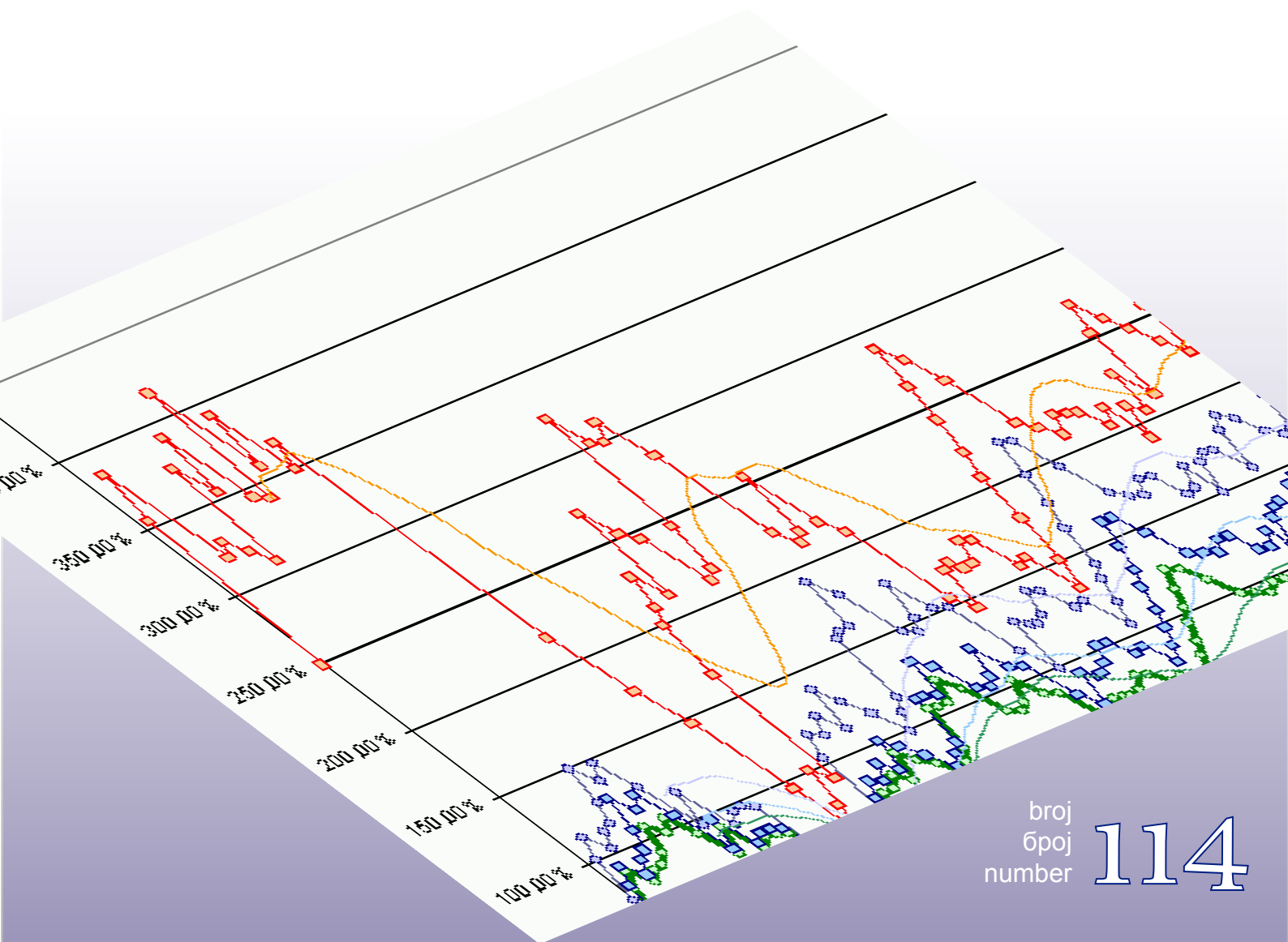




Macroeconomic Unit of the Governing Board of the Indirect Tax Authority

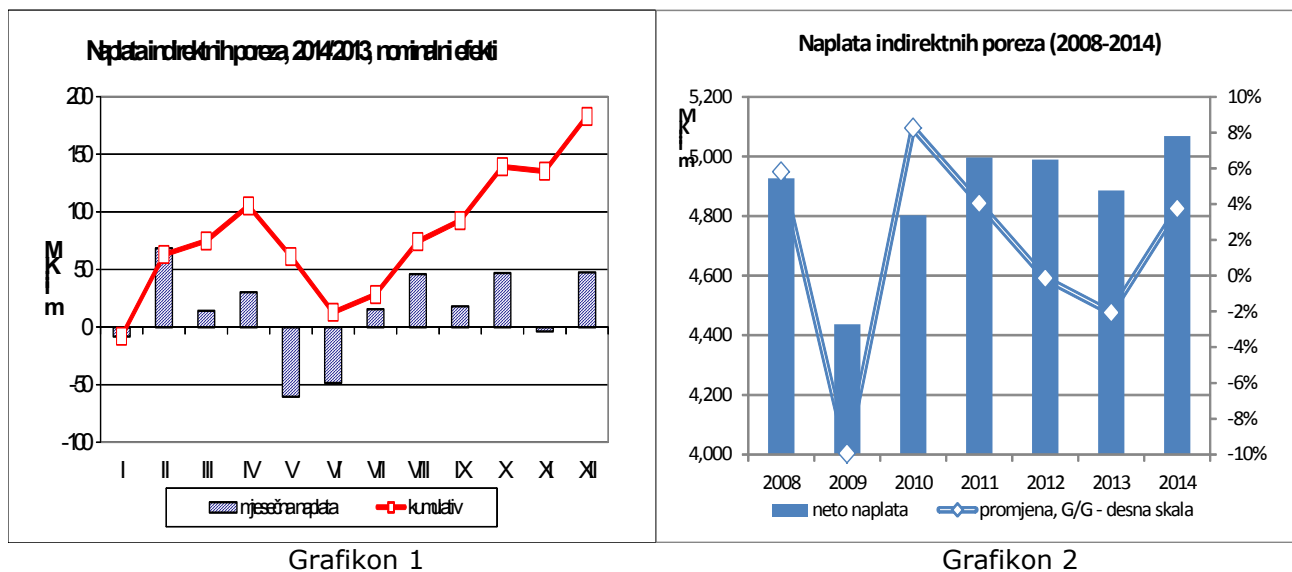
Oma Bilten



broj
број
number **114**

Uz ovaj broj

Imajući u vidu istorijske trendove i tradicionalno povećanje potrošnje krajem godine zbog praznika bilo je realno očekivati nastavak pozitivnih trendova u naplati indirektnih poreza u decembru. Međutim, podaci iz preliminarnog izvještaja UIO pokazuju da su pozitivna očekivanja premašena. Uprkos rastu povrata od 15,3% neto naplata prihoda od indirektnih poreza u decembru 2014. je zbog snažnog rasta bruto naplate porasla za čak 12,1% u odnosu na isti mjesec 2013. Neočekivano snažan rast naplate indirektnih poreza u decembru povećao je i rast neto kumulativne naplate, tako da je 2014.godina završena sa suficitom od 182,7 mil KM ili 3,7% u odnosu na naplatu indirektnih poreza u 2013 (Grafikon 1).



Grafikon 1

Grafikon 2

Pozitivni trendovi u decembru su povećali kumulativni suficit kod prihoda od PDV-a na 95,3 mil KM, a kod prihoda od carina na 24,1 mil KM. Negativni trendovi kod prihoda od akciza u decembru nisu mogli značajnije ugroziti kumulativni rast, tako da je suficit na akcizama i putarinama 50 mil KM. Trenutačno je neusklađeno 19,2 mil KM prihoda, te se nakon uskađivanja mogu očekivati još veći suficiti, uglavnom, na PDV-u. Detaljniju analizu naplate predstavimo u narednom broju biltena kada budu raspoloživi konačni podaci. U međuvremenu, u ovom broju dajemo analizu efekata izmjena Zakona o akcizama u području oporezivanja duhana i piva.

dr.sc. Dinka Antić
šef Odjeljenja

Sadržaj:

Efekti izmjena Zakona o akcizama u području oporezivanja duhana i piva	2
Politika akciza na duhan u EU u periodu 2005-2014: evolucija i proces konvergencije	6
Konsolidovani izvještaji	18

tehnička obrada : Sulejman Hasanović, IT saradnik
lektor : Darija Komlenović, prof. anglistike

Efekti izmjena Zakona o akcizama u području oporezivanja duhana i piva

(autor: dr.sc. Dinka Antić)

*Izmjene Zakona o akcizama u području **duhana** primjenjuju se od 01.08.2014. Glavne izmjene odnose se na uvođenje specifične akcize na rezani duhan i njeno godišnje usklađivanje sa rastom minimalne akcize na cigarete. Inicijalna specifična akciza na rezani duhan je utvrđena u visini od 78 KM/kg.*

*Izmjene Zakona o akcizama u području **piva** primjenjuju se od 01.09.2014. Izmjene podrazumijevaju uvođenje diferenciranih stopa akciza na pivo ovisno o obimu godišnje potrošnje u prethodne tri godine. Dosadašnja standardna stopa akcize od 0,20 KM/l postaje niža stopa, a viša stopa akcize iznosi 0,25 KM/l.*

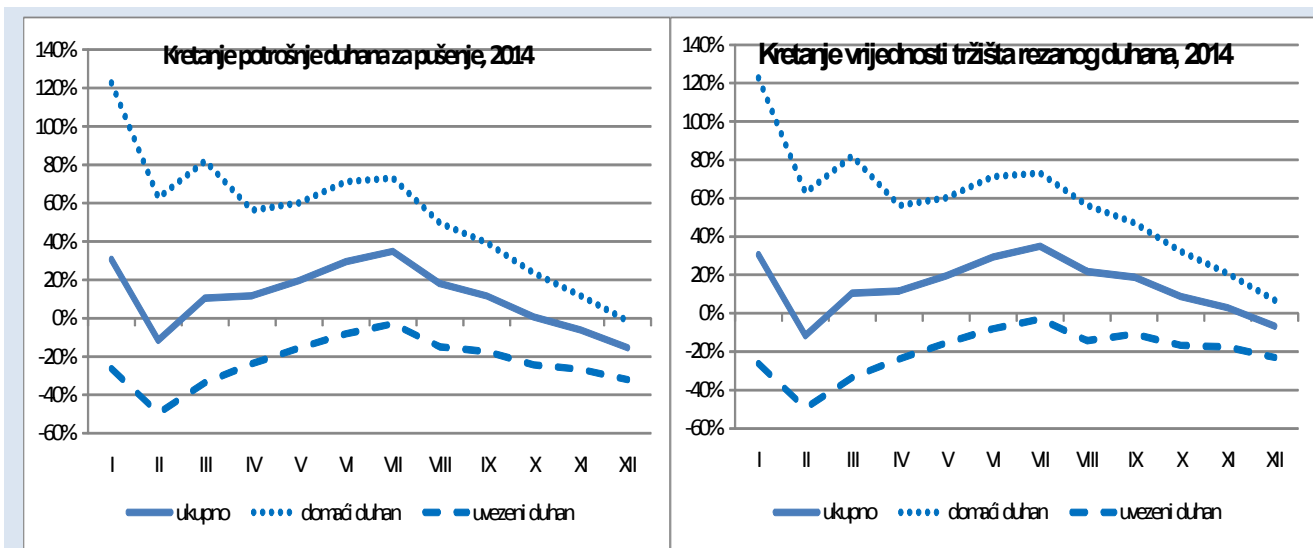
i. Duhan

Trendovi na tržištu duhana u periodu prije usvajanja izmjena Zakona o akcizama su bili izuzetno loši. Eskalirala je migracija potrošača sa tržišta cigareta na tržište rezanog duhana, podstaknuta rastućim jazom u poreznom opterećenju cigareta i rezanog duhana kao supstituta. U prvom polugodištu 2014. došlo je do produbljavanja negativnog trenda iz 2013. kada je zabilježen pad količina cigareta od 20%. Količina cigareta (mjerena količinom izdatih akciznih markica) smanjena je za 21% u odnosu na isti period 2013. S druge strane, rast potrošnje rezanog duhana je premašio 20%. Velika supstitucija cigareta rezanim duhanom dovela je do jačanja porezne evazije, tako da je u prvom polugodištu zabilježen pad prihoda od akciza na duhan od 10%, s tim da je akciza na rezani duhan naplaćeno 29% više nego u istom periodu 2013, a akciza na cigarete 11,2% manje.

Određena pomjeranja na tržištu duhana javila su se već nakon usvajanja izmjena Zakona, a prije njihove primjene 01.08.2014. Drastično povećanje akciznog opterećenja rezanog duhana podstaknulo je njegovo gomilanje. U tome je prednjačila domaća duhanska industrija, tako da je kumulativni rast potrošnje rezanog duhana, za koji su izdate akcizne markice, krajem jula dostigao 70%, dok je potrošnja uvoznog rezanog duhana jedva dosegla količine iz istog perioda 2013. (Grafikon 1). Potrebno je napomenuti da podaci obuhvataju samo oporezivi brendirani rezani duhan. Može se pretpostaviti da je najava velikog povećanja akciza na rezani duhan dovela i do povećane potrošnje neoporezovanog nebrendiranog duhana. Da postoji potražnja izvan registrirane pokazuje podatak da je za sedam mjeseci uvezeno 18% više papirića za mašinsku proizvodnju cigareta, što, u svakom slučaju, ne korespondira silaznom trendu domaće proizvodnje cigareta.

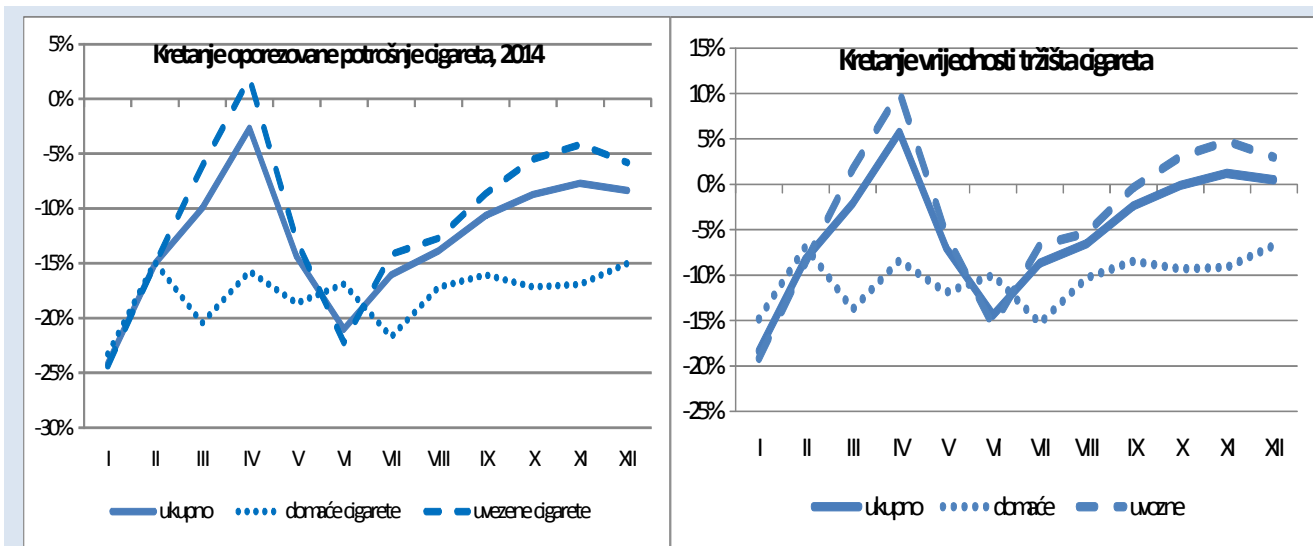
Nakon stupanja na snagu izmjena Zakona došlo je do velikog preokreta. U samo četiri mjeseca kumulativna potrošnja domaćeg oporezivog rezanog duhana je svedena na nivo iz 2013, a količine uvoznog rezanog duhana su smanjene za 32%. Zabilježen je i pad vrijednosti tržišta rezanog duhana za 6,8%, s tim da je vrijednost tržišta domaćeg duhana ipak povećana za 6,9% (Grafikon 1).

Grafikon 1



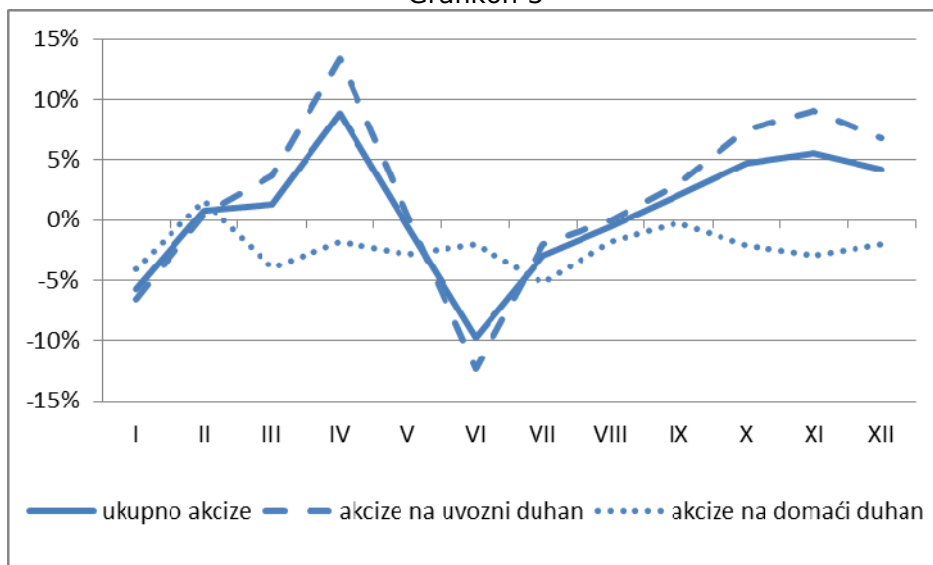
U periodu avgust – decembar 2014 uvoz papirića za mašinsku proizvodnju se stabilizirao na nivou uvoza iz 2013. za navedene mjesece. S druge strane, zabilježen je kontinuirani rast količina cigareta, što je u velikoj mjeri ublažilo negativne trendove iz prvog polugodišta. U konačnici, u 2014. je zabilježen pad količina cigareta za 8,4%, s tim da je evidentiran veći pad kod domaćih cigareta (Grafikon 2). Navedeni pad potrošnje cigareta može se smatrati prihvatljivim, s obzirom na činjenicu da je 01.01.2014. povećana akciza na cigarete. Isto tako, navedeni postotak pada potrošnje je u skladu sa trendovima u drugim državama u situaciji kada se povećavaju akcize na cigarete.

Grafikon 2



Novi trendovi na tržištu duhana u BiH donijeli su i rast prihoda od akciza (Grafikon 3). Naplaćeno je 30,8 mil KM akciza više u odnosu na 2013, odnosno 8,3 mil KM akciza više od projektovane naplate.

Grafikon 3



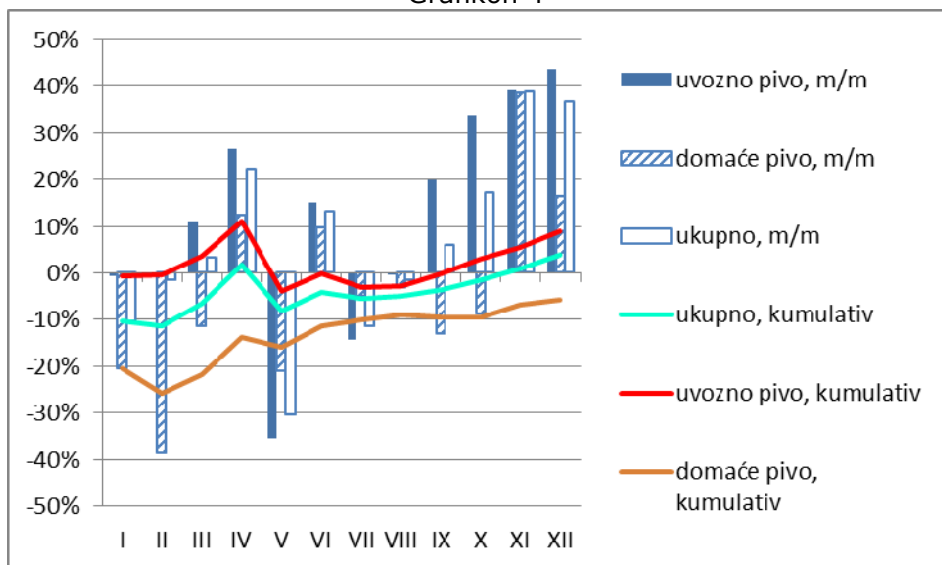
Može se zaključiti da je zahvaljujući izmjenama Zakona o akcizama u vrlo kratkom vremenu stabilizirano tržište duhana. Postignut je jedan od ciljeva izmjena Zakona da se u prvom koraku dostigne naplata prihoda iz 2012, koja je do sada predstavljala istorijski maksimum.

ii. Pivo

Imajući u vidu zakonski prag godišnje proizvodnje i ostale uvjete za ostvarenje prava na nižu stopu akcize može se pretpostaviti da se niža stopa primjenjuje na domaća piva, a viša na uvozna piva. Odjeljenje je prilikom izrade projekcija prihoda pretpostavilo da će diferencirane akcize dovesti do supstitucije uvoznih brendova piva domaćim brendovima, naravno, ukoliko se dodatno porezno opterećenje (akciza + PDV) prenesu kroz cijenu na kupca. S obzirom da nisu evidentirana značajnija pomjeranja na tržištu pred stupanje na snagu izmjena Zakona analiza će se fokusirati na period septembar – decembar 2014.

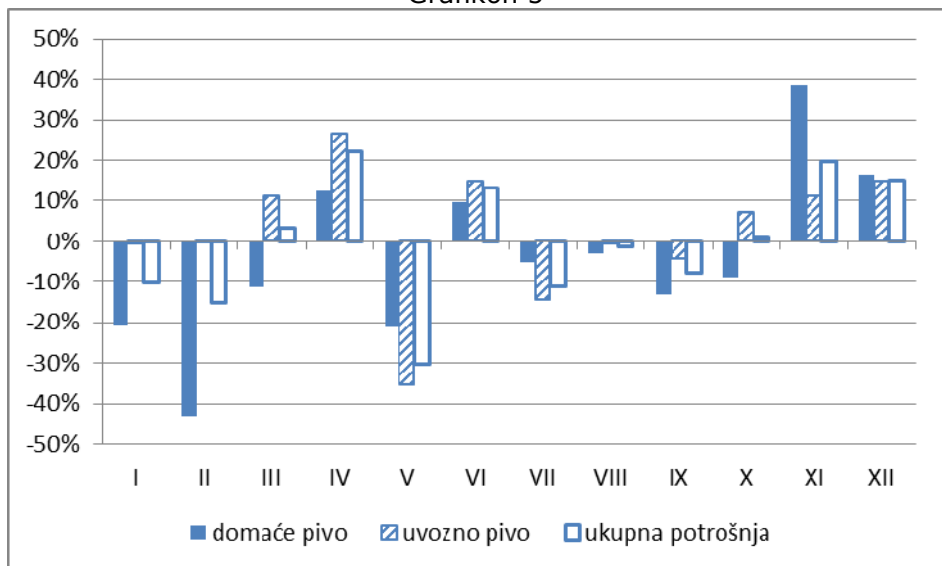
Prikaz na Grafikonu 4 pokazuje snažan rast prihoda od akciza na uvozno pivo u sva četiri mjeseca perioda. Rast prihoda od akciza na uvozna piva u septembru je bio rezultat rasta akciznog opterećenja. Od oktobra rast naplate je rezultat i većeg uvoza, jer je u navedenom periodu količina uvoznog piva povećana za 11,2%.

Grafikon 4



Efekti diferenciranih stopa na potrošnju domaće piva ispoljili su se tek u novembru i decembru 2014. Količine piva koje su stavljene u promet u ta dva mjeseca povećane su za 27% u odnosu na isti period 2013. (Grafikon 5).

Grafikon 5



U cjelini, rezultat uvođenja diferenciranih stopa akciza je povećanje prihoda i povećanje količina piva stavljenog u promet. Međutim, zbog povećanog uvoza piva ni povećanje količina domaće piva nije moglo popraviti lošu tržišnu poziciju domaćih pivara koja se iz godine u godinu pogoršava. Bez obzira na poboljšanje u posljednja dva mjeseca udio domaće piva na tržištu piva u 2014. je iznosio svega 33%. Za poređenje, udio domaće piva u 2006.godini je iznosio 42%.

Politika akciza na duhan u EU u periodu 2005-2014: evolucija i proces konvergencije

(Autor: dr.sc. Dinka Antić)

Snažni porast minimalne akcize na nivou EU od presudnog je značaja za odvijanje procesa konvergencije akcizne politike na nivou EU. Na bazi statističkih mjera varijabiliteta utvrđeno je približavanje akciznih politika članica EU u području oporezivanja cigareta, s tim da su akcizne politike novih članica homogenije nego kod članica EU-15.

1. UVOD

Duhan i duhanske prerađevine su pogodna dobra za oporezivanje, na što je ukazivao još Adam Smith (1776) u „Bogatstvu naroda“. Budući da ne predstavljaju osnovne životne namirnice, a postala su predmetom opće potrošnje građana sa snažnim elementom ovisnosti o potrošnji, oporezivanje ovih dobara visokim stopama poreza može donijeti visoke prihode. U novije vrijeme visoke stope akcize predstavljaju ne samo važan instrument fiskalne politike, već primarno zdravstvene politike. Svjetska zdravstvena organizacija je promovirala porast akciza na duhan kao jedan od šest najvažnijih instrumenata MWERP u cilju destimuliranja potrošnje, pogotovo rizičnih skupina i manje kvalitetnog duhana (WHO, 2008) . Budući da pušenje duhana proizvodi negativne eksternalije u smislu utjecaja na zdravlje pušača i pasivnih pušača visoki prihodi od akciza na duhan koriste se i za financiranje zdravstvenih fondova.

S obzirom na dominantni udio na tržištu duhana, osnovni problem kod dizajna akciza predstavlja utvrđivanje strukture stope akcize na cigarete, u smislu odnosa između *ad valorem* i specifične akcize. Ovo pitanje je do presudnog značaja za svaku zemlju koja nastoji da ukloni manje kvalitetne duhane sa tržišta i smanji zdravstvene rizike. Za EU struktura akcize na cigarete je važna i za odvijanje procesa konvergencije akcizne politike članica EU u pravcu kreiranja koherentne politike akciza na nivou EU.

2. PREGLED LITERATURE

Načela oporezivanja u financijskoj teoriji zagovaraju oporezivanje pojedinačnih dobara specifičnim porezom po jedinici mjere. Međutim, kod duhana postoji odstupanje, jer mnoge države tradicionalno oporezuju duhan *ad valorem* akcizom. Zbog djelovanja multiplikatora kod promjene cijene prije oporezivanja (tj. proizvođačke cijene) na rast prodajnih cijena cigareta Crawford, Keen i Smith (IFS, 2010) smatraju da visoke stope *ad valorem* akcize ne motiviraju proizvođače na ulaganja u inovacije i korištenje kvalitetnijeg duhana. Rezultat je zadržavanje postojećih cjenovnih raspona. Akcizna politika koja se zasniva na *ad valorem* akcizi dovodi do cjenovne diferencijacije, tako da povećanje stope akcize nema većeg utjecaja na smanjenje potrošnje, budući da potrošači prelaze na jeftinije brendove. Logična posljedica politike visokih stopa *ad valorem* akcize je niži nivo prihoda od akciza. S druge strane, visoke specifične akcize primoraju proizvođače da iznalaze načine za poboljšanje interne ekonomije, kako bi smanjivanjem cijene prije oporezivanja barem djelimično kompenzirali rast akciza. U takvim odnosima, proizvođači su zainteresirani da ulažu u inovacije, opremu i kvalitetniji duhan, kako bi smanjili fiksne troškove po jedinici i povećali efikasnost interne ekonomije. S obzirom da visoko akcizno opterećenje dovodi do visokih maloprodajnih cijena i za cigarete proizvedene od jeftinog duhana, potrošači se opredjeljuju za kvalitetnije cigarete. Rezultat je eliminacija jeftinog duhana sa tržišta i smanjenje cjenovnih raspona između najskupljih i najjeftinijih cigareta, što onemogućava migriranje pojedinih kategorija potrošača, poput onih sa nižim dohocima i mladih, prema jeftinijim cigaretama. Naplata prihoda od akciza u tom slučaju ne ovisi o cjenovnoj politici kompanija, već o potrošnji cigareta. Projekcije prihoda od akciza su izvjesnije, s obzirom da je iz njihovog izračuna isključen

efekat promjene cijena. Isto tako, administriranje akciza (kontrola obračuna i naplate) jednostavnija je kod specifične akcize, jer nije potrebno pratiti kretanje maloprodajnih cijena. Crawford, Keen i Smith (IFS, 2010) smatraju da odabir vrste akcize na duhan ovisi o preferencijama potrošača i strukturi tržišta, tako da će *ad valorem* akciza biti izbor za tržište monopolske strukture i slabe proizvodne diferencijacije. Međutim, Chaloupka, Yurekli i Fong (2012) su mišljenja da izbor između *ad valorem* i specifične akcize, ili odluka kojoj vrsti akcize dati prednost ukoliko se koristi miks akciza, ovisi o interesima države. Ukoliko je cilj naplata prihoda ili smanjenje zdravstvenih rizika država će se opredijeliti za specifičnu akcizu. S druge strane, ukoliko se želi zaštititi domaća duhanska industrija i tržište za jeftinije cigarete država će se opredijeliti za *ad valorem* akcizu. Predstavljajući listu razloga „za i protiv“ Yurekli (2001) se zalaže za koncept „najbolje od obje“, odnosno za hibridnu stopu akcize koja će kombinirati prednosti obje vrste akciza.

Odabir stope akcize, između *ad valorem* i specifične ili primjena miksa akciza, efekat dohotka i supstitucije, elastičnost potrošnje i unakrsna elastičnost predstavljaju elemente značajne za dizajn nacionalne politike akciza na duhan u svakoj zemlji. Međutim, u složenoj zajednici poput Evropske unije (EU) potrebna je i koordinacija i harmonizacija politika na nivou EU. Autonomne nacionalne akcizne politike mogu proizvesti negativne efekte u smislu štetne porezne konkurencije između članica i funkcioniranje jedinstvenog tržišta. Proces pozitivne harmonizacije akciza na duhan na nivou EU, koji je započeo otvaranjem tržišta EZ 1992., vrlo brzo je dobio novu dimenziju procesa konvergencije akciznih politika članica. Proces treba da dovede do smanjenja prevara, šverca i krijumčarenja, ali i da doprinese ostvarenju ciljeva zdravstvene politike članica i EU (EU, 2007). Empirijska istraživanja efekata konvergencije akciza u periodu 2002-2012 (Cooper i Witt, 2012) pokazala su brže smanjivanje razlika između akciznog opterećenja i maloprodajnih cijena kod starih članica. Istovremeno, zbog bržeg tempa harmonizacije i nižih dohodaka nove članice su ranjivije na rast crnog tržišta i poreznu evaziju. Kao pozitivan efekat akcizne politike EU Cnossen (2006) navodi pomjeranje težišta oporezivanja sa *ad valorem* na specifičnu akcizu. Zalažući se za duže tranzicijske periode prilagođavanja za nove članice Cnossen smatra da bi dalji porast akcize (preko EUR 64) bio kontraproduktivan. Sličan stav imaju i Crawford, Keen i Smith (IFS, 2010). Imajući u vidu heterogenost Unije oni smatraju da će nametanje veće uniformnosti akciza na nivou EU proizvesti ekonomske neefikasnosti i eroziju prihoda. Ipak, prema Yurekli (2001), neefikasnost je u određenoj mjeri i očekivana s obzirom da politika akciza na duhan u EU predstavlja politički kompromis, kojim su „blagoslovljene“ akcizne politike zatečene u članicama EU. S druge strane, empirijsko istraživanje efekata jedinstvenog tržišta na akciznu politiku EU u periodu 1987-2004 pokazalo je da je stvaranje jedinstvenog tržišta i, posljedično, uvođenje minimalnih standarda oporezivanja na nivou EU, predstavljalo značajnu prekretnicu za reforme u akciznim politikama članica (Lockwood i Migali, 2008). Sve to ukazuje da je proces konvergencije akciza na duhan dvosmjernan i da njegovo efikasno odvijanje podrazumijeva konstantno uzajamno prilagođavanje akcizne politike EU i akciznih politika članica.

3. TRENDOVI U POLITICI OPOREZIVANJA CIGARETA

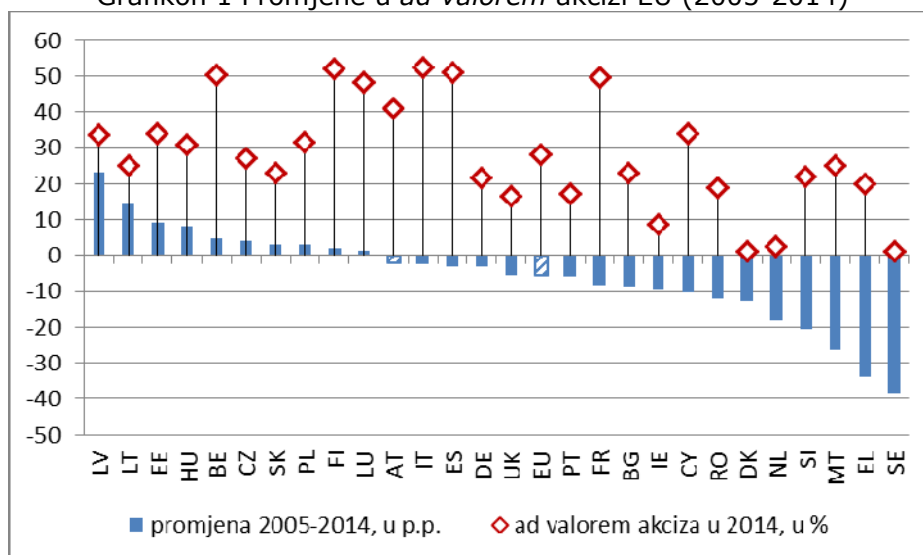
U duhanske prerađevine u EU, koje su podložne harmonizaciji akciza, svrstavaju se cigarete, cigare i cigarilosi, te duhan za pušenje. Duhan za pušenje obuhvata rezani duhan i ostali duhan za pušenje. Minimalni standardi oporezivanja duhanskih prerađevina propisani su za svaku navedenu grupu. Cigarete se oporezuju *ad valorem* akcizom, koja se utvrđuje u postotku od maloprodajne cijene cigareta, i specifičnom akcizom, utvrđenom za 1.000 kom cigareta. Dugo godina osnovna karakteristika u području oporezivanja duhana u EU bila je polarizacija između članica koje imaju razvijenu domaću duhansku industriju i članica koje su pretežiti uvoznici duhanskih prerađevina. Članice sa vlastitom duhanskom industrijom, po pravilu, imaju više stope *ad valorem* akcize na cigarete u cilju zaštite domaćih brendova, koji su, najčešće, jeftiniji u odnosu na međunarodnu konkurenciju.

Zbog divergentnosti nacionalnih akciznih politika, koja se pojačala procesom širenja EU, realizacija konvergencije akciznih politika članica u pravcu kreiranja koherentne akcizne politike EU je zahtijevala uvođenje minimalne akcize. Minimalna akciza na cigarete u EU se primjenjuje od samog početka uspostave harmoniziranog sistema oporezivanja akcizom 1993.godine, kada je definirana u visini od 57% od maloprodajne cijene najpopularnije cjenovne kategorije cigareta (kriterij „57%“). S obzirom na razlike u maloprodajnim cijenama kriterij nije mogao osigurati željeni tempo konvergencije. Od 1.7.2002. uveden je i nominalni minimum u visini od 60 EUR / 1.000 kom cigareta. Već 1.7.2006. minimalna ukupna akciza je povećana na 64 EUR /1.000 kom cigareta, a od 1.1.2014. na 90 EUR / 1.000 kom cigareta. U međuvremenu je i relativni prag od 57% cijene najpopularnije cjenovne kategorije povećan na 60% prosječne ponderirane cijene cigareta (kriterij „60%“).

Prilikom određivanja minimalne akcize od 60 EUR EU je bila svjesna da neke članice neće moći da u propisanom periodu povećaju stope akcize na potrebni minimum. Dalji porast minimalne akcize na 64 EUR, a potom na 90 EUR predstavlja veliki teret za nove članice EU. Slično, uvođenje kriterija „60%“ od prosječne ponderirane cijene cigareta predstavlja značajno pogoršanje kriterija za članice kod kojih je velika diskrepanca između cijene najpopularnijih brendova (koji su najčešće i najjeftiniji) i prosječne ponderirane cijene. U razvijenim članicama razlike između ove dvije referentne cijene su neznatne. Iako je nova minimalna akciza od EUR 90 /1.000 cigareta propisana 2011.godine ispod propisanog minimuma još uvijek šest članica kojima je odobren tranzicioni period za usklađivanje, dok je u pogledu kriterija „60%“ osam članica ispod propisanog minimuma.

Veliki broj članica je proces harmonizacije akciznog opterećenja sa minimalnim standardima EU realizirao promjenom strukture stopa akciza – smanjenjem stope *ad valorem* akcize, premda postoje i članice koje su povećavale *ad valorem* akcizu (Grafikon 1). U cjelini za deset godina prosječna *ad valorem* akciza u EU-27 se smanjila za 8,2 p.p.

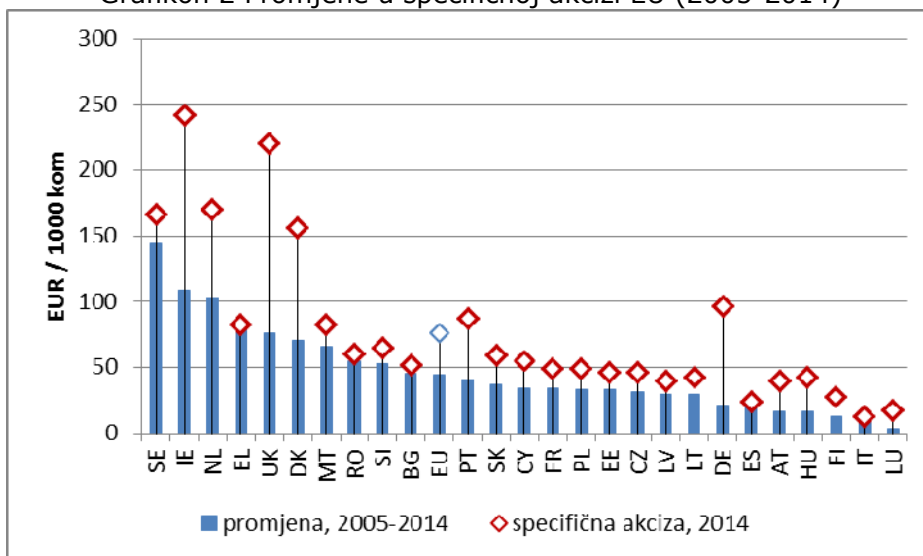
Grafikon 1 Promjene u *ad valorem* akcizi EU (2005-2014)



Izvor: Evropska komisija; izračun autora.

Za razliku od *ad valorem* akcize sve članice su povećale specifičnu akcizu (Grafikon 2). Na nivou EU prosječna specifična akciza je povećana za 140%.

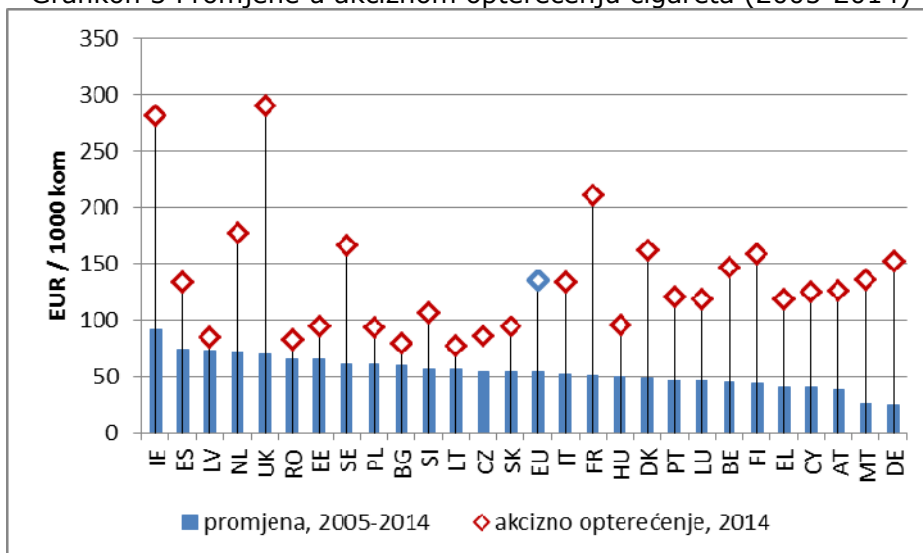
Grafikon 2 Promjene u specifičnoj akcizi EU (2005-2014)



Izvor: Evropska komisija; izračun autora.

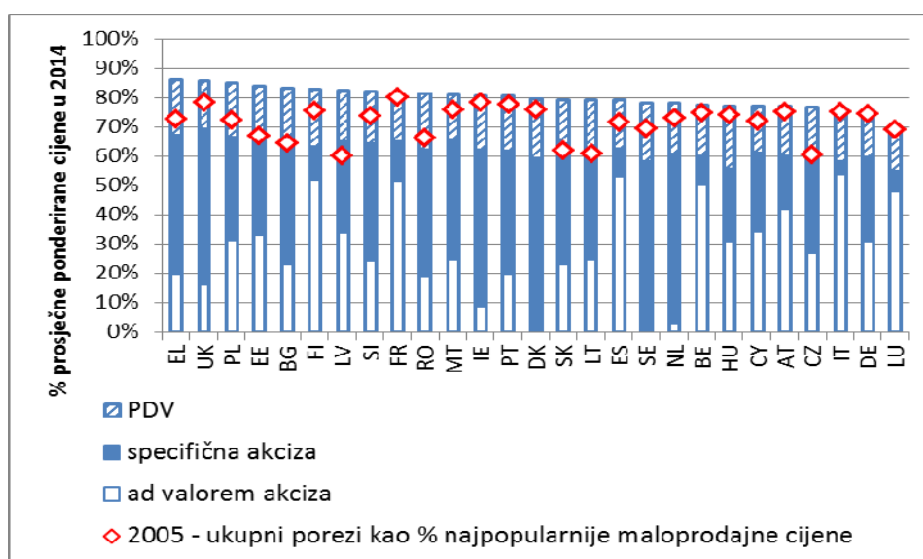
Sve navedene promjene djelovale su i na veličinu i strukturu poreznog opterećenja cijene cigareta. U periodu 2005-2014 zabilježen je rast akciznog opterećenja u svim članicama, a prosječno akcizno opterećenje cijena cigareta u EU je povećano za 66%. Potrebno je imati u vidu različite osnove za poređenje, s obzirom da se do 2011. akcizno opterećenje mjerilo u odnosu na najpopularniju cjenovnu kategoriju, a od 2012. u odnosu na prosječnu ponderiranu cijenu cigareta. Grafikon 4 pokazuje i razlike u poreznom opterećenju najpopularnije cjenovne kategorije cigareta i prosječne ponderirane cijene. U nekim novim članicama (Poljska, Mađarska, Latvija i Litvanija) razlike ukazuju na velike cjenovne raspone između cijena najjeftinijih (i ujedno najpopularnijih) cigareta i skupljih brendova.

Grafikon 3 Promjene u akciznom opterećenju cigareta (2005-2014)



Izvor: Evropska komisija; izračun autora.

Grafikon 4 Porezna struktura cijene cigareta u EU-15 (2005-2014)



Izvor: Evropska komisija; izračun autora.

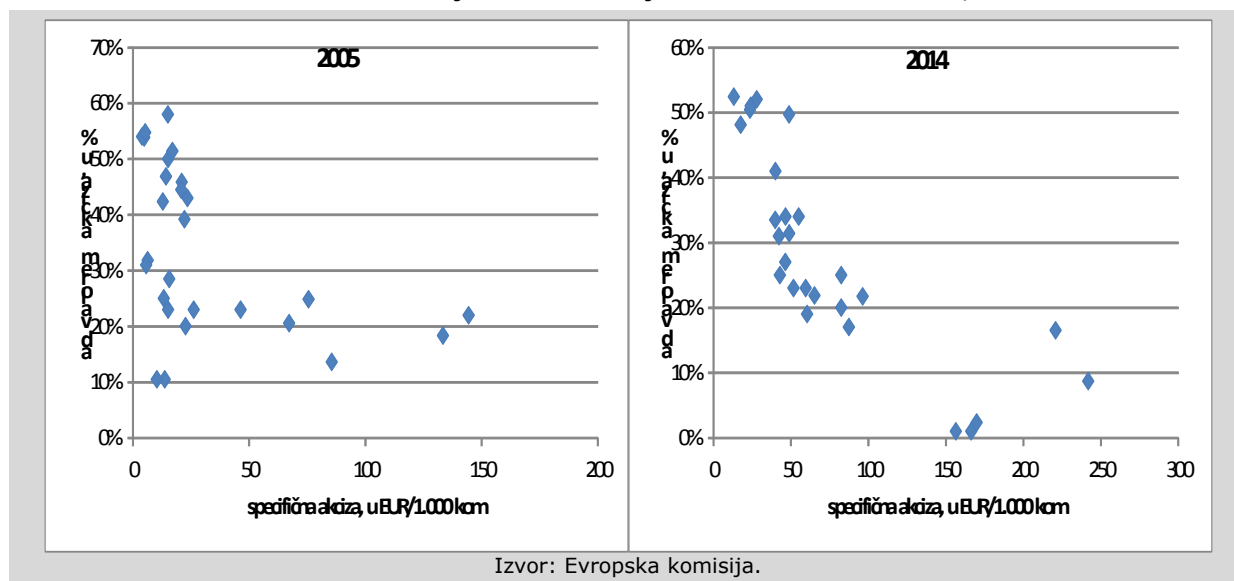
Prilikom analize akciznog i ukupnog poreznog opterećenja cigareta potrebno je imati u vidu da se period analize podudara se sa vremenom pojave i djelovanja globalne ekonomske krize. Veliki broj članica je u cilju fiskalne konsolidacije povećavao stopu PDV-a, što je imalo odraza, ne samo na visinu maloprodajnih cijena cigareta i strukturu poreznog opterećenja cigareta, već i na visinu prosječne ponderirane cijene.

4. PROCES KONVERGENCIJE AKCIZA NA CIGARETE U EU (2005-2014)

Proces promjene strukture akcize doveo je do značajnih pomjeranja na nivou EU u proteklih deset godina. U pogledu *ad valorem* akcize u 2014. primjetno je grupiranje članica u zoni između 20% i 35%, za razliku od 2005. kada je bilo prisutno značajno rasipanje u širokom rasponu stopa. Najveće promjene su zabilježene kod specifične akcize. U 2005.g. većina članica je imala specifičnu akcizu do 25 EUR / 1.000 kom, dok se danas većina članica nalazi u rasponu od 50 do 100 EUR / 1.000 kom (Grafikon 5).

Raspon između najviše i najniže stope *ad valorem* akcize je povećan nakon 2010., kao rezultat različitog tempa prilagođavanja članica politici konvergencije stopa. S jedne strane, došlo je do blagog smanjenja maksimalne stope, a s druge strane do oštrog pada najniže stope koje primjenjuju članice. To je ujedno i razlog za naglo povećanje varijacijske širine i njeno zadržavanje na visokom nivou (Tabela 1).

Grafikon 5 Evolucija harmonizacije akciza na duhan u EU, 2005-2014


 Tabela 1 Varijacijska širina stopa *ad valorem* akcize na cigarete (u p.p.)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
EU-27	47,5	44,4	44,4	47,5	44,4	44,4	44,4	44,4	39,7	56,0
EU-15	47,5	44,4	44,4	47,5	44,4	44,4	44,4	44,4	39,7	56,0
EU-NMS	40,9	36,6	39,0	40,9	36,6	39,0	36,4	28,7	28,0	26,0

Izvor: Evropska komisija; izračun autora.

Za povećavanje varijacijske širine između minimalne i maksimalne specifične akcize (Tabela 2) postoje dva razloga: (i) sporo prilagođavanje članica koje imaju visoke stope *ad valorem* akcize i (ii) brzi rast specifične akcize kod članica koje su tradicionalno imale visoke stope specifične akcize i ispodprosječne stope *ad valorem* akcize (V. Britanija, Irska, Njemačka, Danska, Portugal,...).

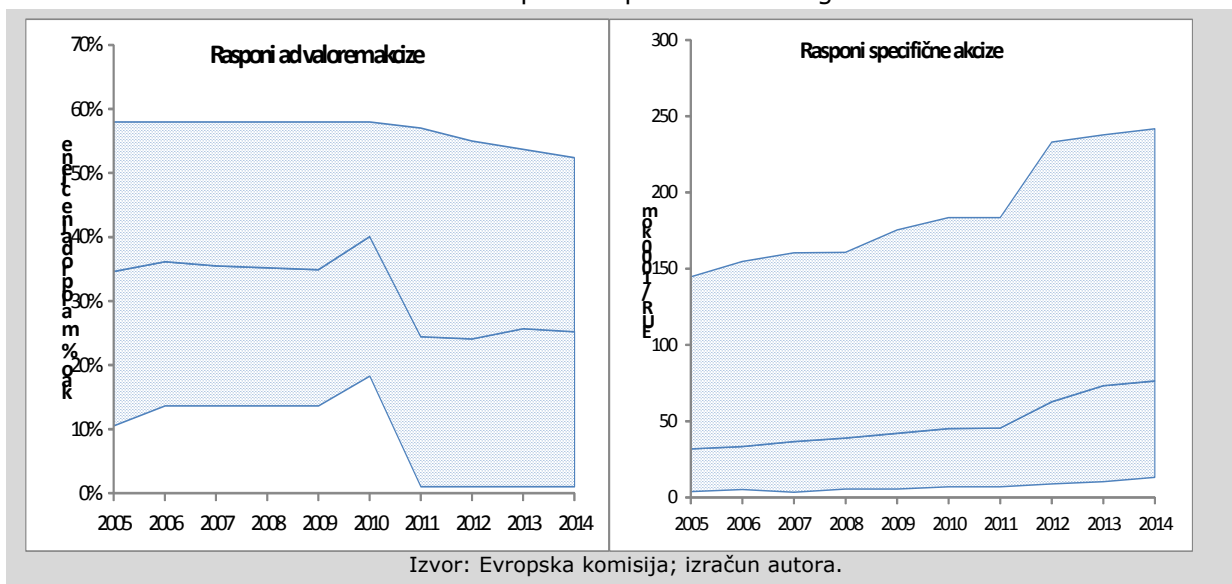
Tabela 2 Varijacijska širina stopa specifične akcize na cigarete (u EUR/1.000 kom)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
EU-27	140,5	149,4	157,0	155,1	169,8	176,5	176,5	224,2	227,3	228,7
EU-15	140,5	149,4	155,1	140,5	149,4	155,1	155,1	169,8	176,5	176,5
EU-NMS	20,5	20,6	27,8	20,5	20,6	27,8	25,1	36,0	34,7	33,5

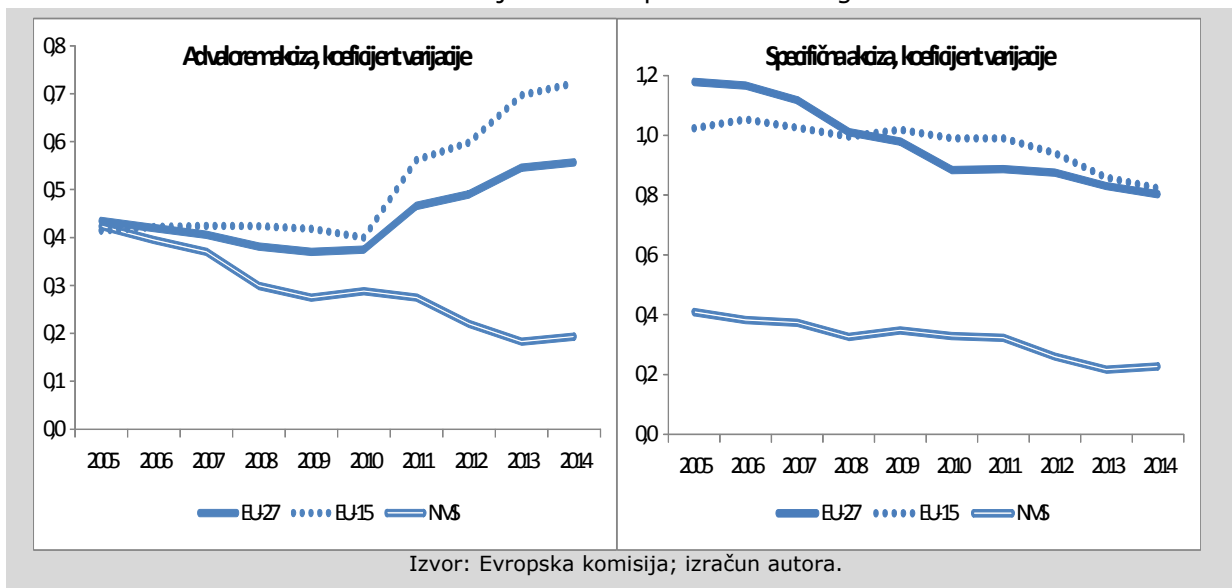
Izvor: Evropska komisija; izračun autora.

Kao rezultat nekoordiniranih promjena u akciznoj politici članica prosječna stopa *ad valorem* akcize na nivou EU je u periodu 2005-2010 povećana za 2,3 p.p., da bi u posljednje četiri godini bila smanjena za 8 p.p. S druge strane, proces kontinuiranog povećanja specifične akcize rezultirao je snažnim rastom prosječne specifične akcize na nivou EU sa 27,8 EUR/1.000 kom u 2005. na 63 EUR/1.000 kom u 2014. (Grafikon 6).

Grafikon 6 Rasponi stopa akciza na cigarete u EU-27



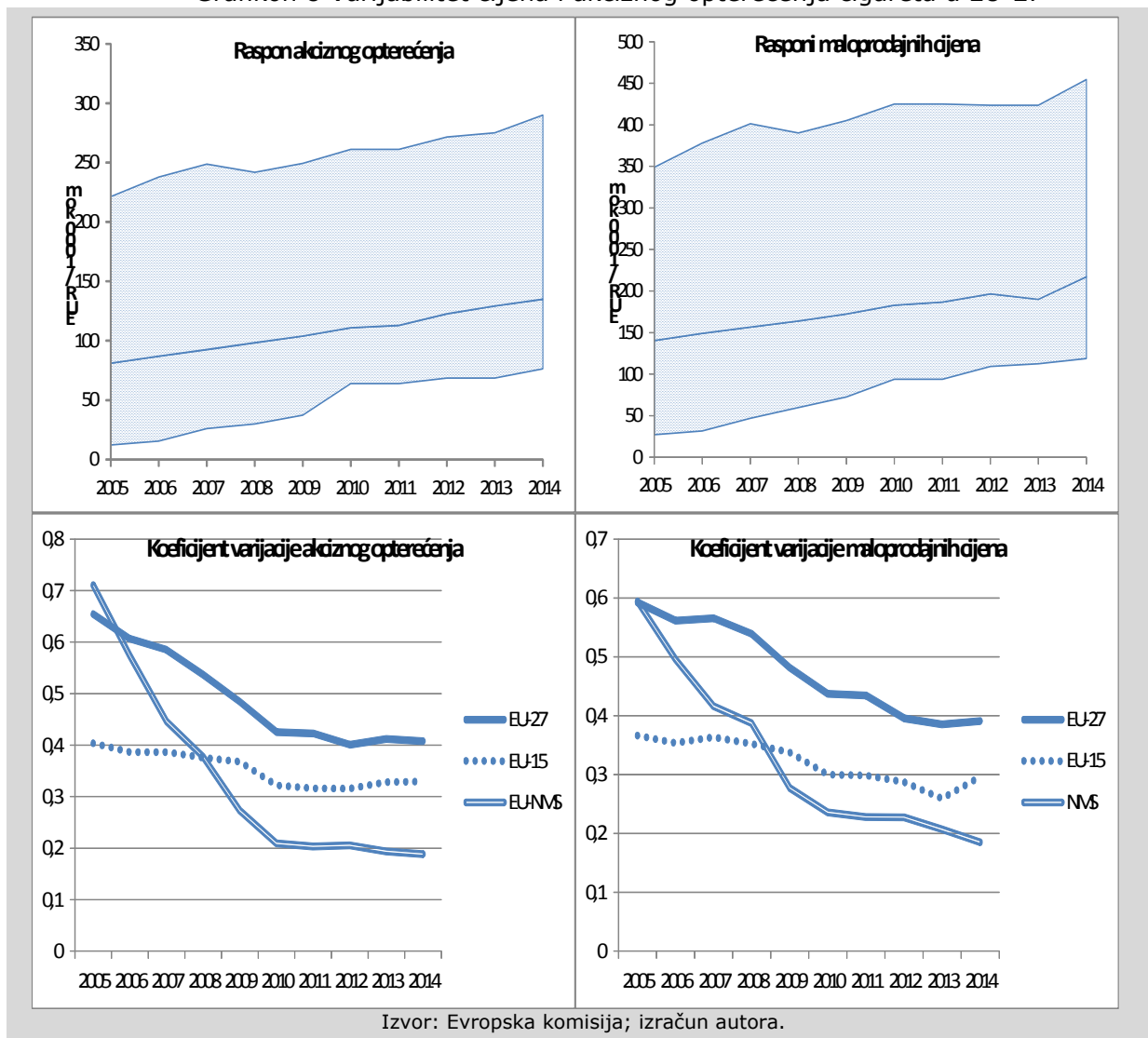
Grafikon 7 Varijabilitet stopa akciza na cigarete u EU-27



Divergentne politike starih članica ("EU-15") u pogledu *ad valorem* akcize dovele su do pogošanja koeficijenta varijacije, ne samo za ovu grupaciju, već i za cijelu EU (Grafikon 7). S druge strane, brzo prilagođavanje većine novih članica („NMS“) minimalnim standardima EU dovelo je do smanjivanja disperzije stopa oko prosjeka ove grupacije. U slučaju specifične akcize primjetno je konstantno smanjivanje disperzije i kod starih i kod novih članica, kao posljedica politike kontinuiranog povećanja stopa (Grafikon 7).

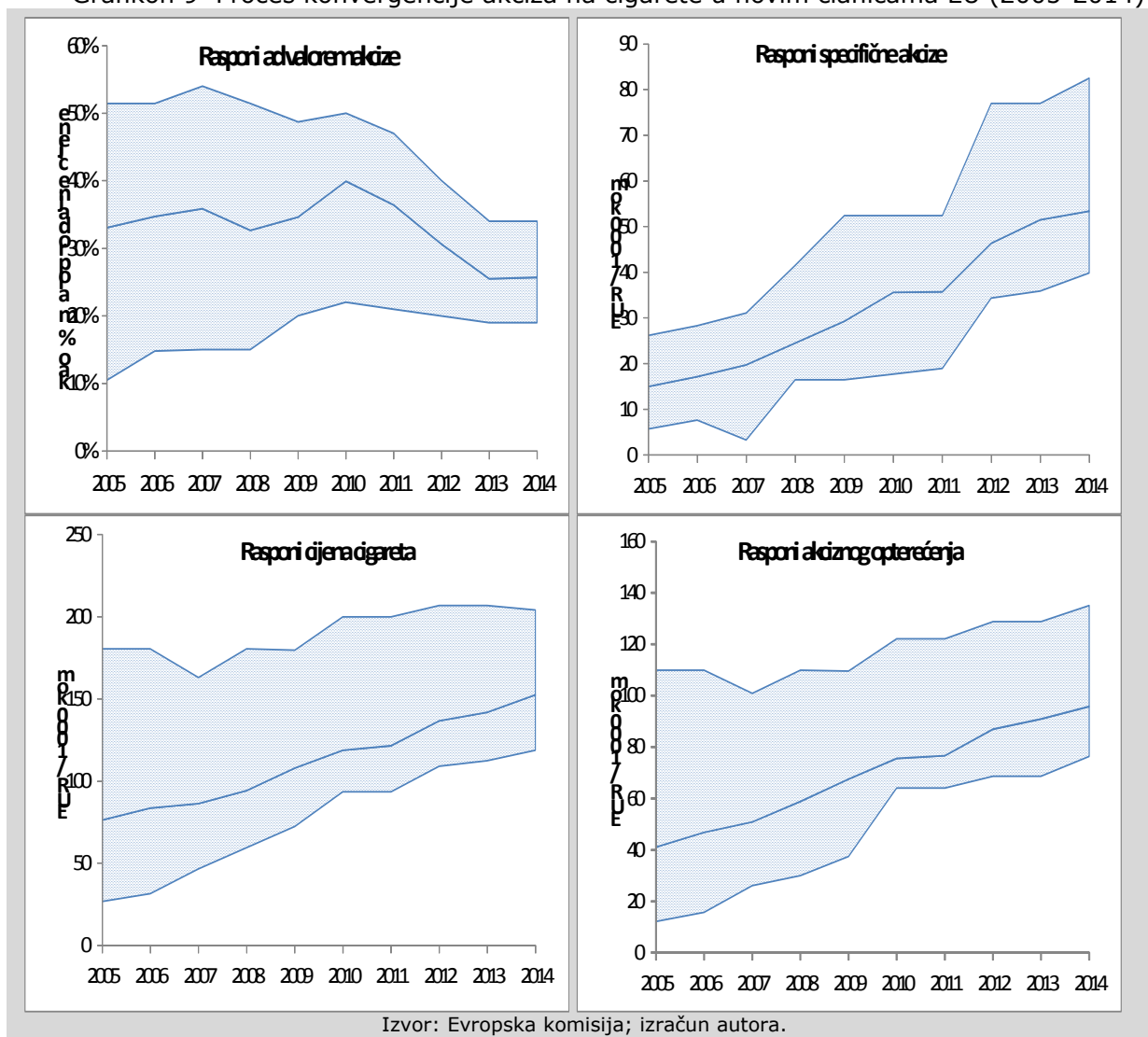
Povećanje stopa akciza na cigarete u članicama dovele su do postepenog rasta akciznog opterećenja cijene cigareta. Situacija prikazana na Grafikonu 8 pokazuje rastući trend akciznog opterećenja, ali uz zadržavanje istih raspona. Maksimalne vrijednosti se odnose na stare članice, a minimalne na nove članice EU.

Grafikon 8 Varijabilitet cijena i akciznog opterećenja cigareta u EU-27



Prilikom sagledavanja trendova i donošenja zaključaka potrebno je imati u vidu da serija podataka o akciznom opterećenju i cijenama u članicama nije u cijelosti konzistentna. Zbog standarda koji su bili na snazi podaci o akciznom opterećenju cijena cigareta i visini cijena u periodu 2005-2011 odnose se na najpopularniju cjenovnu kategoriju, a u periodu 2012-2014 na prosječnu ponderiranu cijenu. U svakom slučaju, trendovi ukazuju i na rast maloprodajnih cijena cigareta u članicama EU, s tim da su rasponi između najskupljih i najjeftinijih cigareta ostali isti. Ipak, silazni koeficijent varijacije kod akciznog opterećenja i cijena pokazuje smanjenje varijabiliteta i u starim i u novim članicama EU do 2011, a od 2012. koeficijent varijacije u starim članicama raste. To se može povezati sa različitom osnovicom za primjenu *ad valorem* akcize (prosječna ponderirana cijena u odnosu na najpopularniju cjenovnu kategoriju), ali i snažnim rastom specifične akcize u nekim članicama (V. Britanija, Francuska, Švedska, ..) koji doveo do pomjeranja cijena na više.

Grafikon 9 Proces konvergencije akciza na cigarete u novim članicama EU (2005-2014)



Prethodne analize su pokazale visoku homogenost akciznih politika novih članica EU. Dva su glavna razloga za to. Prvo, sve nove članice su bile u sličnoj startnoj poziciji pred ulazak u EU. Drugo, proces harmonizacije sa minimalnom akcizom od 64 EUR, odnosno 90 EUR, nove članice sprovode politikom koja podrazumijeva simultano smanjenje *ad valorem* akcize i povećanje specifične akcize. Pokazatelj varijacijske širine kod stopa akciza za ovu analizu nije relevantan za analizu budući da ekstremne vrijednosti i specifične i *ad valorem* akcize u cijelom periodu drže stare članice EU. Iz prethodne analize zaključeno je da stare članice drže i maksimalne vrijednosti akciznog opterećenja i cijena cigareta. Međutim, na osnovu toga se ne može zaključiti da trendovi oporezivanja cigareta u novim članicama nisu relevantni za konvergenciju akcizne politike EU. Analiza raspona stopa ukazuje na značajno smanjenje stopa i sužavanje rasipanja kod *ad valorem* akcize (Grafikon 9). Kod specifične akcize primjetan je stabilan rast, s tim da je raspon između najviše i najniže stope povećan. Navedeni trendovi su doveli do rasta akciznog opterećenja, tako da je propisani minimum od EUR 64/1.000 kom dostignut 2010., a od tada je nastavljen proces usklađivanja sa novom minimalnom akcizom od EUR 90/1.000 kom. Politika kontinuiranog

smanjenja *ad valorem* stopa i povećanja specifične akcize dovela je do konstantnog rasta cijena cigareta i sužavanja cjenovnih raspona.

I pored snažne polarizacije između starih i novih članica primjetno je postepeno približavanje ove dvije grupacije. Na to navode sljedeći pokazatelji. Prvo, prosječno akcizno opterećenje cigareta u novim članicama u odnosu na prosječno akcizno opterećenje u starim članicama u periodu 2005-2014 povećano je sa 36,3% na 57,6% (Tabela 3). Drugo, evidentno je i približavanje cijena cigareta. Prosječna cijena cigareta u novim članicama je u 2005.g. iznosila 39,9% prosječne cijene u EU-15, da bi 2014. taj omjer bio povećan na 56,8% (Tabela 4).

Tabela 3 Konvergencija prosječnog akciznog opterećenja cigareta

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
EU-15 (EUR/1.000 kom)	113,0	118,8	125,7	129,7	133,0	139,1	141,8	151,1	159,8	166,1
EU-NMS (EUR/1.000 kom)	41,0	46,8	50,9	58,7	67,5	75,5	76,6	86,9	90,9	95,7
NMS/EU-15, u %	36,3	39,4	40,5	45,3	50,8	54,3	54,1	57,5	56,9	57,6

Izvor: Evropska komisija; izračun autora.

Tabela 4 Konvergencija prosječnih^a cijena^b cigareta

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
EU-15 (EUR/1.000 kom)	191,5	201,2	212,6	219,4	224,0	234,2	238,7	244,5	253,5	268,7
EU-NMS (EUR/1.000 kom)	76,5	83,7	86,5	94,2	108,1	118,9	121,5	136,7	141,9	152,6
NMS/EU-15, u %	39,9	41,6	40,7	43,0	48,3	50,8	50,9	55,9	56,0	56,8

Napomena:

^a Radi se o aritmetičkom prosjeku grupacije članica.

^b U periodu 2005-2011 primijenjena je cijena najpopularnije cjenovne kategorije, a u periodu 2012-2014 prosječna ponderirana cijena cigareta.

Izvor: Evropska komisija; izračun autora.

Raščlanjivanje koeficijenta varijacije pokazalo je duboku podijeljenost između starih i novih članica, koja se odrazila i na tempo konvergencije. Međutim, može se zaključiti da je EU politikom akciza na cigarete u posljednjih deset godina, i pored svih objektivnih prepreka, uspjela usmjeriti nacionalne akcizne politike u trasu procesa konvergencije.

5. ZAKLJUČAK

Iz analize trendova u oporezivanju u EU u periodu 2008-2014 može se izvesti zaključak da se proces konvergencije akcizne politike unutar EU postiže simultanim sprovođenjem dva procesa: kontinuiranog povećanja akciznog opterećenja cigareta i kontinuiranom promjenom strukture akciznog opterećenja u korist specifične akcize. Oba procesa dovode do ubrzanog približavanja akciznog opterećenja cigareta i eliminacije jeftinijih brendova proizvedenih od duhana lošijeg kvaliteta. U konačnici, destimuliranje potrošnje nekvalitetnog i jeftinijeg duhana visokim akcizama na liniji je ciljeva zdravstvene politike EU. Akcizna politika novih članica se zbog okolnosti koje su prethodile njihovom pristupanju pokazala se homogenijom u odnosu na stare članice EU. Analiza varijacijske širine je pokazala da tempo procesa konvergencije akcizne politike *de facto* ovisi o tempu prilagođavanja starih članica koje su u prošlosti imale vrlo visoke stope *ad valorem* akcize. Prilagođavanje ovih članica podrazumijeva kompenziranje postepenog smanjivanja *ad valorem* akcize postepenim povećavanjem specifične akcize.

LITERATURA

- Chaloupka, F.J., K, Cummings, M., Morley, C.P., Horan, J.K. 2002. "Tax, price and cigarette smoking: evidence from the tobacco documents and implications for tobacco company marketing strategies", *Tobacco Control* 11(Suppl I):i62-i72.
- Crossen, S., 2006. "Fiscal Policy in Action, Tobacco Taxation in the European Union", *FinanzArchiv/ Public Finance Analysis* 62(2).
- Cooper, A. and Witt, D., 2012. "The linkage between tax burden and illicit trade of excisable products: the example of tobacco". *World Customs Journal* 6(2) 41-58.
- EU, 2007. Consultation Paper on the structure and rates of excise duty applied on cigarettes and other manufactured tobacco. European Commission – TAXUD.
- IFS, 2010. „Dimensions of Tax Design“. The Mirrlees Review [online]. London: Institute for Fiscal Studies.
- Lockwood, B. and Migali, G., 2008. "Did the Single Market Cause Competition in Excise Taxes? Evidence from EU Countries". Warwick Economic Research Papers No 847. University of Warwick.
- Mackenbach, J.P. and McKee, M. (ed.), 2013. *Successes and Failures of Health Policy in Europe Four decades of divergent trends and converging challenges*. Open University Press.
- Smith, A. (ed. Canaan E.), 1976. *An Inquiry into the Nature and Causes of The Wealth of Nations*.
- Sunley, E., Yurekli, A., Chaloupka, F.J., „The design, administration, and potential revenue of tobacco excises“, in „Tobacco control in developing countries“, Section V, Policy Directions, ed. Prabhat Jha and Frank J. Chaloupka, Oxford University Press, 2000.
- Townsend, J., 1998. "The Role of Taxation Policy in Tobacco Control". "The Economics of Tobacco Control Towards an optimal policy mix" (ed. Abedian, I., Merwe van der, R., Wilkins, N., Jha, P.). Applied Fiscal Research Centre, University of Cape Town.
- WHO, 2004. *Taxation of tobacco products in the WHO European Region: practices and challenges*. Geneva.
- WHO, 2008. "MPOWER in action. Defeating the global tobacco epidemic". Geneva.
- WHO, 2011. *Technical Manual On Tobacco Tax Administration*. Geneva.
- World Bank, 1999. "Curbing the epidemic: governments and the economics of tobacco control", *Tobacco Control*, No 8.
- Yurekli, A. (ed. de Beyer, J. and Yurekli, A.), 2001. *Design and administer tobacco taxes*. World Bank economics of tobacco toolkit ; no. 4. design and administration. Washington DC : World Bank

Konsolidovani izvještaji

(pripremila: Aleksandra Regoje)

Tabela 1. (Konsolidovani izvještaj: JR, Institucije BiH, entiteti)

Preliminarni konsolidovani izvještaj uključuje:

- prihode od indirektnih poreza koje prikuplja Uprava za indirektno oporezivanje na Jedinствeni račun,
- transfere sa Jedinственog računa UIO,
- prihode i rashode budžeta institucija Bosne i Hercegovine,
- prihode i rashode budžeta Federacije BiH,
- prihode i rashode budžeta Republike Srpske*

Izvještaj ne uključuje neusklađene prihode prikupljene na JR UIO.

**Obuhvaćeno: (A) budžet Republike i vanbudžetska sredstva evidentirana u Glavnoj knjizi trezora RS, (B) ukupno ino-zaduženje za projekte koji se realizuju preko općina i preduzeća, (C) podatke korisnika budžeta Republike koji imaju vlastite bankovne račune (uključujući i neke jedinice za implementaciju ino-projekata formirane pri ministarstvima).*

Preliminarni izvještaj: BiH Institucije, entiteti i JR , I-XI 2013

	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	Ukupno
Ukupni prihodi	434,7	382,4	446,3	489,5	554,8	560,5	550,8	492,9	490,4	531,9	479,2	5413,4
Porezi	409,4	348,7	402,9	424,1	477,1	478,0	473,9	455,1	460,4	468,5	440,9	4839,0
Direktni porezi	22,7	29,7	53,5	45,4	27,0	31,6	39,1	27,3	27,8	28,8	28,5	361,3
Porezi na dohodak i dobit	22,0	29,0	52,5	44,3	25,9	30,6	37,9	26,2	26,8	27,7	27,6	350,7
Porez na imovinu	0,6	0,7	0,9	1,1	1,0	0,9	1,2	1,1	0,9	1,1	0,9	10,5
Indirektni porezi (neto)	386,7	318,9	349,4	378,3	450,1	445,9	434,5	427,6	432,6	439,6	412,0	4475,5
PDV	240,7	210,2	227,6	243,4	274,7	254,2	291,5	269,6	280,0	289,2	259,9	2841,1
Akcize	112,0	76,4	82,4	93,0	129,9	150,3	99,2	111,2	103,7	103,1	106,2	1167,2
Putarina	20,3	16,8	18,9	22,5	26,6	23,9	25,6	28,2	27,8	24,9	25,8	261,2
Carine	12,6	14,5	18,9	18,2	17,4	16,2	16,8	17,3	19,7	20,7	18,7	190,9
Ostali indirektni porezi	1,0	1,0	1,7	1,3	1,5	1,3	1,5	1,3	1,4	1,7	1,3	15,1
Ostali porezi	0,0	0,0	0,1	0,4	0,0	0,5	0,3	0,2	0,0	0,1	0,4	2,2
Doprinosi za socijalno osiguranje	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Grantovi od stranih vlada i međunarodnih org.	1,4	0,7	1,8	2,4	0,8	2,9	3,5	0,7	0,2	0,7	10,1	25,3
Neporezni prihodi	23,9	33,0	40,2	64,3	76,6	79,4	73,2	37,1	29,8	61,8	27,5	546,8
Transferi od ostalih budžetskih jedinica	0,0	0,0	1,4	-1,4	0,2	0,2	0,2	0,0	-0,1	1,0	0,7	2,3

	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	Ukupno
Ukupni rashodi	411,9	400,9	410,4	416,0	459,3	478,6	532,1	492,2	462,5	500,4	463,9	5028,1
Tekući rashodi	407,5	397,9	402,9	411,1	455,9	469,1	515,3	485,2	452,6	482,6	453,0	4933,2
Bruto plaće i naknade zaposlenih	123,1	124,6	126,9	124,2	125,0	128,9	130,5	124,4	128,3	127,3	128,2	1391,4
Izdaci za materijal i usluge	14,6	24,1	28,3	24,7	24,6	37,9	26,2	29,2	31,6	28,8	27,6	297,7
Doznake na ime socijalne zaštite	52,6	54,4	53,4	53,3	51,7	57,4	55,3	55,3	59,3	63,1	58,2	614,0
Izdaci za kamate	4,2	7,1	18,9	8,7	13,7	23,1	5,4	9,9	15,0	10,8	15,7	132,5
Izdaci po osnovu kamata u inostranstvu	2,3	5,5	10,1	6,0	6,2	14,1	3,1	5,4	7,9	5,8	9,7	76,3
Izdaci po osnovu kamata u zemlji	2,0	1,6	8,8	2,7	7,5	9,0	2,3	4,4	7,1	5,0	5,9	56,2
Subvencije	2,2	2,4	6,0	3,7	8,3	19,3	19,2	24,5	20,6	15,2	18,9	140,3
Donacije	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Transferi drugim budžetskim jedinicama	40,3	42,2	41,5	37,8	42,4	49,7	60,1	48,3	48,6	47,9	46,4	505,4
Transf.sa JR (BD, kant, opć, fondovi, dir.za c.)	165,4	134,4	119,1	153,2	184,6	144,8	197,2	187,9	142,5	182,7	149,4	1761,1
Drugi rashodi	5,1	8,6	8,9	5,4	5,6	8,0	21,4	5,8	6,6	6,9	8,7	90,8
Neto izdaci za nefinancijsku imovinu	4,4	3,0	7,5	4,9	3,4	9,5	16,8	7,0	9,8	17,8	10,9	95,0
Izdaci za nefinancijsku imovinu	4,6	3,3	8,2	5,6	3,9	10,1	17,4	7,2	10,7	18,4	11,6	101,0
Primici od nefinancijske imovine	0,2	0,2	0,7	0,7	0,5	0,6	0,5	0,2	0,9	0,7	0,7	6,0
Bruto/Neto operativni bilans (prihodi minus tekući rashodi)	27,1	-15,5	43,3	78,4	98,9	91,4	35,5	7,8	37,8	49,3	26,2	480,2
Neto pozajmljivanje/zaduživanje (uk. prihodi minus uk. rashodi)	22,8	-18,5	35,9	73,5	95,4	81,9	18,7	0,8	27,9	31,5	15,3	385,2
Neto financiranje = (Minus) Neto pozajmljivanje/zaduživanje	-22,8	18,5	-35,9	-73,5	-95,4	-81,9	-18,7	-0,8	-27,9	-31,5	-15,3	-385,2

Tabela 1