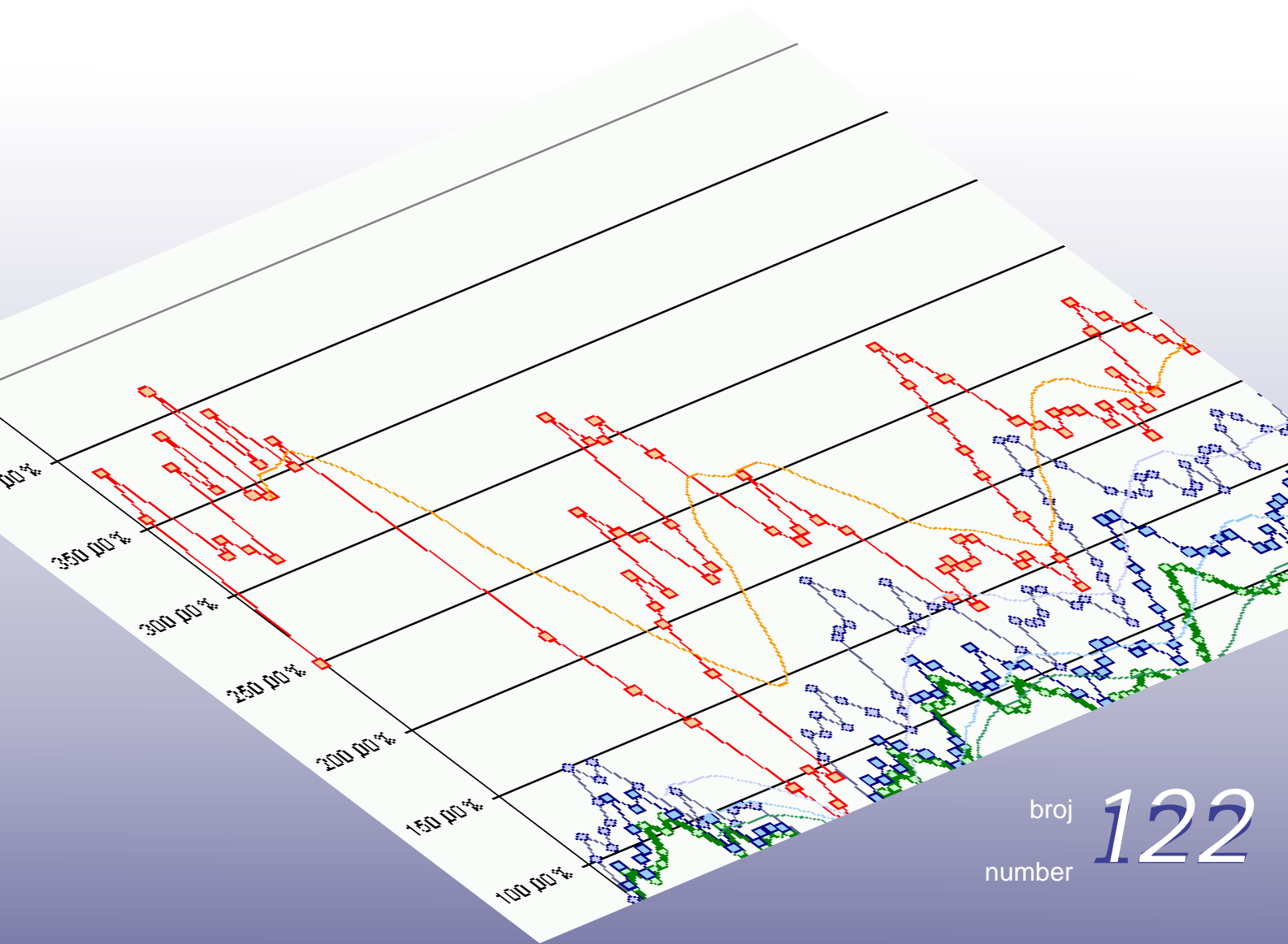


Bosna i Hercegovina
Odjeljenje za makroekonomsku analizu
Upravnog odbora Uprave za indirektno-
neizravno oporezivanje



Macroeconomic Unit of the Governing Board of the Indirect Tax Authority

Oma Bilten



broj **122**
number

Septembar 2015

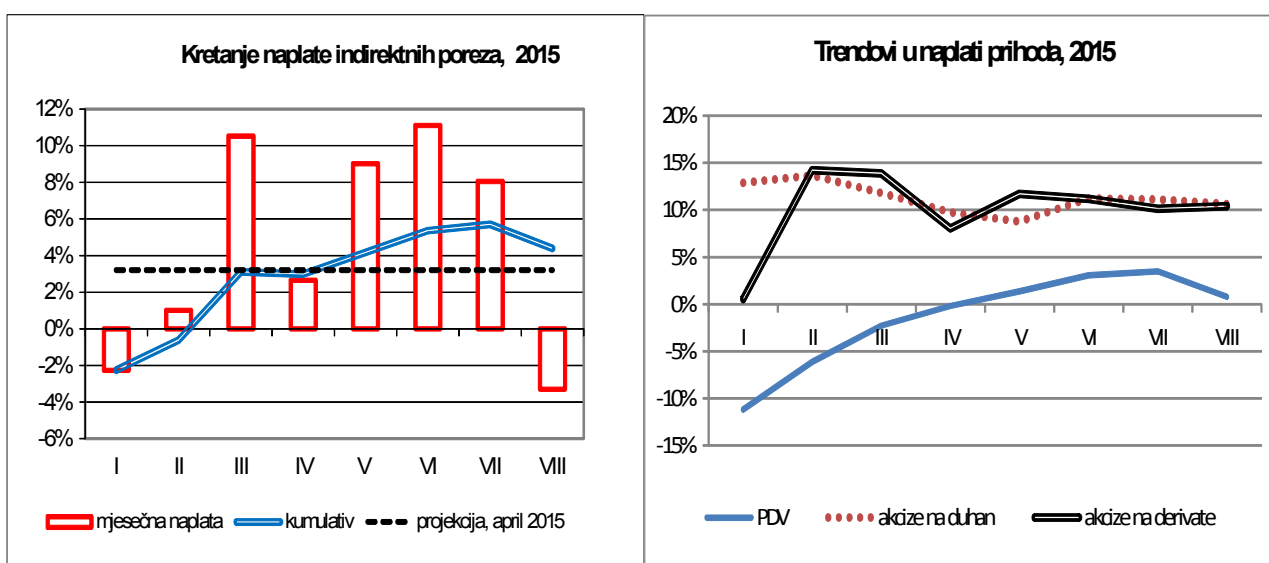
Rujan 2015

2015

September 2015

Uz ovaj broj

Prema preliminarnom izvještaju na jedinstveni račun UIO u augustu 2015. naplaćeno je 552,5 mil KM bruto prihoda od indirektnih poreza, što je za 11,6 mil KM manje nego u istom mjesecu 2014.godine. Budući da su isplate povrata povećane za 4,2 mil KM pad neto naplate je nešto veći, 15,8 mil KM, odnosno 3,3% u odnosu na neto naplatu u augustu 2014. Smanjenje neto naplate je evidentirano prvi put nakon šest mjeseci uzastopnih pozitivnih trendova. Zbog kumulativnog efekta niže bruto naplate i većih povrata kumulirani neto suficit u 2015.godine smanjen je na 143,8 mil KM. Međutim, negativni trendovi u augustu ipak nisu mogli značajnije ugroziti dosadašnje pozitivne trendove u naplati prihoda od indirektnih poreza, koji i nakon osam mjeseci bilježe visoki rast od 4,4% u odnosu na isto razdoblje 2014 (Grafikon 1).



Grafikon 2 pokazuje trendove u kumulativnoj naplati pojedinih vrsta indirektnih poreza koji, s obzirom na dominantan udio u strukturi ukupnih prihoda od indirektnih poreza, diktiraju i tekuće trendove u 2015. Najstabilniji rast za osam mjeseci 2015. zabilježen je kod prihoda od akciza na duhan. Akcize na derivate nafte su ispoljile nestabilnost samo u januaru 2015, a u ostalim mjesecima rast je bio visok i stabilan. Pozitivan rast kumulativne neto naplate PDV-a javlja se tek od maja, s tim da je u julu došlo do usporavanja, a u augustu i do pada. Međutim, kako se najveći dio od neusklađenih 23 mil KM prihoda odnosi na PDV, nakon konačnog usklađivanja za august pad PDV bi mogao biti znatno blaži. Grafikoni pokazuju veliku podudarnost trendova ukupnih prihoda i PDV-a, odnosno u kojoj mjeri prihodi od PDV-a determiniraju trend ukupne naplate.

dr.sc. Dinka Antić
šef Odjeljenja

Sadržaj:

Akcizna politika u BiH u svjetlu evropskih trendova u oporezivanju duhana	2
Konsolidovani izvještaji	9

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

Akcizna politika u BiH u svjetlu evropskih trendova u oporezivanju duhana

(Autor: dr.sc. Dinka Antić)

POLITIKA I TRENDOVI

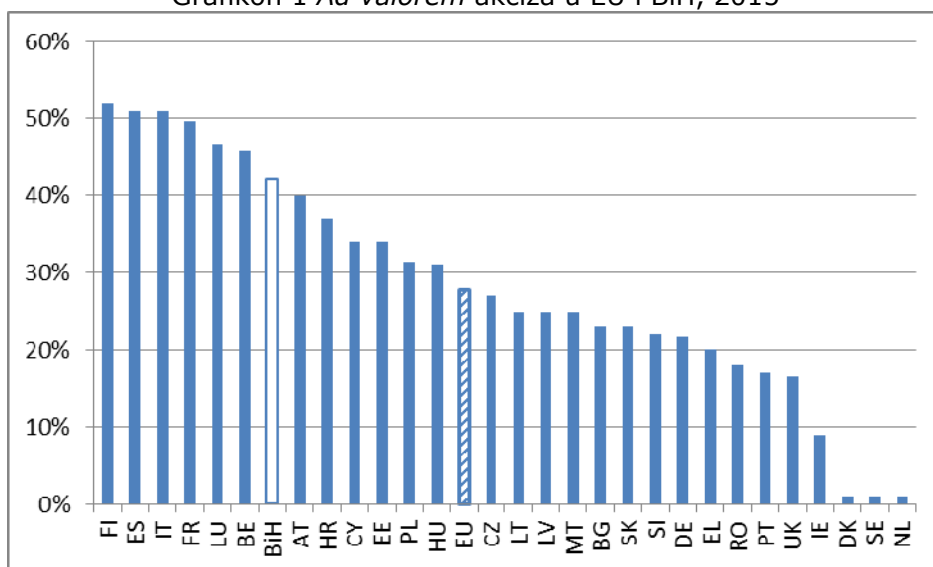
Polovinom 2009. BiH je započela sa procesom harmonizacije oporezivanja duhanskih prerađevina sa minimalnim standardima EU. Proces je podrazumijevao zadržavanje stope *ad valorem* akcize na sve duhanske prerađevine u visini od 42% maloprodajne cijene i uvođenje 0,15 KM/pak specifične akcize na cigarete. Drugi novi element jeste uvođenje kategorije minimalne akcize na sve cigarete, koja se veže za kategoriju „cjenovno najpopularnijih cigareta“, kao referentnog brenda za primjenu minimalne stope trošarine. Konačno, Zakon je predviđao postepeno godišnje povećanje specifične akcize na cigarete od minimalno 0,15 KM/pak dok se ne dostigne minimalna akciza u visini od 126 KM/1.000 kom cigareta (ili EUR 64/1.000 kom). Ostale duhanske prerađevine (cigare, cigarilosi, rezani duhan i dr.) oporezovale su se samo *ad valorem* akcizom od 42% na maloprodajnu cijenu sa uključenim porezima.

Uvođenje specifične akcize je donijelo vrtoglavi rast prihoda i umjereni pad potrošnje cigareta. Međutim, rastući jaz u poreznom opterećenju cigareta i rezanog duhana doveo je do velikog pada potrošnje cigareta zbog supstitucije cigareta brendiranim i nebrendiranim rezanim duhanom i, posljedično, pojave crnog tržišta i porezne evazije (Antić, 2014). Izmjene Zakona o akcizama, koje su stupile na snagu 1.8.2014., imaju primarno za cilj zaustaviti smanjenje prihoda i suzbiti crno tržište motanih cigareta. Zadržan je minimalni tempo povećanja specifične akcize u visini od 0,15 KM / paklici godišnje, s tim da Upravni odbor UIO može da odluči i o većem iznosu. Referentni prag za harmonizaciju akciznog opterećenja cigareta je povećan na nivo EUR 90 /1.000 kom cigareta.

Nova akcizna politika BiH u području oporezivanja duhanskih prerađevina podrazumijeva više novih elementa. Umjesto koncepta najpopularnije cjenovne kategorije cigareta minimalna akciza na cigarete se utvrđuje na bazi koncepta prosječne ponderirane maloprodajne cijene cigareta. Imajući u vidu da su u protekle četiri godine najpopularnije cjenovne kategorije cigareta podrazumijevale najjeftinije brendove minimalna akciza na cigarete, koja se do sada utvrđivala prema konceptu najpopularnije cjenovne kategorije cigareta, je izgubila smisao. Izmjenama Zakona je preuzet koncept EU za utvrđivanje minimalne akcize za cigarete, koji podrazumijeva izračun na temelju prosječne ponderirane maloprodajne cijene cigareta. Za razliku od EU prosječna ponderirana maloprodajna cijena cigareta u BiH se utvrđuje do 31. oktobra tekuće godine za narednu godinu. Ovo pomjeranje je uzrokovalo i drugačiji period za izračun, koji se slučaju BiH ne podudara sa kalendarskom/fiskalnom godinom, nego obuhvata prvo polugodište tekuće godine i drugo polugodište prethodne godine. Izmjenama je propisano da minimalna akciza na cigarete ne može biti ispod 60% navedene osnove.

Po visini *ad valorem* akcize od 42% BiH se nalazi u vrhu Evrope, jer samo pet članica ima višu stopu (Grafikon 1). Međutim, treba imati u vidu da je situacija samo prije nekoliko godina bila sasvim drugačija, tako da je u 2008.g. jedanaest članica je imalo višu stopu *ad valorem* akcize od BiH.

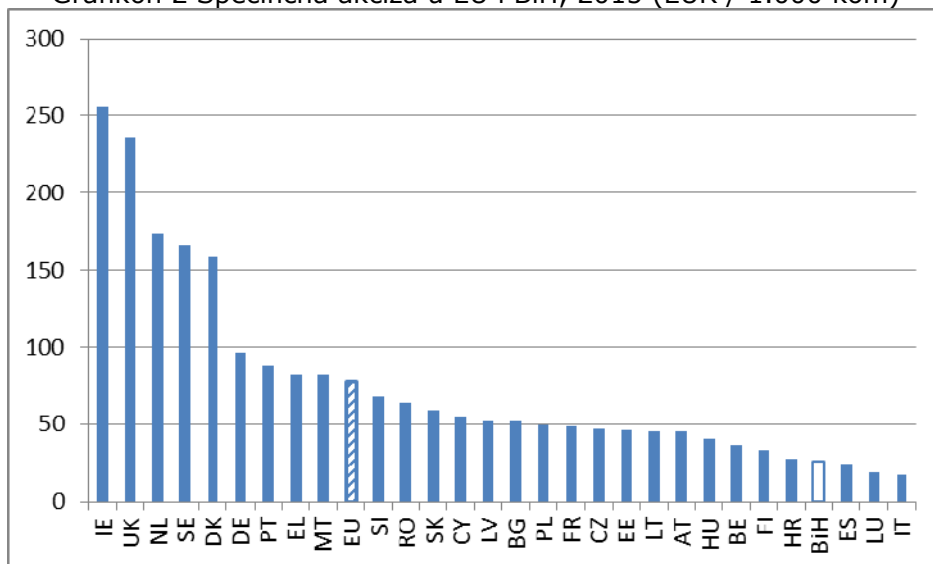
Grafikon 1 Ad valorem akciza u EU i BiH, 2015



Izvor: Evropska komisija, 1.1.2015.; izračun autora.

U pogledu visine specifične akcize, i pored višegodišnjeg kontinuiranog povećanja, BiH nije puno napredovala u odnosu na članice EU. Samo dvije članice EU (Luksemburg i Italija) imaju niže stope specifične akcize od BiH (Grafikon 2). Ni najnovije povećanje specifične akcize neće bitnije pomjeriti BiH na više mjesto, budući da i članice EU istovremeno povećavaju stope u cilju usklađivanja sa novom minimalnom akcizom EU.

Grafikon 2 Specifična akciza u EU i BiH, 2015 (EUR / 1.000 kom)

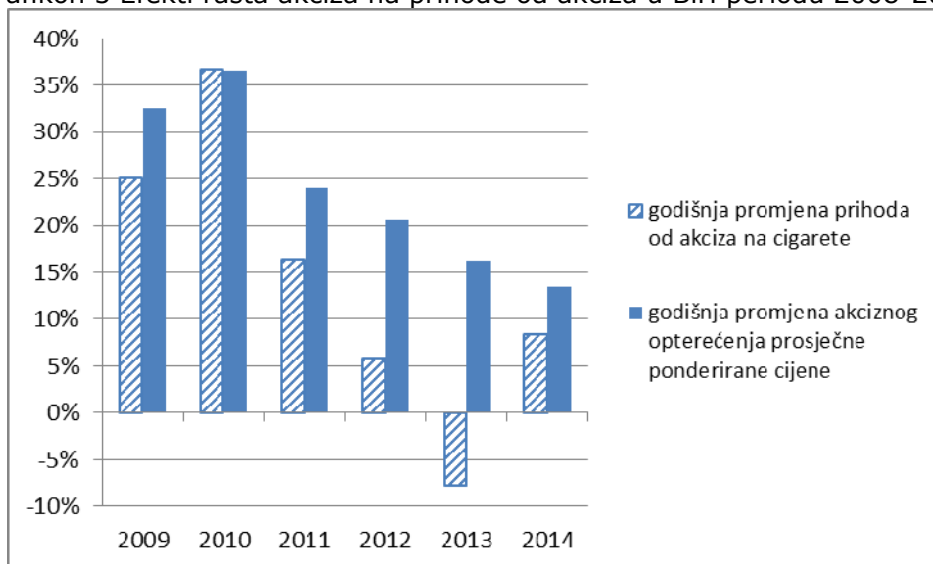


Izvor: Evropska komisija, 1.1.2015.; izračun autora.

Uvođenje specifične akcize sredinom 2009. i kontinuirani porast donio je prvih godina harmonizacije smanjenje potrošnje u očekivanim okvirima (4% - 8% godišnje). Već u 2012. pad potrošnje oporezovanih cigareta je premašio 12%, a u 2013. 20%. U cjelini, u periodu od pet godina potrošnja cigareta u BiH je smanjena za više od 40%. Navedeni trendovi ipak se ne mogu uzeti kao realni, s obzirom na snažan porast crnog tržišta rezanog duhana posljednjih godina kada je zabilježen ogroman rast potrošnje rezanog duhana od 700%. Eroziya potrošnje cigareta iznad

očekivane odrazila se i na prihode. BiH je prvih godina harmonizacije akciza zabilježila enorman rast prihoda, koji je počeo usporavati u 2012., da bi 2013. prihodi od akciza pali za 7,8%. Može se zaključiti da je u pogledu praga izdržljivosti potrošača iz Lafferove krive očigledno 2013. bila prelomna, a porezna evazija je dostigla vrhunac (Grafikon 3).

Grafikon 3 Efekti rasta akciza na prihode od akciza u BiH periodu 2008-2014

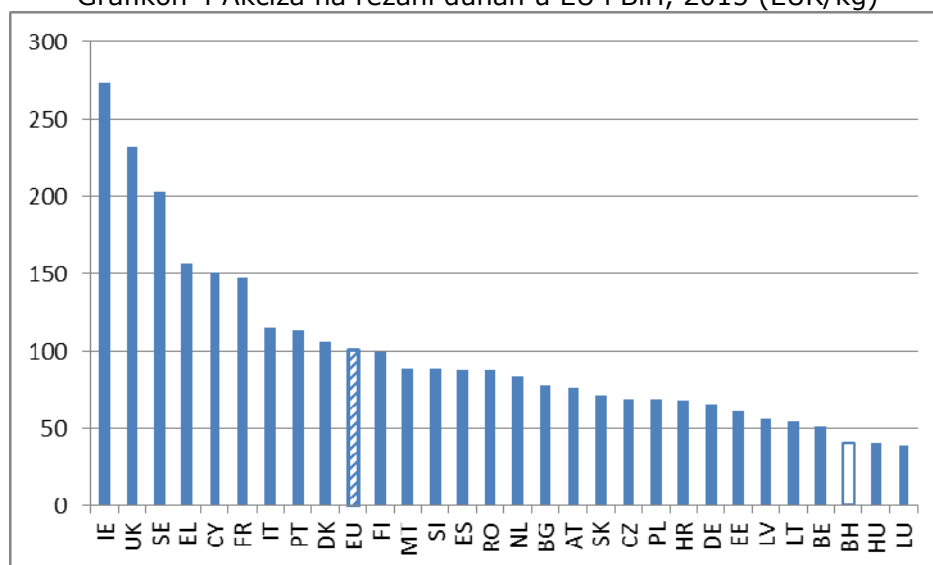


Izvor: Izračun autora.

Negativni trendovi u naplati prihoda i rapidno opadanje oporezive potrošnje cigareta, uz rastuću potrošnju reznog duhana, uglavnom nebrendiranog, zahtijevali su drugačiji pristup oporezivanju rezanog duhana u BiH. Da bi se zaustavio rast crnog tržišta i erozija prihoda bilo je potrebno destimulirati potrošnju rezanog duhana povećanjem akciza. Umjesto *ad valorem* akcize od 42% od maloprodajne cijene sa uključenim porezima od 1.8.2014. uvedena je specifična akciza na rezani duhan. Nastavak procesa harmonizacije akciza na cigarete sa minimalnom akcizom u EU neminovno će dovesti do rasta minimalne akcize na cigarete. Da bi se izbjeglo ponovno širenje jaza između oporezivanja cigareta i rezanog duhana propisano je da akciza na rezani duhan može iznositi minimalno 80% minimalne akcize na cigarete izražene za 1.000 kom.

Uvođenjem specifične akcize na rezani duhan akcizno opterećenje 1 kg rezanog duhana od 1.8.2014. je utrostručeno, sa prosječno 25 KM povećano je na 78 KM/kg (EUR 39,90 za 1 kg). Odlukom UO UIO je utvrđena akciza na duhan za pušenje u 2015. u visini od 80 KM/kg (ili EUR 40,90 za 1 kg). Ipak, ni ovo drastično povećanje, nije bitnije pomjerilo BiH u odnosu na prosjek EU i ostale članice (Grafikon 4). Budući da direktive EU omogućavaju različit pristup oporezivanju rezanog duhana ne iznenađuje raznovrsnost politika članica EU.

Grafikon 4 Akciza na rezani duhan u EU i BiH, 2015 (EUR/kg)



Izvor: Evropska komisija, 1.1.2015.; izračun autora.

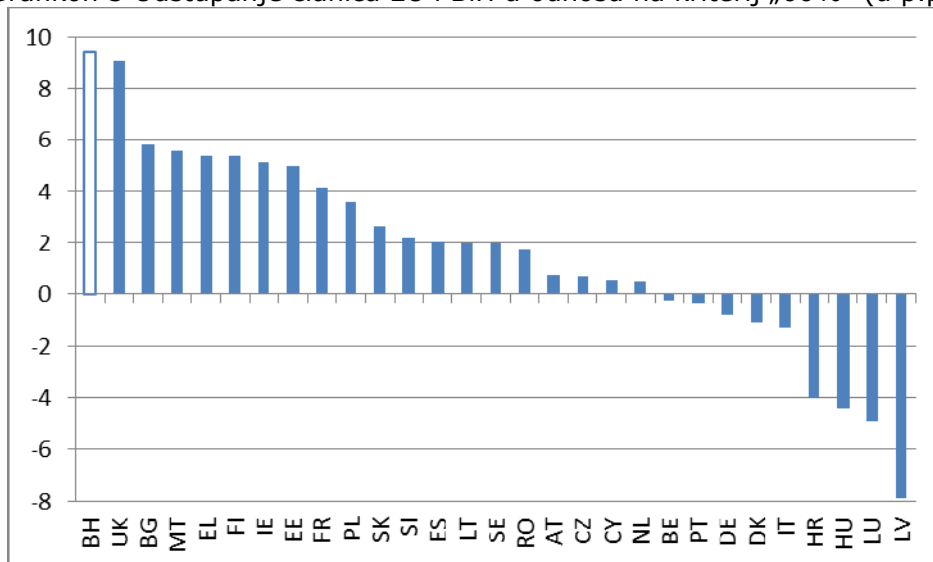
Prilikom analize akciznog opterećenja po članicama mora se imati u vidu različit pristup oporezivanju. To praktično znači da podatak za članice koje imaju specifičnu akcizu pokazuje ekzaktno opterećenje 1 kg rezanog duhana, bez obzira na različite maloprodajne cijene različitih brendova. Za članice koje imaju *ad valorem* akcizu iznos akcize je izračunat primjenom stope *ad valorem* akcize na prosječnu ponderiranu cijenu rezanog duhana izraženu za 1 kg. Pri tome, prosječna ponderirana cijena odražava strukturu tržišta duhana, u pogledu cijena, kvaliteta, pakiranja i udjela svakog brenda. Za članice koje imaju kombinaciju *ad valorem* i specifične akcize iznos ukupnog akciznog opterećenja je izračunat sabiranjem specifične akcize (sadržane u 1 kg bilo kojeg duhana klasificiranog kao rezani) i akcize dobijene primjenom *ad valorem* akcize na prosječnu ponderiranu cijenu rezanog duhana izraženu za 1 kg. U slučaju članica koje imaju *ad valorem* akcizu na duhan treba imati u vidu utjecaj potražnje na porezno opterećenje. Ukoliko bi se tržišna struktura pomjerila prema jeftinijim brendovima automatski bi se promijenila i prosječna ponderirana cijena, a time i iznos *ad valorem* akcize na rezani duhan.

Navedene novine u akciznoj politici BiH u cijelosti predstavljaju značajan pomak u usklađivanju politike akciza na duhanske prerađevine sa minimalnim standardima EU. U odnosu na standarde BiH je napravila i korak dalje budući da je propisala isti nivo akciza za rezani i ostale vrste duhana za pušenje, što u EU nije slučaj. Ostalim duhanom za pušenje smatraju se i ostaci listova duhana, te nusproizvodi koji su nastali preradom duhana ili proizvodnjom duhanskih prerađevina. Izjednačavanjem akciza na sve supstitute cigareta BiH nastoji da smanji prostor za širenje legalne evazije supstitucijom rezanog duhana ostalim vrstama duhana za pušenje. Ipak, zbog specifične fiskalne strukture u kojoj je nivo BiH nadležan za akciznu politiku, a srednji nivo vlasti (entiteti) za kontrolu tržišta, očekivani efekti nove akcizne politike mogu biti umanjeni ili neutralizirani neefikasnim političkim i operativnim mjerama usmjerenim na suzbijanje poreske evazije, nelegalnog uvoza duhana i nelegalne proizvodnje cigareta u zemlji.

PROCES HARMONIZACIJE AKCIZA

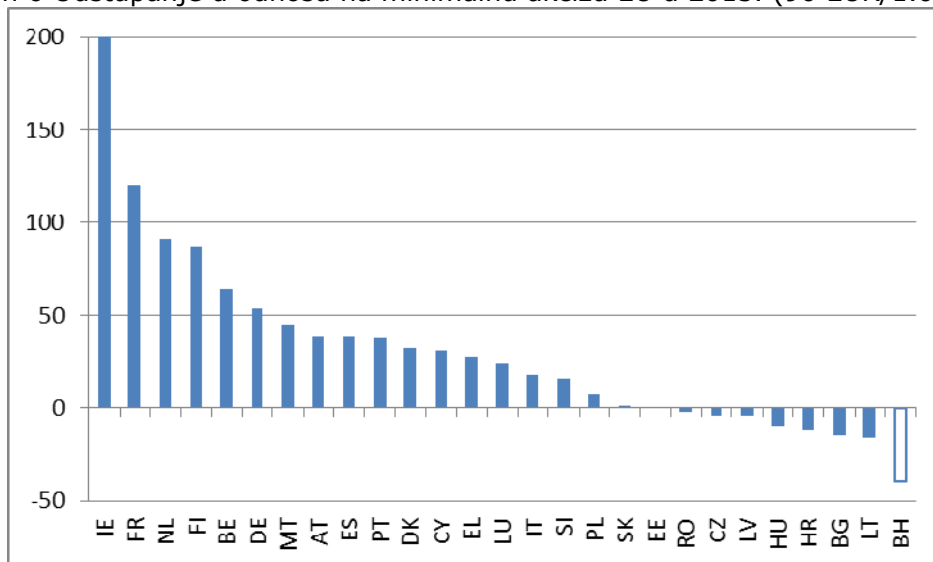
Minimalni standardi oporezivanja cigareta u EU podrazumijevaju dva standarda, relativni - udio akciza u prosječnoj ponderiranoj cijeni od 60% i apsolutni - minimalnu akciza u visini od EUR 90 za 1.000 kom. U pogledu kriterija „60%“ pregled na Grafikonu 5 pokazuje da je BiH trenutano vodeća¹.

Grafikon 5 Odstupanje članica EU i BiH u odnosu na kriterij „60%“ (u p.p.)



Izvor: Evropska komisija, 1.1.2015.; izračun autora.

Grafikon 6 Odstupanje u odnosu na minimalnu akcizu EU u 2015. (90 EUR/1.000 kom)



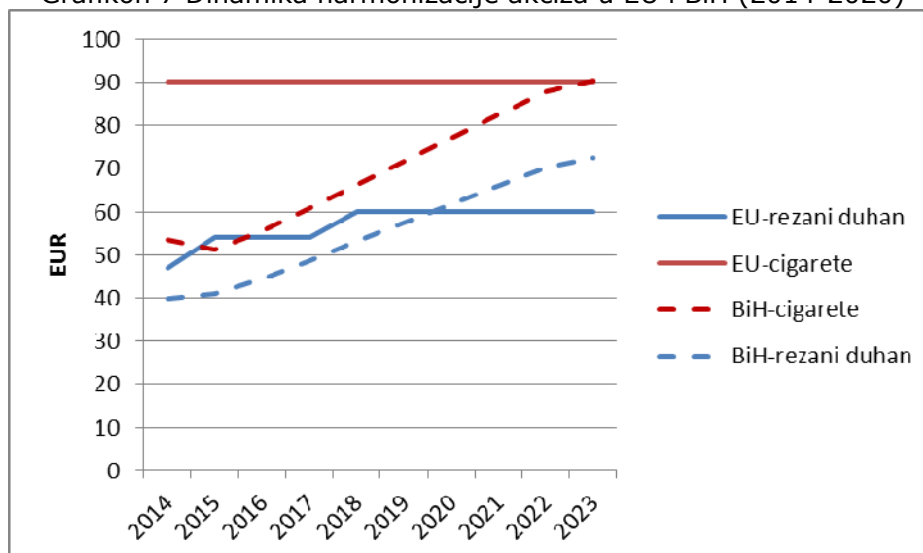
Izvor: Evropska komisija, 1.1.2015.; izračun autora.

Odstupanje minimalne akcize u BiH u odnosu na minimalnu akcizu EU u 2015. iznosi 38,9 EUR / 1.000 kom, odnosno 0,77 EUR / paklici. Iz pregleda na Grafikonu 6 vidi se da sedam članica EU

¹ Napomena: izračun odstupanja za BiH u 2015. bazira se na pretpostavci punog prenosa akciznog povećanja u 2015. na kupca.

još nije dostiglo minimalnu akcizu EU. Razlog za to je tranzicioni period za usklađivanje koji je odobren Bugarskoj, Estoniji, Latviji, Litvaniji, Mađarskoj, Poljskoj i Rumuniji do 31.12.2017. Isti rok za usklađivanje je dobila i Hrvatska.

Grafikon 7 Dinamika harmonizacije akciza u EU i BiH (2014-2020)



Izvor: Izračun autora.

Ukoliko u narednim godinama ne dođe do izmjena u visini *ad valorem* akcize i tempu godišnjeg povećanja specifične akcize minimalna akciza EU na cigarete biće dostignuta 2023.godine, a standardi oporezivanja rezanog duhana 2020.godine (Grafikon 7).

ZAKLJUČAK

U pogledu ocjene tempa i stepena harmonizacije akcizne politike u BiH sa standardima EU iz analize se može zaključiti da je nužno redefiniranje politike akcize. Prvo, u smislu strukture stopa (*ad valorem* i specifične) potrebno je težište oporezivanja cigareta premjestiti sa *ad valorem* na specifičnu akcizu. Drugo, potrebno je redefinirati metodologiju izračuna prosječne ponderirane cijene cigareta i uskladiti je sa standardima EU. To će, s jedne strane, dovesti do toga da minimalna akciza na cigarete dobije puni smisao zaštitne akcize za naplatu prihoda, a, s druge strane, politika oporezivanja rezanog duhana će se postaviti na realnije osnove u odnosu na minimalnu akcizu na cigarete.

Analiza trendova u oporezivanju duhana u EU i BiH potvrdile su hipotezu o velikom značaju unakrsne elastičnosti dobara koja su supstituti ili komplementarna dobra za kreiranje akcizne politike. Politika akciza u EU dugi niz godina bazirala se samo na jednostranom povećanju akciza na cigarete u cilju destimuliranja potrošnje. Međutim, podaci o značajnom smanjenju potrošnje cigareta samo predstavljaju privid zbog trenda rastuće potrošnje rezanog duhana. Visok stepen supstitucije cigareta rezanim duhanom doveo je do velikih poremećaja na tržištu duhana i rasta crnog tržišta, tako da značajan dio potrošnje duhana ostaje u cijelosti neoporezovan ili u najboljem slučaju oporezovan znatno nižim stopama akcize. Podaci o eroziji prihoda u posljednje dvije godine pokazuju da supstitucija nije bila prihodovno neutralna, te da bi dalje povećanje potrošnje rezanog duhana na teret potrošnje cigareta ozbiljno ugrozilo financiranje budžeta članica i zdravstvenih fondova. Budući da je rezani duhan koji se nalazi na tržištu uglavnom lošijeg kvaliteta u odnosu na duhan za proizvodnju cigareta nastavak trendova na tržištu duhana ozbiljno

bi narušio dosadašnje uspjehe rezultate strategije za smanjenje pušenja, pogotovo kod socijalno osjetljivih skupina i mlade populacije, koje su više sklone supstituciji. Činjenica da se pored cigareta za pušenje mogu koristiti i ostale vrste duhana za pušenje, koje su manje oporezovane od rezanog duhana, kao i e-cigarete koje nisu oporezovane, zahtijeva kvalitetno novi pristup kreiranju akcizne politike u EU koji će visokim stopama akciza na supstitute destimulirati njihovu potrošnju. U pogledu politike oporezivanja duhana BiH je izmjenama Zakona obuhvatila sve supstitute rezanog duhana. Ono što je preostalo jeste usklađivanje metodologije izračuna osnovice za utvrđivanje minimalne akcize na cigarete i akcize na duhan u skladu sa standardima EU.

Konsolidovani izvještaji

(pripriemila: Aleksandra Regoje)

Tabela 1. (Konsolidovani izvještaj: Opća vlada i JR)

Preliminarni konsolidovani izvještaj uključuje:

- prihode od indirektnih poreza koje prikuplja Uprava za indirektno oporezivanje na Jedinostveni račun,
- transfere sa Jedinostvenog računa UIO,
- prihode i rashode budžeta institucija BiH,
- prihode i rashode budžeta FBiH, kantona, kantonalnih direkcija za ceste, općina i fondova u FBiH,
- prihode i rashode budžeta RS*, direkcija za puteve/autoputeve, općina i fondova u RS,
- prihode i rashode budžeta BD i fondova u BD.

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 jedinice za implementaciju ino-projekata formirane pri ministarstvima).*

Preliminarni izvještaj: Opća vlada i JR, I-VI 2015

<i>(u mil KM)</i>	Kv 1	Kv 2	Ukupno
Ukupni prihodi	2.741,7	3.022,4	5.764,1
Porezi	1.437,4	1.579,1	3.016,5
Direktni porezi	243,1	272,6	515,7
Porezi na dohodak i dobit	209,9	236,7	446,6
Porezi na plaću i radnu snagu	3,4	2,7	6,1
Porez na imovinu	29,8	33,3	63,1
Indirektni porezi (neto)	1.165,4	1.302,1	2.467,5
PDV	726,2	798,5	1.524,7
Akcize	310,8	360,7	671,4
Putarina	66,7	79,2	145,9
Carine	57,7	59,1	116,8
Ostali indirektni porezi	4,0	4,7	8,6
Ostali porezi	28,9	4,5	33,4
Doprinosi za socijalno osiguranje	1.000,8	1.069,8	2.070,6
Grantovi	11,4	10,0	21,4
Grantovi od stranih vlada i međ. org.	11,3	7,4	18,7
Transferi	0,1	2,6	2,8
Neporeski prihodi	292,0	363,5	655,5
Ukupni rashodi	2.620,0	2.842,3	5.462,3
Tekući rashodi	2.576,7	2.733,4	5.310,2
Bruto plaće i naknade zaposlenih	818,2	824,5	1.642,6
Izdaci za materijal i usluge	473,2	494,6	967,8
Doznake na ime socijalne zaštite	1.100,1	1.157,2	2.257,3
Izdaci za kamate	47,7	72,0	119,7
Izdaci po osnovu kamata u inostr.	25,3	31,4	56,7
Izdaci po osnovu kamata u zemlji	22,4	40,6	63,0
Subvencije	33,2	53,5	86,7
Donacije, transferi (uključujući transfere sa JR**)	41,5	38,5	80,1
Drugi rashodi	62,8	93,2	156,0
Neto izdaci za nefinansijsku imovinu	43,2	108,9	152,1
Izdaci za nefinansijsku imovinu	52,6	122,8	175,4
Primici od nefinansijske imovine	9,4	13,9	23,2
Bruto/Neto operativni bilans (prihodi minus tekući rashodi)	164,9	289,0	453,9
Neto pozajmljivanje/zaduživanje (uk. prihodi minus ukupni rashodi)	121,7	180,1	301,8

** transferi sa JR uključuju nekonsolidovane transfere za JP Ceste FBiH i JP Autoceste FBiH

Tabela 1