

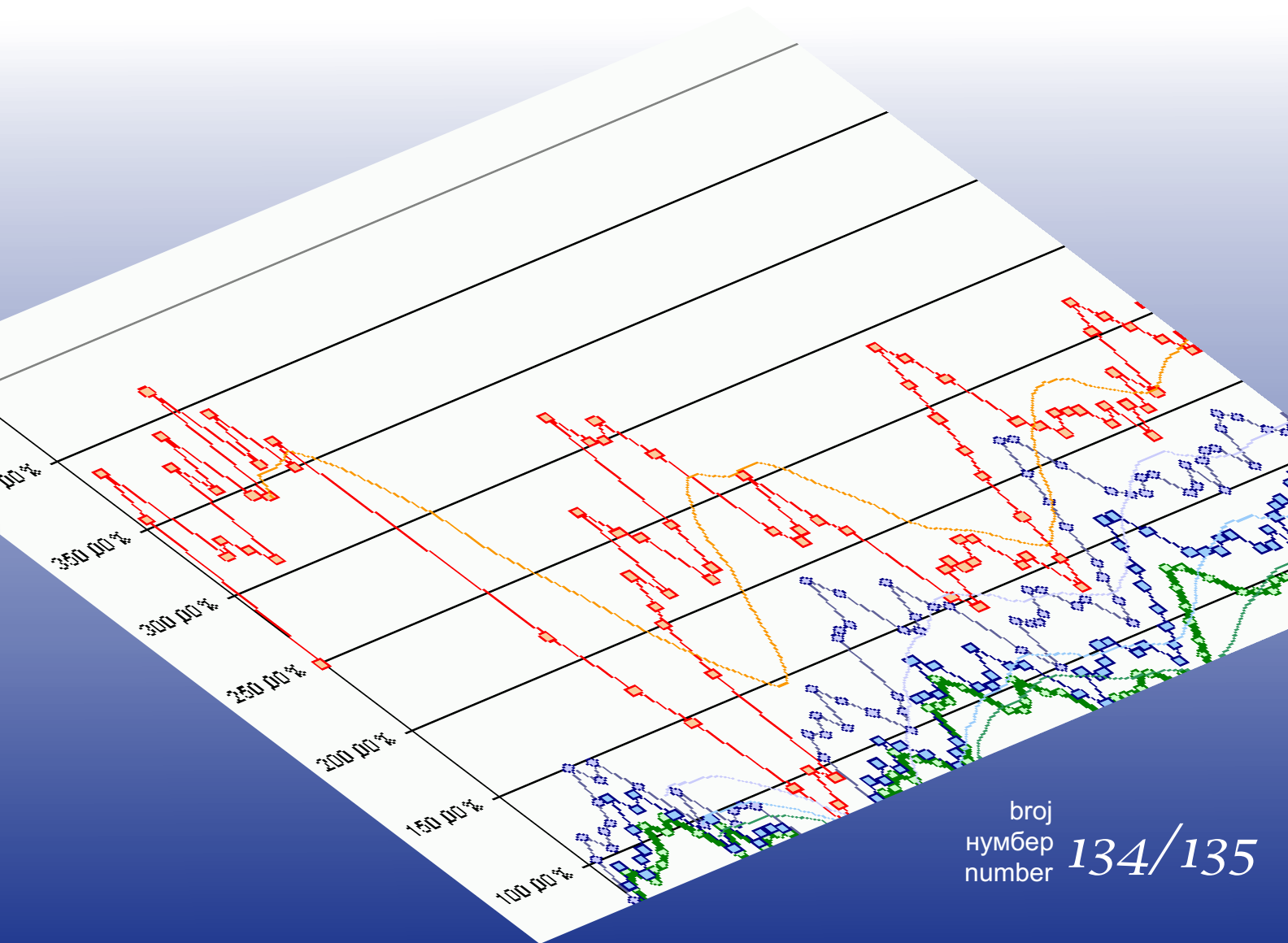
Bosna i Hercegovina
Odjeljenje za makroekonomsku analizu
Upravnog odbora Uprave za indirektno-
neizravno oporezivanje



Босна и Херцеговина
Одјељење за макроекономску анализу
Управног одбора Управе за indirektno-
неizravno опорезивање

Macroeconomic Unit of the Governing Board of the Indirect Tax Authority

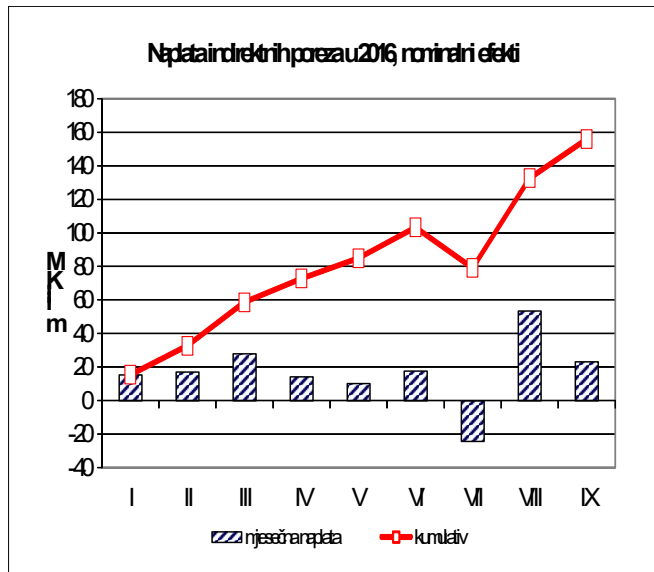
Oma Bilten



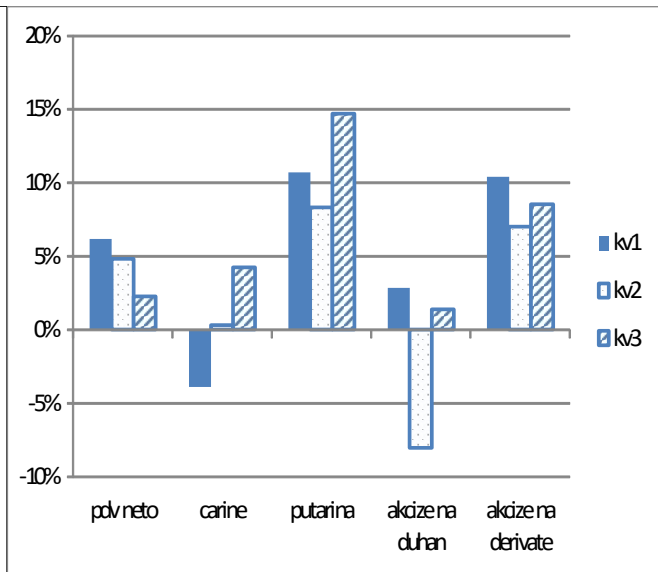
broj
нумбер
number *134/135*

Uz ovaj broj

Prema preliminarnom izvještaju o gotovinskom toku na JR UIO u septembru je naplaćeno 597 mil KM bruto prihoda od indirektnih poreza ili 22,6 mil KM više nego u istom mjesecu 2015. Budući da su povrati na nivou isplata u 2015. rast neto prihoda je iznosio 23,1 mil KM (Grafikon 1) ili 4,8% više u odnosu na septembar 2015. Pozitivni trendovi u septembru doveli su do povećanja kumulativnog suficita na nivou razdoblja januar – septembar. Ukupna bruto naplata je iznosila 4,865 mlrd KM, što predstavlja povećanje od 146,7 mil KM ili 3,1%. Smanjenje povrata je doprinijelo povećanju kumulativnog neto suficita na 155,8 mil KM (Grafikon 1), što predstavlja rast od 4% u odnosu na devet mjeseci 2015.



Grafikon 1



Grafikon 2

Posmatrano po vrstama prihoda za devet mjeseci 2016. najveći rast je zabilježen kod prihoda od akciza i putarine, ukupno 47,8 mil KM i PDV-a 103,2 mil KM. Treba imati u vidu da je po preliminarnom izvještaju evidentirano i dodatnih 22,3 mil KM neusklađenih prihoda koji još nisu raspoređeni po vrstama. Kvartalna poređenja pokazuju divergentna kretanja naplate prihoda tokom godine (Grafikon 2). Rast u prvom i drugom kvartalu su generirali prihodi od PDV-a i akciza/putarine na derivate nafte.

Treći kvartal 2016. je konačno donio umjeren rast prihoda od carine i prihoda od akciza na duhanske prerađevine. U Biltenu je data godišnja analiza efekata nove politike oporezivanja akcizom duhanskih prerađevina u BiH na prihode i potrošnju duhana u periodu august 2014 – decembar 2015.

dr.sc. Dinka Antić
šef Odjeljenja

Sadržaj:

Efekti nove politike akciza na duhanske prerađevine u BiH	2
tehnička obrada	: Sulejman Hasanović, IT saradnik
lektor	: Darija Komlenović, prof. anglistike

Efekti nove politike akciza na duhanske prerađevine u BiH

(pripremila: dr.sc. Dinka Antić)

Članak predstavlja nastavak analiza efekata primjene izmjena Zakona o akcizama (u primjeni od 01.08.2014.), koje su objavljene u Biltenu br. 114 i ostalim biltenima objavljenih tokom 2015.godine.

UVOD

Nova politika oporezivanja duhanskih prerađevina primjenjuje se od 1.8.2014. Nova politika podrazumijeva sljedeće:

- oporezivanje rezanog duhana specifičnom akcizom,
- vezivanje akciznog opterećenja rezanog duhana i rasta akciznog opterećenja cigareta,
- utvrđivanje minimalne akcize na cigarete prema prosječnoj ponderiranoj cijeni cigareta i
- povećanje minimalnog akciznog opterećenja cigareta na nivo minimalne akcize u EU.

Usvajanjem nove politike oporezivanja duhanskih prerađevina fiskalne vlasti su željele postići dva cilja:

- (i) eliminirati neusklađenu politiku oporezivanja cigareta koja je dovela do erozije prihoda od akciza i distorzija na tržištu duhana (jačanje crnog tržišta, krijumčarenja, nelegalne proizvodnje cigareta);
- (ii) uskladiti standarde oporezivanja duhanskih prerađevinama sa tekućim standardima EU.

S obzirom na razmjere porezne evazije na tržištu duhana, koja se javila u 2011., a kulminirala u 2013., može se reći da je prvi cilj nove akcizne politike ujedno i primarni cilj, a da je drugi cilj poslužio za razvijanje tehničke platforme za implementaciju mjera nove akcizne politike u BiH. Novi tehnički standardi u oporezivanju duhanskih prerađevina podrazumijevaju:

- uvođenje prosječne ponderirane cijene cigareta kao referentne cijene za utvrđivanje minimalne akcize i
- povećanje minimalnih standarda EU, od kojih je za BiH najvažnija nominalna minimalna akciza na cigarete u visini od 90 EUR/1000 kom cigareta.

TRENDOVI DO IZMJENE ZAKONA (2009-2013)

Novi Zakon o akcizama u BiH od 1.7.2009. donio je inicijalno uvođenje specifične akcize na cigarete u visini od 0,15 KM/paklici. Prema odredbama Zakona narednih godina specifična akciza na cigarete se trebala kontinuirano povećavati, minimalno 0,15 KM/paklici godišnje, sve dok ukupno akcizno opterećenje ne dostigne 126 KM za 1000 cigareta¹. Zadržana je *ad valorem* akciza u visini od 42% na maloprodajnu cijenu cigareta. Ostale duhanske prerađevine (cigare, cigariolosi, duhan za pušenje) oporezivale su se samo *ad valorem* akcizom od 42% obračunati na maloprodajnu cijenu cigareta.

Povećanje poreza u strukturi maloprodajne cijene (specifična akciza + pripadajući dio PDV) očekivano je donijelo rast maloprodajnih cijena, iako su duhanske kompanije nastojale ublažiti "porezni udar" na cijene prevaljivanjem dodatnog poreza na teret dobiti. Međutim, s obzirom na nisku cijenu prije oporezivanja, nije bilo puno manevarskog prostora za ublažavanje rasta cijena, pogotovo od strane domaće duhanske industrije. Iako je novi Zakon donesen u jeku globalne

¹ Radi se o minimalnoj akcizi na cigarete u EU (64 EUR/1000 kom) koja je bila na snazi u vrijeme donošenja Zakona.
Banja Luka: Bana Lazarevića, 78 000 Banja Luka, Tel/fax: +387 51 335 350, E-mail: oma@uino.gov.ba
Sarajevo: Zmaja od Bosne 47b, 71 000 Sarajevo, Tel:+387 33 246 081, Fax:+387 033 246 080, Web: www.oma.uino.gov.ba

ekonomske krize tržište cigareta je moglo apsorbirati kontinuirani porast poreza u cijeni (akciza + PDV) sve do 2013.godine. Najveći rast vrijednosti tržišta cigareta zabilježen je 2010.godine (18,2%), da bi 2011. i 2012. došlo do naglog usporavanja (6,4% i 2,4% respektivno). Do 2013. tržište rezanog duhana je bilo zanemarivo, da bi poraslo za čak 350%. Razlog za to je bio prelazak "praga izdržljivosti" potrošača, koji su dalji rast akciznog opterećenja i, posljedično, maloprodajnih cijena cigareta, izbjegli prelaskom na motanje cigareta iz rezanog duhana.

Razmjere supstitucije cigareta rezanim duhanom su bile mnogo veće nego što to pokazivali podaci o rastu tržišta rezanog duhana, jer je eksplodiralo tržište nelegalnog nebrendiranog duhana iz domaće proizvodnje i krijumčarenja². Takva kretanja su obezvrijedila zvanične zdravstvene statistike, koje su pokazivale da je potrošnje cigareta u 2013. pala za 20,6% u odnosu na 2012. Međutim, kako razlog za tako snažan pad potrošnje nije odustajanje potrošača od pušenja, već prelazak na motane cigarete iz rezanog duhana, uglavnom lošijeg kvaliteta, ciljevi zdravstvene politike u smislu smanjenja pušenja ne samo da nisu ostvareni, nego su bili u potpunosti derogirani.

Bilo je normalno za očekivati da će proces harmonizacije akciza sa minimalnim standardima EU donijeti pad potrošnje cigareta. Na osnovu istraživanja više od stotinu studija o ponašanju potrošnje cigareta u uvjetima povećanja poreza u posljednjih pedeset godina ekonomisti su zaključili da je u većini država elastičnost iznosila -0,4. S druge strane, iz analiza Svjetske banke proizilazi da je cjenovna elastičnost veća u manje razvijenim zemljama, te da se u slučaju cigareta kreće i do -0,8³.

U razdoblju 2009-2012 elastičnost potrošnje cigareta u BiH se stalno povećavala, od prihvatljivih -0,4 do -0,8. U 2013. zbog snažne supstitucije potrošnje cigareta elastičnost je eskalirala. Osnovni razlog za takve negativne trendove jeste jaz u poreznom opterećenju cigareta i rezanog duhana koji predstavlja supstitut cigaretama. Naravno, u ovom slučaju se radi o supstituciji najjeftinijih industrijski proizvedenih cigareta cigaretama koje se ručno motaju od rezanog duhana. Može se pretpostaviti da prilikom rasta maloprodajnih cijena prvi koji odustaju od potrošnje cigareta su potrošači sa najnižim dohocima, dok se u strukturi ostalih potrošača dešavaju strukturne promjene. Potrošači iz srednje dohodovne skupine prelaze na jeftinije cigarete, dok potrošači sa visokih dohocima zbog statusa zadržavaju potrošnju skupih cigareta. Stoga, može se zaključiti cjenovna elastičnost potrošnje cigareta nije homogena kategorija i da u velikoj mjeri ovisi o strukturi potrošača. U BiH je prisutna polarizacija između domaćih (uglavnom jeftinijih) i uvoznih (uglavnom skupljih) cigareta. Podatak da je potrošnja domaćih cigareta u 2013. pala za čak 28% u odnosu na 2012, a uvoznih 16,8% ukazuju na zaključak da je proces supstitucije cigareta rezanim duhanom u većoj mjeri pogodio domaću duhansku industriju zbog većeg osipanja potrošača sa nižim dohocima.

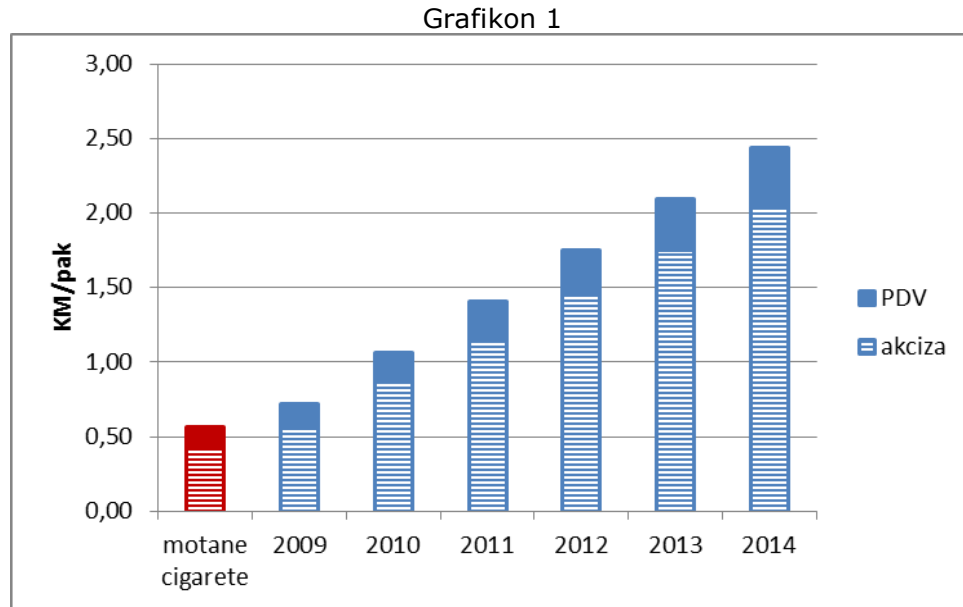
U prvim godinama rast stope akciza je osiguravao rast ukupnih prihoda od akciza bez obzira na pad potrošnje. U početku su zabilježene visoke stope rasta prihoda od akciza, pogotovo u 2010. kada su prihodi zbog niže osnovice porasli za 37,1%. Od 2011. rast usporava, da bi u 2013. bio zabilježen pad od 4,1%.

Osnovni uzrok gubicima prihoda od akciza jeste diferencirano oporezivanje cigareta i rezanog duhana na štetu cigareta. U prvim godinama jaz u poreznom opterećenju nije bio toliko značajan da bi potrošači odustali od cigareta i prešli na rezani duhan. Međutim, kako su rasle samo stope akcize na cigarete, ali ne i na rezani duhan, jaz u poreznom opterećenju je postajao sve veći. Na

² Više_ Antić, D., 2014. „Trendovi u naplati prihoda od akciza na duhan: od "buma" prihoda do porezne evazije". *OMA Bilten* br. 104/2014.

³ Više_ Antić, D., 2015. „Implications of the taxation of tobacco in the European Union in the period 2005-2014". *Financial Theory and Practice*, 39(3) 279-304. Institute for Public Finance, Zagreb.

Grafikonu 1 je prikazana simulacija poreznog opterećenja paklice cigarete koja se dobije iz 1 kg duhana (uvažavajući normative ručne proizvodnje cigareta) i paklice najjeftinijih industrijski proizvedenih cigareta čija je cijena u momentu stupanja na snagu novog Zakona o akcizama (01.07.2009.) iznosila 1 KM.



Grafikon prikazuje rast poreznog opterećenja te paklice cigareta do 2014.godine. Kontinuirano povećanje specifične akcize na cigarete donijelo je snažni rast poreznog opterećenja cigareta, koje je dodatno povećano i zbog povećanja iznosa PDV zbog više osnovice. Budući da je akcizno opterećenje rezanog duhana bilo nepromijenjeno u cijelom razdoblju jaz između poreznog opterećenja rezanog duhana i cigareta je iz godinu u godinu postajao sve veći. U 2014.g. ukupni porezi sadržani u paklici najjeftinijih cigareta su bili skoro pet puta veći nego u paklici cigareta koje su dobijene motanjem rezanog duhana.

TRENDOVI NAKON IZMJENE ZAKONA (2014-2015)

Nagovještaji značajnijih promjena na tržištu duhana javili su se odmah po usvajanju izmjena Zakona o akcizama, a prije njihovog stupanja na snagu (01.08.2014). Uvođenje specifične akcize povećalo je akcizno opterećenje kilograma rezanog duhana za 212%, a ukupno porezno opterećenje (akciza + PDV) za 184%. Drastično povećanje akciznog opterećenja rezanog duhana podstaknulo je njegovo gomilanje, kako brendiranog oporezovanog duhana, tako i neoporezovanog nebrendiranog duhana. Nakon stupanja na snagu izmjena Zakona došlo je do velikih pozitivnih promjena. 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%.

Vrijednost tržišta duhanskih prerađevina

Velika porezna evazija u 2013. je dovela do pada vrijednosti tržišta cigareta od 11,2%. Istodobno, zbog prelaska pušača na brendirani rezani duhan vrijednost legalnog tržišta rezanog duhana je učtverostručena. Da se radi o značajnijim iznosima pokazuje i činjenica da je supstitucija cigareta

brendiranim rezanim duhanima ublažila pad vrijednosti tržišta duhanskih prerađevina, koje je za razliku od segmenta cigareta, palo 6,7% (Grafikon 2).

Nova akcizna politika u samo pet mjeseci je donijela preokret. Prema podacima za 2014. vrijednost tržišta cigareta se povećala za 0,7%, dok je vrijednost tržišta rezanog duhana, zahvaljujući velikim nabavkama pred stupanje na snagu izmjena Zakona, pala svega 6,8%. Zbog događanja na segmentu rezanog duhana ukupno tržište duhanskih prerađevina u 2014. je poraslo za skromnih 0,3% u odnosu na 2013.

Pozitivni trendovi, kao refleksija mjera nove akcizne politike, nastavili su se i u 2015. I pored rasta specifične akcize na cigarete i specifične akcize na rezani duhan ukupno tržište je poraslo za 4,8%, čime je dostignut nivo iz 2011, ali ne i 2012. Analiza strukture tržišta duhanskih prerađevina ukazuje da je rast segmenta cigareta iznosio 9,9%, dok je segment rezanog duhana pao za čak 81%, a u nominalnom iznosu na nivo iz 2012. Iako je vrijednost domaćeg tržišta cigareta u 2015. povećana za čak 24,5%, to je još uvijek daleko ispod 2011. i 2012. S druge strane, vrijednost tržišta uvoznih cigareta, iako je rasla po umjerenijoj stopi od 5,3%, premašila je dosadašnji maksimum iz 2012. godine.

Grafikon 2

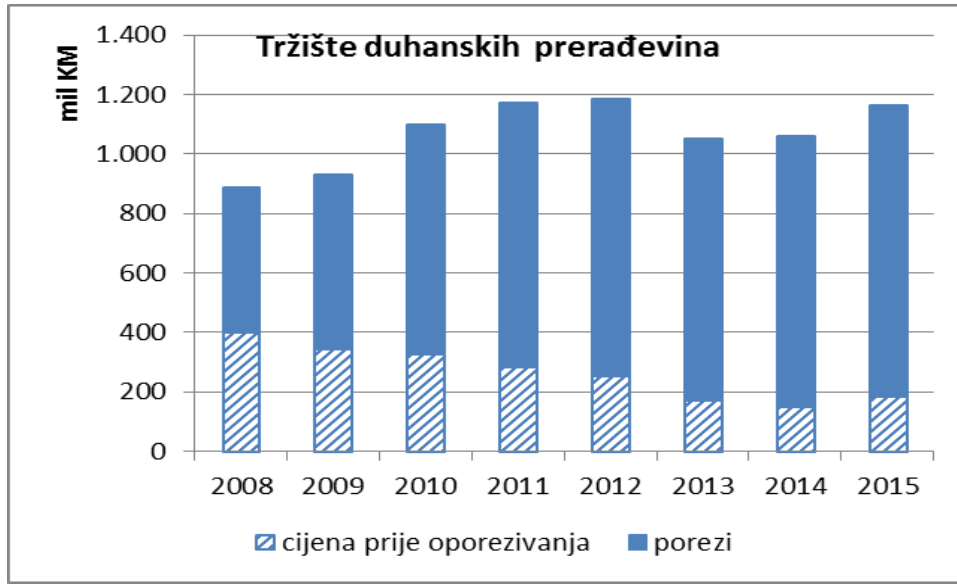


Rast tržišta duhanskih prerađevina može se objasniti:

- (i) mjerama nove akcizne politike,
- (ii) operativnim mjerama UIO i ostalih državnih i entitetskih institucija na suzbijanju šverca, krijumčarenja i nelegalne proizvodnje i prodaje cigareta, te
- (iii) rastom agregatne potrošnje.

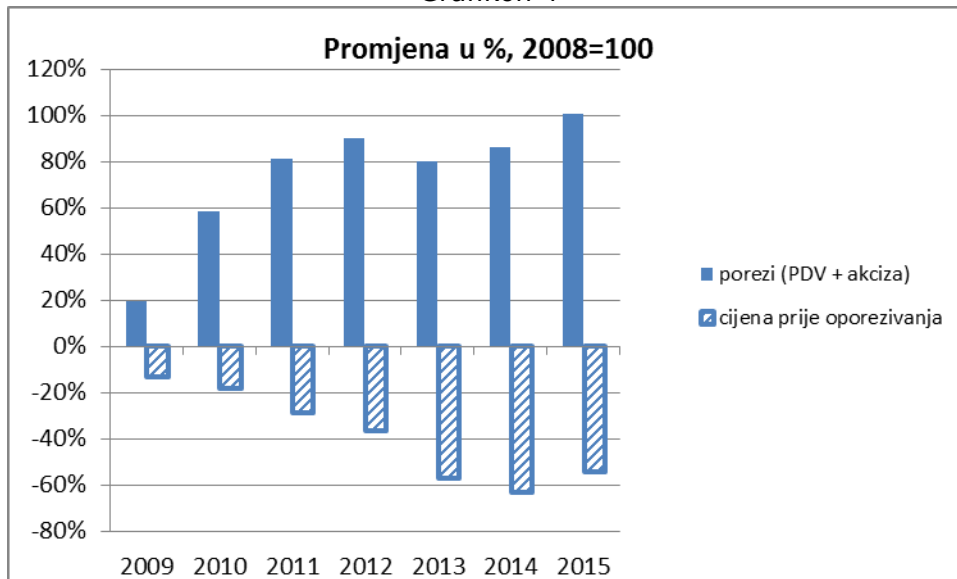
U svakom slučaju, poboljšana je i struktura prodaje, u smislu rasta cijene prije oporezivanja (koja sadrži i dobit/maržu) i dijela koji se odnosi na porezna davanja (Grafikon 3).

Grafikon 3



Strmoglavni pad udjela cijene prije oporezivanja u 2015. je zaustavljen, ali i dalje je ukupan prihod duhanske industrije ispod 50% prihoda iz 2008.g., dok su naplaćeni porezi (PDV i akciza) u odnosu na 2008. udvostručeni (Grafikon 4).

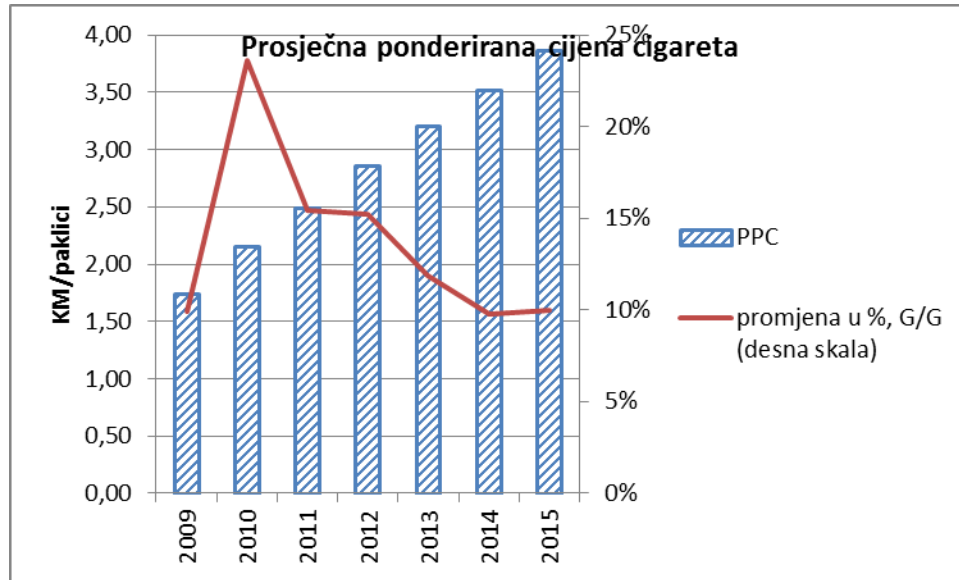
Grafikon 4



Maloprodajne cijene cigareta

Kontinuirano povećanje akciza na cigarete donijelo je brzi rast prosječne ponderirane cijene cigareta. U odnosu na 2008. prosječna ponderirana cijena je povećana za 144%. Najveći skok je zabilježen u 2010. zbog primjene novog Zakona samo u drugom polugodištu 2009. Kasnije dolazi do usporenijeg rasta, na prvom mjestu, zbog visoke osnovice za poređenje (Grafikon 5).

Grafikon 5



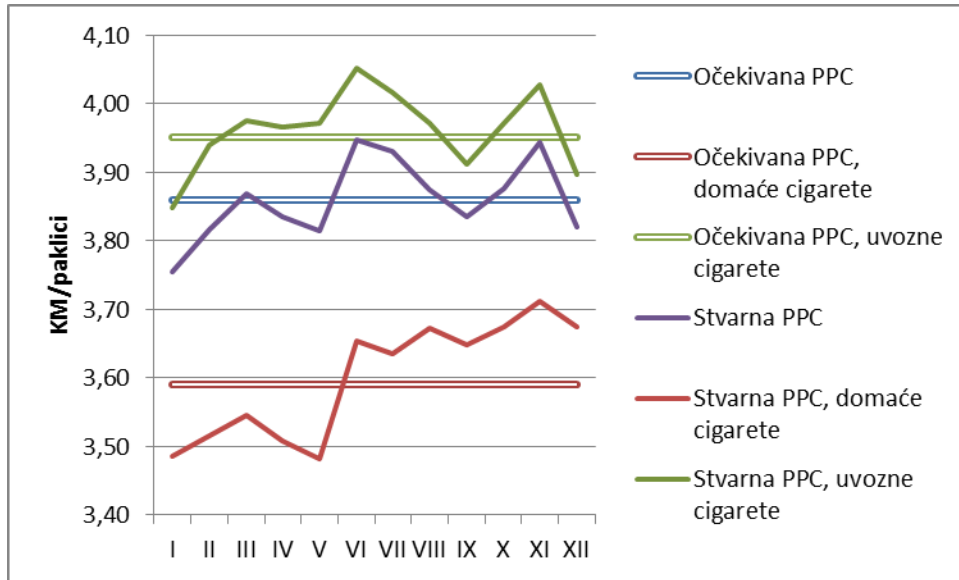
U 2012. prosječna ponderirana cijena cigareta je bila za 0,03 KM/paklici iznad očekivanog povećanja cijena zbog povećavanja akciza. Međutim, u naredne dvije godine, pod pritiskom porezne evazije i u strahu od radikalnijeg smanjenja tržišta duhanske kompanije nisu u cijelosti novo porezno opterećenje prevaljivali na kupca, već su djelimično išli na teret vlastite dobiti, 0,01 KM/paklici u 2013, a 0,04 KM/paklici u 2014. Analiza strukture cigareta u 2014. pokazuje da su domaće kompanije u prosjeku čak 0,06 KM/paklici snosile na teret vlastite dobiti.

Nakon turbulentne 2014. izmjene Zakona o akcizama su donijele stabilizaciju trendova u 2015. U konačnici, ukupno dodatno porezno opterećenje je prevaljeno u cijelosti na kupca i kod domaćih i kod uvoznih cigareta. Međutim, kretanja u toku 2015. pokazuju različite poslovne politike i prilagođavanje kompanija situaciji na tržištu. I domaće kompanije i uvoznici su u prvim mjesecima zadržali cijene ispod nivoa koji bi se mogao očekivati, snoseći dio poreza na teret dobiti.

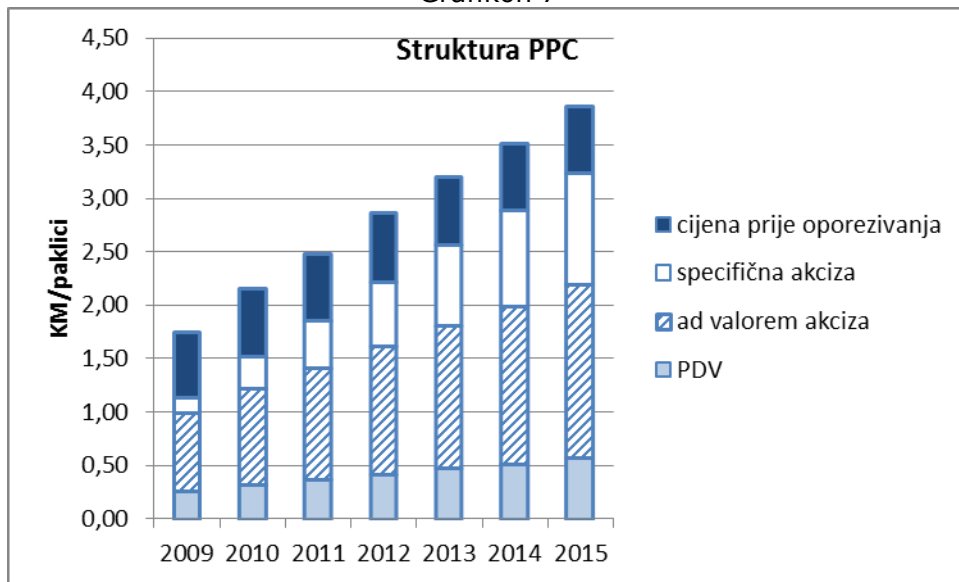
Grafikon 6 pokazuje da su uvoznici vrlo brzo napustili takvu politiku, te da su znatno povećali cijene nastojeći nadoknaditi gubitke iz prva dva mjeseca. Domaće kompanije su držale cijene ispod očekivanog nivoa, trpeći gubitke, sve do juna 2015. Decembar je zanimljiv iz razloga što je prosječna ponderirana cijena uvoznih cigareta značajno ispod očekivane. To ukazuje na politiku povećanog plasmana jeftinijih cigareta pred novo povećanje akciza, što je onda oborilo prosječnu ponderiranu cijenu u tom mjesecu.

Grafikon 7 pokazuje dramatične promjene u strukturi prosječne ponderirane cijene cigareta u smislu rasta akciza i PDV, čiji je udio u 2015. veći za 122% u odnosu na 2009., dok je cijena prije oporezivanja veća samo 4%. Navedena kretanja ukazuju na zaključak da najveći ponder imaju brendovi sa niskom maloprodajnom cijenom.

Grafikon 6



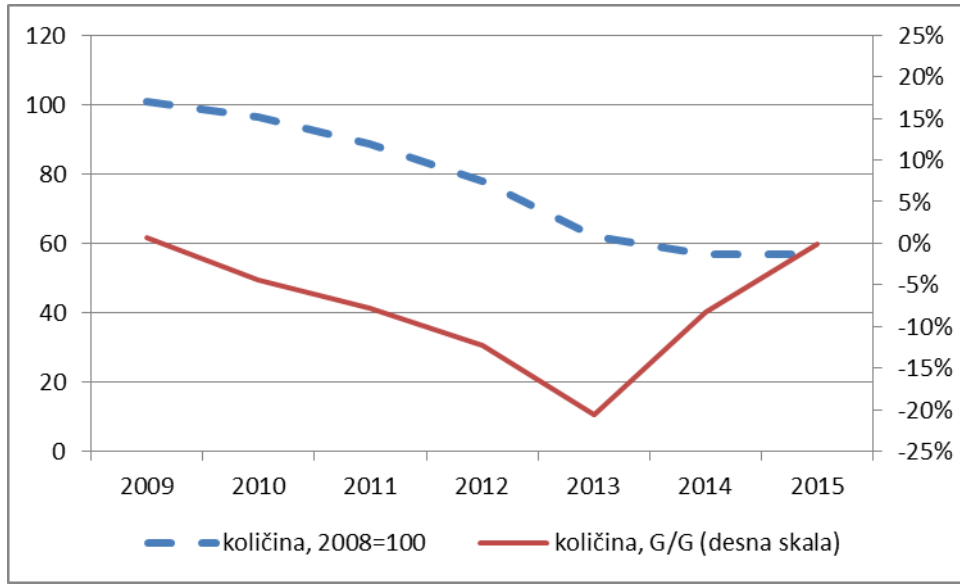
Grafikon 7



Potrošnja duhanskih prerađevina

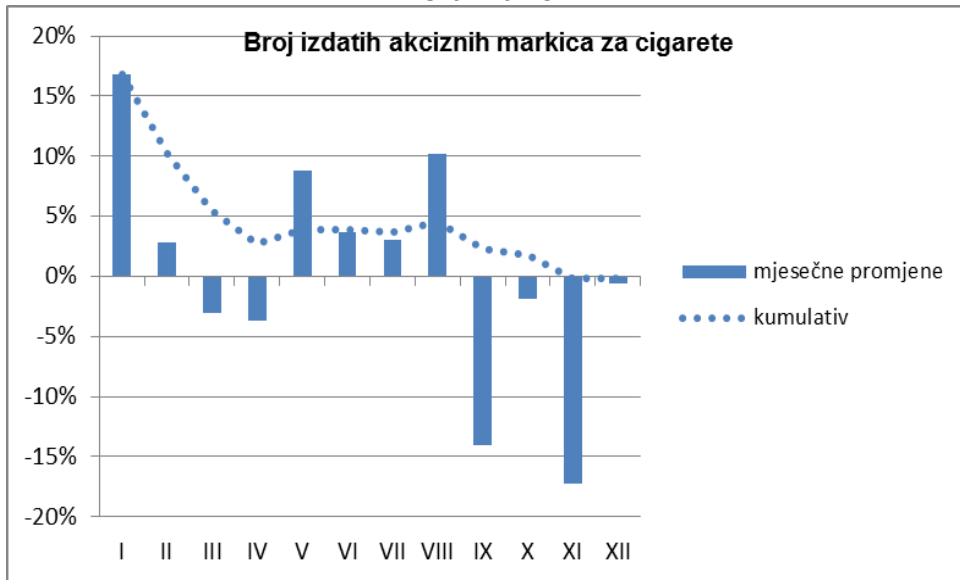
Iz prethodne analize može se zaključiti da su mjere nove akcizne politike dovele do povećanja vrijednosti tržišta koje se u strukturi rasporedilo dijelom na dio koji preostaje kompanijama (cijena prije oporezivanja) i dijelom na porezna davanja. Vrijednost tržišta je u funkciji dvije varijable: cijena i potrošnje. U 2015. novo akcizno opterećenje je u cijelosti prevaljeno na maloprodajne cijene. Međutim, bez obzira na tu činjenicu, suprotno teoriji elastičnosti kod oporezivanja i rezultatima istraživanja prakse u državama širom svijeta, porast cijena nije donio pad potrošnje cigareta. Naprotiv, umjesto pada, potrošnja cigareta, mjerena izdatim akciznim markicama se zadržala na nivou 2014.godine. To ujedno iznosi svega 54% količina iz 2008.godine (Grafikon 8).

Grafikon 8



S druge strane, potrošnja brendiranog rezanog duhana je smanjena za 80,6% u odnosu na 2014. Očigledno je da su veliki rast maloprodajnih cijena rezanog duhana i mjere na suzbijanju nelegalne proizvodnje i prodaje cigareta destimirale potrošače da kupuju rezni duhan, te su se okrenuli potrošnji cigareta. Imajuće to u vidu, trendovi u potrošnji cigareta u 2015. mogu se smatrati izuzetkom, odnosno jednokratnim efektom izmjene politika akciza. Na to ukazuju i mjesečna izdavanja akciznih markica za cigarete u 2015. (Grafikon 9) Zbog neravnomjernog rasporeda efekata izmjena Zakona rast količina markica je zabilježen u prvih osam mjeseci 2015, da bi u ostatku godine bio zabilježen pad, čak i preko 15% (septembar i novembar). Razlog za pad je viša statističke osnovice iz drugog polugodišta 2014, koja je uključivala inicijalne efekte primjene nove politike oporezivanja, ali vjerovatno i pad agregatne potrošnje i raspoloživog dohotka za potrošnju.

Grafikon 9

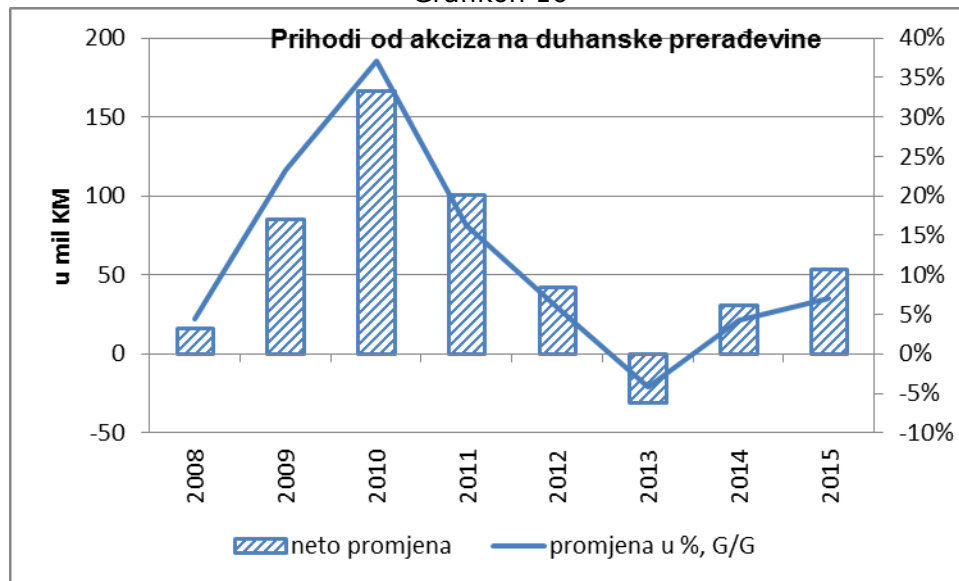


Prihodi od akciza

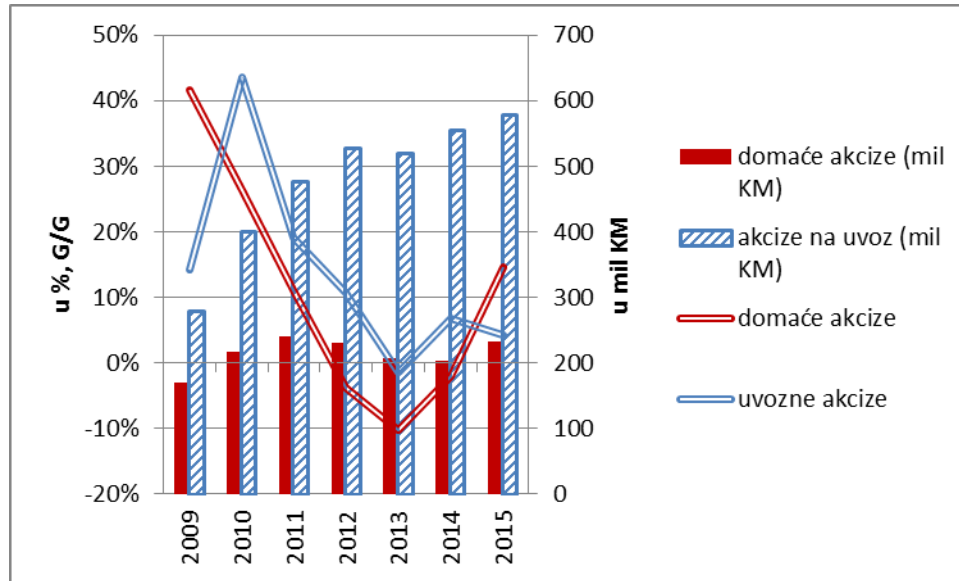
Novi trendovi na tržištu duhana u BiH donijeli su i rast prihoda od akciza (Grafikon 10). U zadnjih pet mjeseci 2014. ostvaren je rast prihoda od 15,8%, što je bilo dovoljno da se kompenziraju gubici iz prethodnog dijela godine i ostvari godišnji rast od 4,3%. Međutim, u nominalnom iznosu iznos prihoda je vraćen na nivo iz 2012.godini koja je predstavljala historijski maksimum. Pozitivni trendovi u naplati akciza nastavljeni su i u 2015.godini. Ostvaren je rast od 7,1%, a ukupni nivo prihoda od akciza je premašio naplatu iz 2012. za 53,2 mil KM (Grafikon 11).

Ukoliko se analizira struktura prihoda od akciza (domaće/uvozne kompanije) dolazi se do zaključka da su domaće akcize u 2015. rasle po stopi od 14,7%, a uvozne 4,3% u odnosu na 2014. Međutim, ukoliko se naplata poredi sa 2012. situacija je obrnuta, domaće akcize su rasle samo 0,9%, a uvozne 9,7%. U strukturi gubitaka prihoda od akciza u 2013. od 31,3 mil KM udio domaćih kompanija je iznosio čak 70%, što je nesrazmjerno njihovom udjelu u naplaćenim prihodima koji iznosi oko 30%. Može se zaključiti da je domaća industrija u većoj mjeri bila pogođena trendovima na tržištu duhanskih prerađevina u odnosu na uvoznike. Osim manje efikasnosti poslovanja, koja ne ostavlja puno prostora za manevre sa maloprodajnim cijenama, razlog je i veća supstitucija cigareta rezanim duhanom podržana politikom kompanija koja je pod pritiskom tekućih trendova jedno vrijeme težište poslovanja sa cigareta, koje donose veću dodanu vrijednost, a time prihode od poreza, pomjerila na posao sa rezanim duhanom. U suštini, poredeći sa 2012., od 53,2 mil KM dodatnih prihoda naplaćenih u 2015, samo 2,1 mil KM se odnosi na domaće kompanije, a na uvozne sve ostalo.

Grafikon 10



Grafikon 11



Za analizu efekata mjera nove akcizne politike značajna je i analiza strukture prihoda od akciza prema vrsti duhanskih prerađevina. Prije eskaliranja porezne evazije udio prihoda od akciza na rezani duhan je bio zanemariv, a 2013. iznosio je 3,9%. Mjere akcizne politike su dovele do smanjenja prihoda od akciza na rezani duhan. U 2014.g. udio ovih prihoda u ukupnim akcizama je bio smanjen na 3,7%, a u 2015. na svega 0,9%.

ZAKLJUČAK

Može se zaključiti da je cilj mjera nove akcizne politike postignut – supstitucija cigareta rezanim duhanom je znatno smanjena. Tržište cigareta se stabiliziralo, iako treba imati u vidu da su duhanske kompanije, pogotovo domaće, izgubile više od polovine cijene prije oporezivanja.

Međutim, tekući trendovi u 2016. pokazuju da su navedeni efekti već iscrpljeni. Pod presijom rasta akciza na cigarete narednih godina, a u uvjetima sporog rasta ekonomije i agregatne potrošnje, izvjesno je jačanje crnog tržišta rezanog duhana i cigareta, sa negativnim posljedicama po prihode od akciza, profitabilnost duhanske industrije i stabilnost tržišta duhanskih prerađevina.