

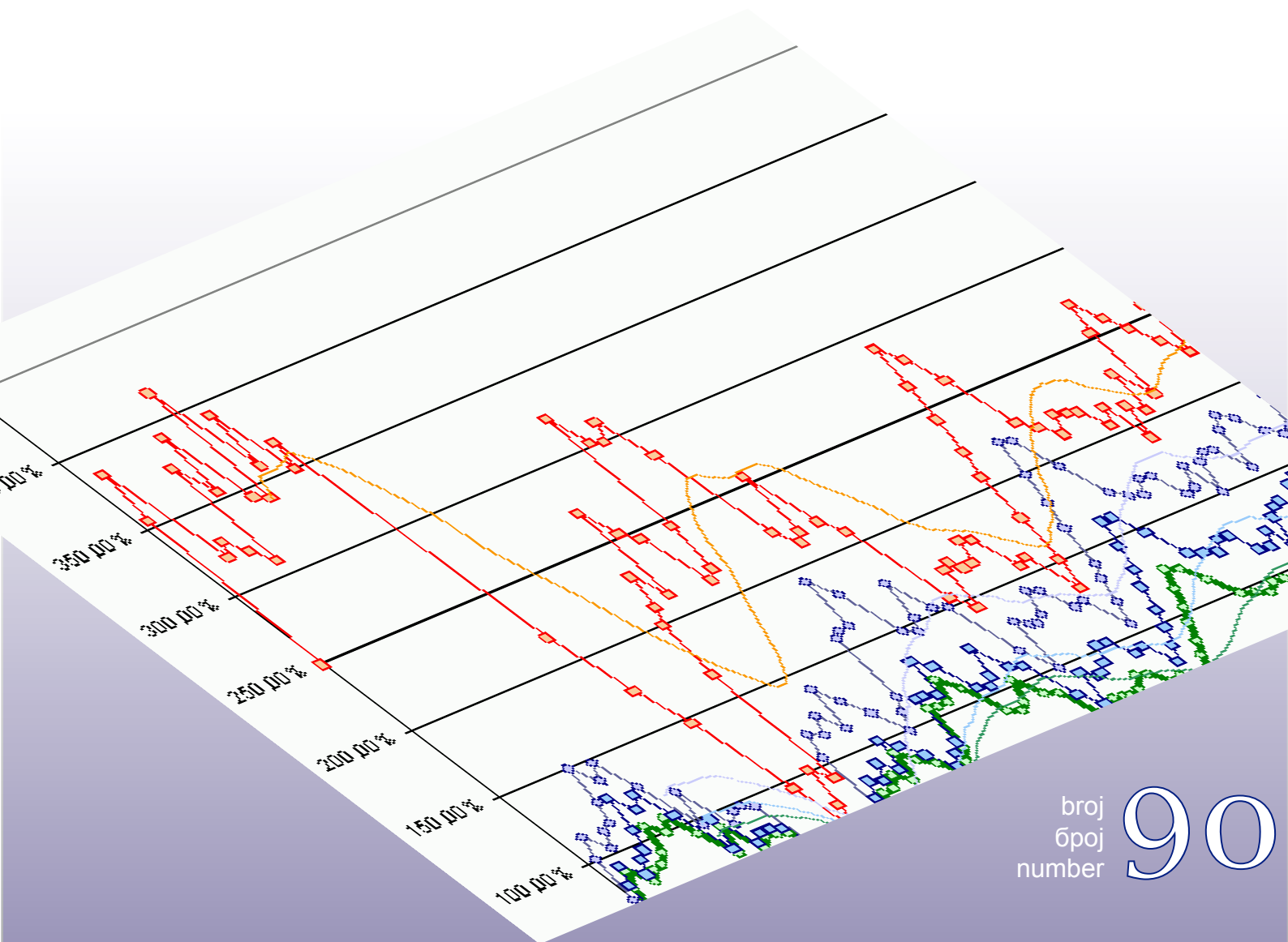
Bosna i Hercegovina
Odjeljenje za makroekonomsku analizu
Upravnog odbora Uprave za indirektno-
neizravno oporezivanje



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

Macroeconomic Unit of the Governing Board of the Indirect Tax Authority

Oma Bilten

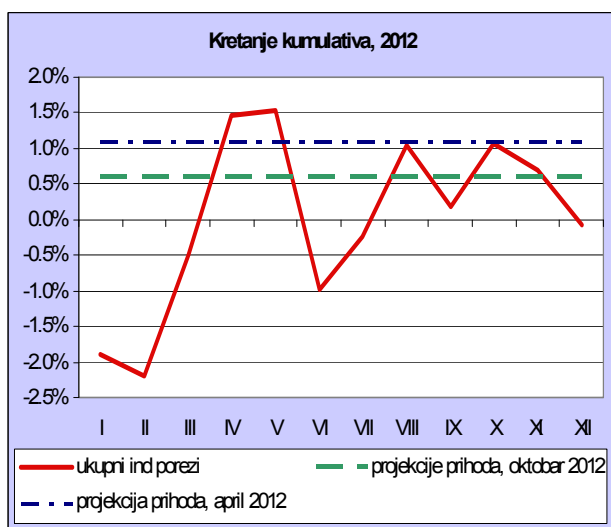


broj
број
number 90

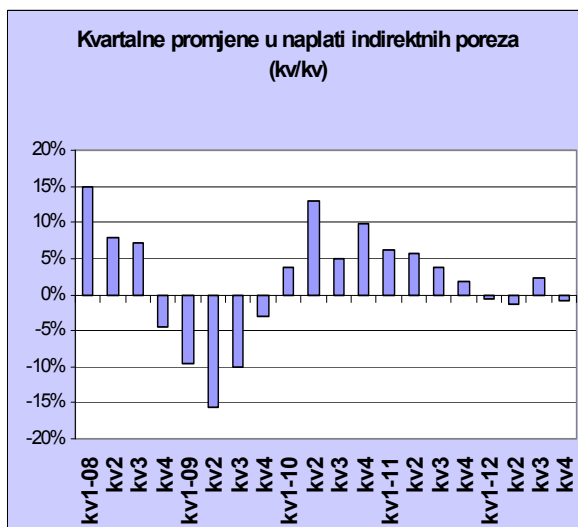
• Januar 2013 • Siječanj 2013 • Јануар 2013 • January 2013 •

Uz ovaj broj

Trend naplate prihoda od indirektnih poreza u periodu januar – novembar 2012 je, i pored snažnih mjesečnih turbulencija, bio pozitivan, za 0,1 p.p. iznad revidiranih godišnjih projekcija prihoda iz oktobra 2012. Neočekivano, s obzirom na tradicionalno visoku naplatu indirektnih poreza, mjesec decembar je donio preokret koji ne samo da je anulirao do tada ostvarene pozitivne efekte nego je prihode doveo u negativnu zonu. Prema preliminarnom izvještaju UIO u decembru je prikupljeno, po odbitku povrata, 411,9 mil KM prihoda ili 5,8% manje nego u decembru 2011. Ukupna naplata prihoda od indirektnih poreza u 2012.godini je iznosila 4,988 mlrd KM i manja je za 0,2% u odnosu na 2011.godinu.



Grafikon 1



Grafikon 2

Preliminarni podaci o naplati prihoda po vrstama ukazuju da je ukupna naplata indirektnih poreza u 2012.g. bila pod snažnim utjecajem oscilacija bruto PDV naplaćenog kod uvoza, te akciza na cigarete i derivata nafte. Opširniju analizu naplate indirektnih poreza u 2012.g. objavićemo u narednom biltenu kada budu dostupni konačni podaci o naplati prihoda i povratima. U ovom broju dajemo analizu fiskalnih efekata diferencirane akcizne politike u BiH u svjetlu inicijativa za finansiranje željeznica iz namjenskih indirektnih poreza.

dr.sc. Dinka Antić
 šef Odjeljenja

Sadržaj:

Fiskalni efekti uvođenja namjenskih poreza za finansiranje željeznica u BiH	2
Održivost javnog duga: uticaj kamatne stope i stope rasta BDP-a	12
Konsolidovani izvještaji: JR, Institucije BiH, entiteti	18

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

Fiskalni efekti uvođenja namjenskih poreza za finansiranje željeznica u BiH

(piše: dr. sc. Dinka Antić)

UVOD

U proteklih nekoliko godina u javnosti su iznesene inicijative o finansiranju željeznica BiH iz namjenskog poreza. Uglavnom, inicijative su se odnosile na uvođenje dodatne putarine iz cijene naftnih derivata, a krajem 2012.godine u javnosti je plasirana i inicijativa o uvođenju dodatne posebne akcize na cigarete namijenjene finansiranju željeznica i direkcija za ceste. I pored najava, inicijative do sada nisu formalno upućene Upravnom odboru Uprave za indirektno oporezivanje (UIO), koji predstavlja prvu instancu za odlučivanje u vezi sa politikom indirektnih poreza. Najave dodatnog oporezivanja derivata nafte naišle su na protivljenje prevoznika, s obzirom da bi rast ulaznih troškova ugrozio njihovo poslovanje. S druge strane, prevoznici bi uvođenjem namjenske putarine za željeznice bili dovedeni u nepovoljniji položaj u odnosu na željeznice, jer bi iz putarine direktno finansirali svoju konkurenciju. Prigovori građana odnose se na lančano poskupljenje dobara i usluga, koje bi nastalo kao posljedica povećanje cijena derivata nafte, što bi, u datim okolnostima ekonomske krize, dovelo do dalje kontrakcije potrošnje, pada zaposlenosti i ekonomske aktivnosti.

U suštini, navedene inicijative za uvođenje namjenskog oporezivanja željeznica imaju dvije strane koje je potrebno sagledati i staviti u kontekst standarda i prakse EU. Jedno područje analize predstavlja pitanje efikasnosti namjenskih poreza u smislu fiskalnih i ekonomskih implikacija, dok se drugo odnosi na pitanje namjene prikupljenih poreza. Do sada smo u dva navrata analizirali implikacije uvođenja namjenskih poreza, iz ugla teorije oporezivanja i sistema indirektnih poreza u BiH, a drugi put u svjetlu pravila državne pomoći EU za željeznice.

U osnovi navedenih inicijativa nalazi se mišljenje da su mjere akcizne politike iz 2009., koje uključuju uvođenje putarine za autoceste i posebne akcize na cigarete, bile efikasne i da će uključivanjem novih namjenskih poreza biti postignuta ista izdašnost prihoda.

Imajući to u vidu potrebno je sljedeće:

- analizirati fiskalne efekte akcizne politike koja je na snazi od 1. jula 2009, a koja se odnosi na uvođenja dodatne putarine za autoceste i posebne akcize na cigarete,
- razmotriti inicijative za finansiranje željeznica u kontekstu srednjoročnih projekcija prihoda za period 2013-2015.

INICIJATIVA #1: UVOĐENJE NAMJENSKE PUTARINE NA DERIVATE NAFTE

Inicijativa za finansiranje željeznica iz cijene naftnih derivata podrazumijeva uvođenje dodatne putarine u iznosu od 0,05 KM za litar derivata. Putarina iz cijene naftnih derivata postoji u poreznom sistemu BiH već desetak godina, prvo u poreznim sistemima entiteta i Distrikta, a od 2005.g. i u sistemu indirektnog oporezivanja BiH. Reforma indirektnih poreza je u tom momentu značila samo prenos nadležnosti u administriranju putarine sa entitetskih poreznih uprava na UIO, budući da je zadržan isti nivo oporezivanja u visini od 0,15 KM za litar derivata. Prihodi od putarine pripadaju „tanku“ (engl. „pool“) prihoda od indirektnih poreza (carine, porez na promet/PDV, akcize), koji se prikupljaju na jedinstveni račun UIO prema jedinstvenim pravilima i koji se raspodjeljuju prema jedinstvenim koeficijentima raspodjele. Nakon odbitka povrata indirektnih poreza i udjela za finansiranje budžeta BiH, indirektni porezi se prema koeficijentima, koje utvrđuje Upravni odbor UIO, raspodjeljuju na entitete i Distrikt Brčko. Raspodjela transfera indirektnih poreza vrši se prema entitetskim propisima na entitetske budžete i direkcije za ceste, te na niže nivoe vlasti (kantoni, lokalne zajednice).

Od 1. jula 2009.g. uvedena je dodatna putarina za finansiranje autocesta u visini od 0,10 KM za litar derivata nafte. Za razliku od „standardne“ putarine nova dodatna putarina je namjenskog karaktera. Vezivanje određenih indirektnih poreza za namjenu je zahtijevalo značajne izmjene u sistemu indirektnog oporezivanja u području raspodjele. U tehničkom smislu bilo je potrebno osigurati zasebno prikupljanje dodatne putarine na posebne račune kod komercijalnih banaka, te njihovo izdvajanje iz raspodjele, na sličan način kao što se radi sa povratima indirektnih poreza i sredstvima za finansiranje budžeta BiH.

Izdvajanje nove putarine iz „tanka“ prihoda od indirektnih poreza je zahtijevalo i donošenje posebnih koeficijenata za njihovu raspodjelu. Naime, imajući u vidu da bi isključiva namjena prihoda od dodatne putarine trebala biti korištena za razvoj mreže autocesta, primjena kriterija krajnje potrošnje, koji je temelj za raspodjelu indirektnih poreza u BiH, nije održiva. Logika svrhe prihoda od dodatne putarine nalaže da se njihova raspodjela između entiteta i Distrikta treba temeljiti na udjelu entiteta i Distrikta u ukupno planiranoj mreži autocesta. Upravni odbor UIO je krajem 2009.g. donio odluku o privremenim koeficijentima raspodjele prema kojoj se prihodi od dodatne putarine raspodjeljuju na sljedeći način:

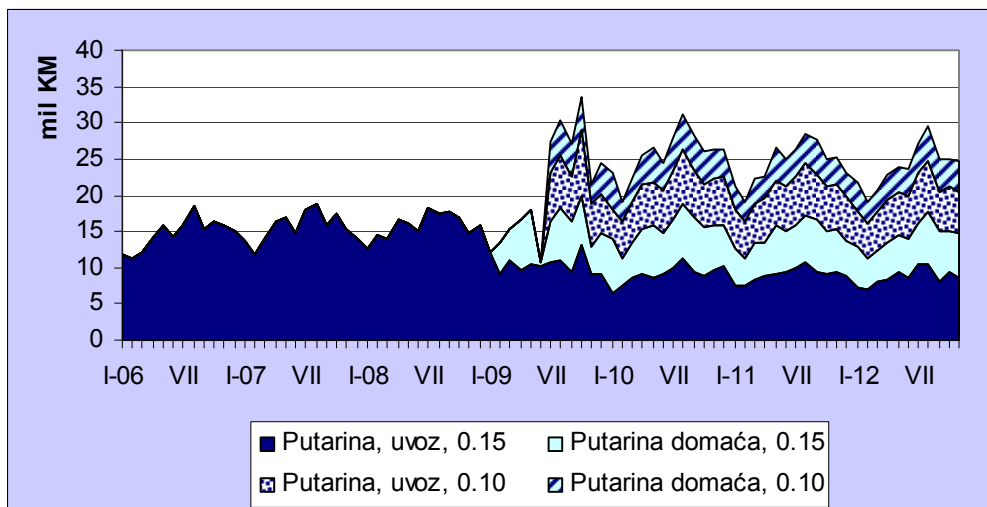
- 10% prihoda se zadržava na podračunu jedinstvenog računa UIO i služi za poravnanje između entiteta i Distrikta prilikom utvrđivanja konačnih koeficijenata raspodjele;
- 90% prihoda se dijeli između korisnika raspodjele na sljedeći način:
 - Federaciji BiH 59%
 - Republici Srpskoj 39%
 - Brčko Distriktu 2%.

Iako iznos dodatne putarine nije toliko značajan u finansijskom smislu u odnosu na PDV ili akcize, ipak, s obzirom na svakodnevno izdvajanje 10% naplaćenih prihoda od putarine, iznosi kumulirani na računu rezervi vremenom postaju sve veći. Upravni odbor UIO je u oktobru 2011. donio odluku o raspodjeli kumuliranog iznosa rezervi od 28 mil KM na entitete i Distrikt prema gore navedenim koeficijentima, ispraznivši tako račun rezervi. Međutim, kako od tada do danas nije dogovorena konačna metodologija raspodjele dodatne putarine, nastavljeno je sa kumuliranjem 10% prihoda od putarine na računu rezervi.

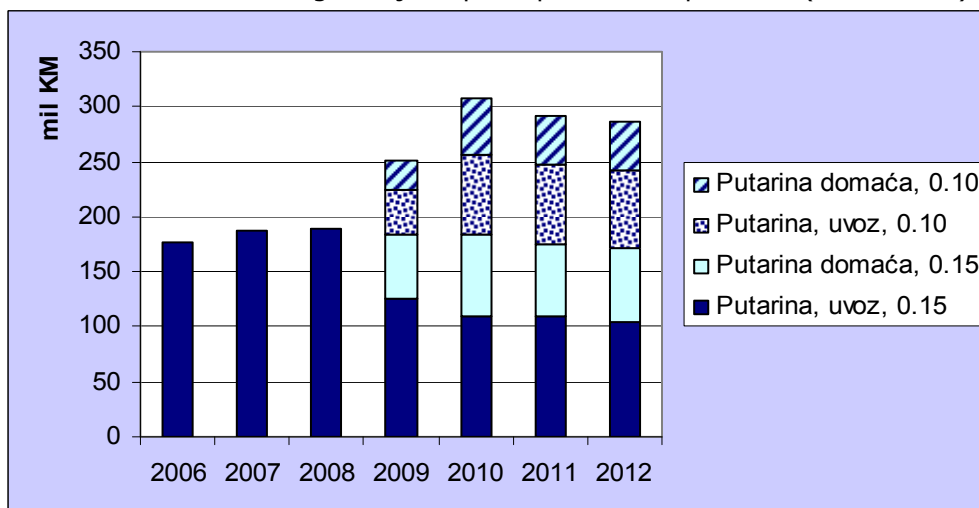
Fiskalni efekti putarine

Prihodi od putarine se mogu analitički posmatrati s obzirom na porijeklo derivata. Do pokretanja Rafinerije krajem 2008.godine prihodi od putarine su se naplaćivali samo pri uvozu. Već od početka 2009. evidentiraju se prihodi od putarine koje uplaćuje Rafinerija na derivate proizvedene u zemlji. Od 1. jula 2009. ove dvije osnovne vrste prihoda od putarine se dalje raščlanjavaju prema namjeni prihoda na putarinu 0,15 KM („standardna“) i 0,10 KM (za autoceste). Primjetno je da značaj Rafinerije za prikupljanje prihoda od putarine vremenom sve više raste zbog povećanja proizvodnje derivata.

Grafikon 1 Struktura mjesečne naplate prihoda od putarine (2006-2012)

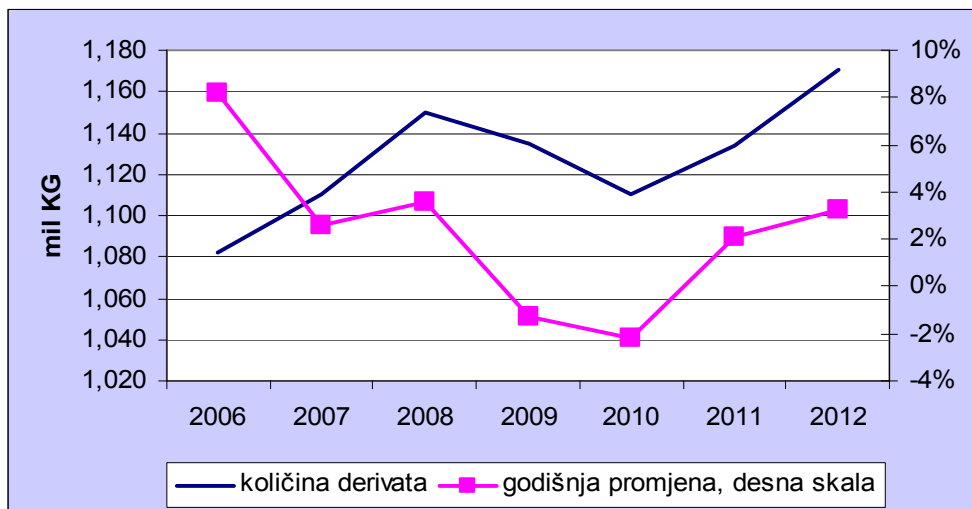


Grafikon 2 Struktura godišnje naplate prihoda od putarine (2006-2012)



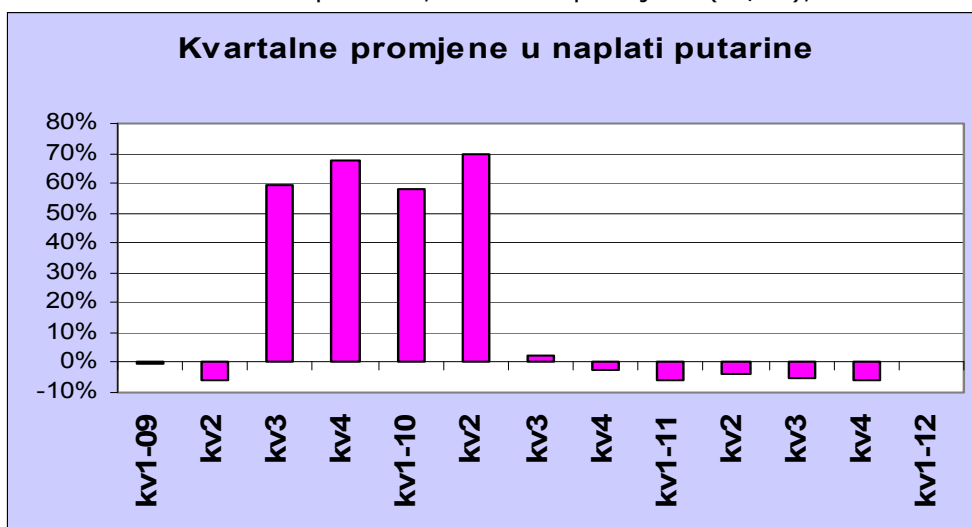
Do stupanja na snagu novog Zakona o akcizama prihodi od putarine iz cijene naftnih derivata su se ravnomjerno povećavali u skladu sa rastom ekonomije i potrošnje. Globalna ekonomska kriza donosi umjereno smanjenje potrošnje derivata u BiH, koje se u 2009. i 2010. godini kretalo od 1 do 2,2%. Međutim, 2011. je donijela rast količina potrošnje derivata (Grafikon 3). Trend porasta količine potrošnje je nastavljen i u 2012.godini.

Grafikon 3 Potrošnja derivata, trendovi (2006-2012)



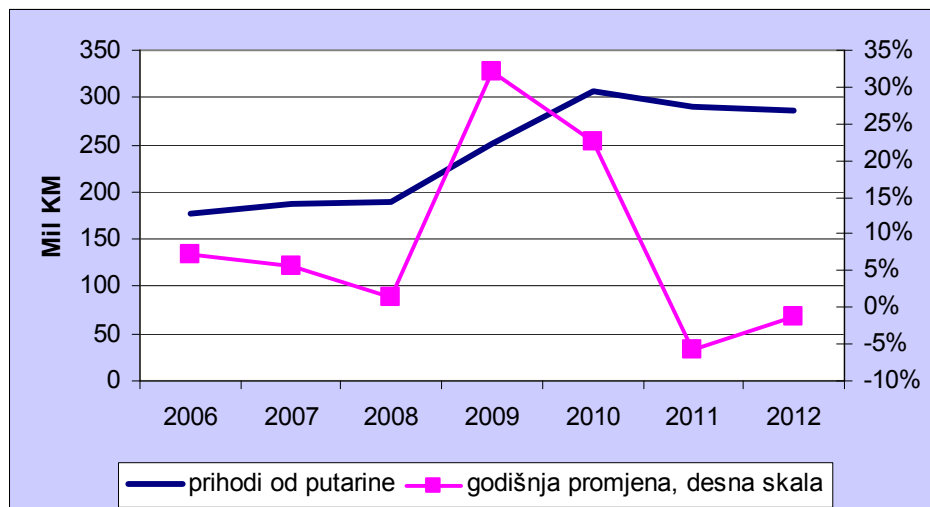
Očekivano, uvođenje dodatne putarine za autoceste je dovelo do značajnih fiskalnih efekata. Ukupni prihodi od putarine su u 2009. bili veći za 32% u odnosu na 2008. godinu, odnosno 22,7% u 2010. u odnosu na 2009.g. S obzirom da je do promjene akcizne politike došlo sredinom 2009.g. efekti uvođenja putarine se rasprostiru u drugoj polovini 2009. i prvoj polovini 2010.g. (Grafikon 4).

Grafikon 4 Prihodi od putarine, kvartalne promjene (kv/kv), 2009-2012



Poredeći trendove potrošnje derivata i trendove naplate prihoda od putarine može se uočiti da prihodi ne prate istom mjerom potrošnju derivata. Iako je u 2011.g. potrošnja derivata porasla, prihodi od putarine počinju padati, i to za 5,3% u 2011.g., te za 1,3% u 2012.godini (Grafikon 5). Osnovni uzrok ovoj pojavi je diferencirano oporezivanje derivata.

Grafikon 5 Prihodi od putarine, trendovi (2006-2012)



Implikacije diferenciranog oporezivanja derivata nafte

U prethodnom poglavlju istaknuta su divergentna kretanja potrošnje derivata, mjereno litrama derivata na koje se plaćaju akciza i putarine, i naplaćenih prihoda u posljednjih nekoliko godina kao posljedica diferenciranog poreznog tretmana derivata. Do stupanja na snagu novog Zakona o akcizama diferencirano oporezivanje obuhvatalo je:

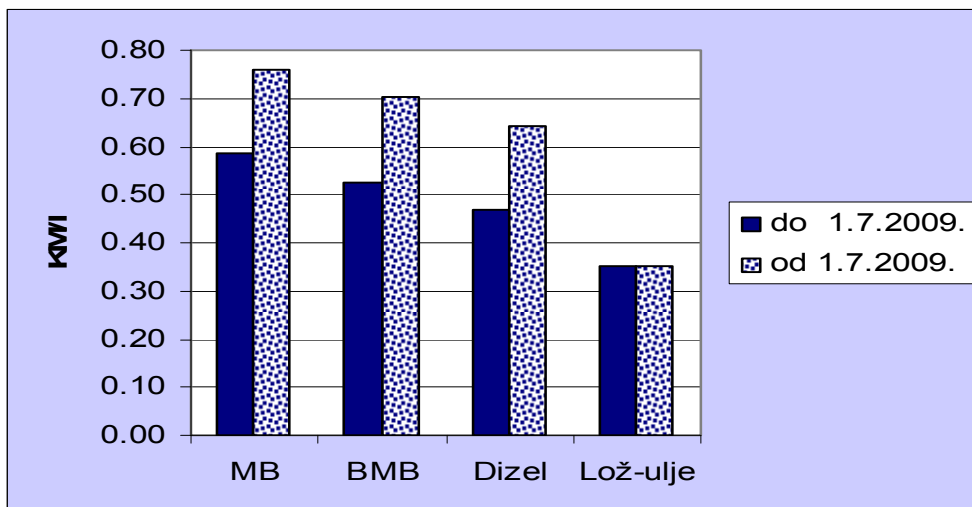
- (i) različit porezni tretman derivata u odnosu na vrstu derivata, dok su od novog Zakona uvedene i
- (ii) dodatne olakšice za određenu upotrebu derivata.

Diferencirano oporezivanje derivata prema vrsti derivata podrazumijeva primjenu različitih stopa akciza i putarine za određene derivate nafte. Stopa akcize na dizel i lož-ulje je manja nego kod benzina. I kod vrsta benzina postoji diferenciranje, te je motorni benzin više opterećen akcizom nego bezolovni benzin. Međutim, na dizel i benzine se plaća putarina, dok se na lož-ulje ne plaća. Iz navedenog proizilazi da je lož-ulje derivat koji je najmanje opterećen porezima. Porezno opterećenje dizela i bezolovnog benzina je za 83% i 100%, respektivno, veće nego kod lož-ulja.

Navedene velike razlike u poreznom teretu uvijek predstavljaju poticaj potrošačima na zakonitu, ali i nezakonitu poreznu evaziju. Prirodna reakcija subjekata koji snose porezni teret jeste da porezni teret izbjegnu, umanje ili prevale na drugoga. U slučaju oporezovanja derivata potrošači se mogu opredijeliti za derivate koji su manje oporezovani. Ova supstitucija potrošnje je zakonita, ali ostavlja posljedice po prihode. Posljednjih deset godina udio benzina u ukupnim količinama pogonskog goriva (dizel + benzini) se konstantno smanjuje. Promjene u strukturi potrošnje pogonskih goriva mogu su objasniti nižim porezima na derivate, ali i rastućom preferencijom građana BiH prema vozilima da dizel. Pojavom ekonomske krize, trend smanjenja korištenja benzina u korist dizela je pojačan. Jedan od razloga je svakako i ekonomičnost potrošnje dizela u odnosu na vozila na benzin. Načelno, potrošnja dizela bi trebala biti manje cjenovno elastična u odnosu na benzin, budući da su veliki potrošači dizela kompanije, za razliku od benzina kojeg uglavnom koriste građani.

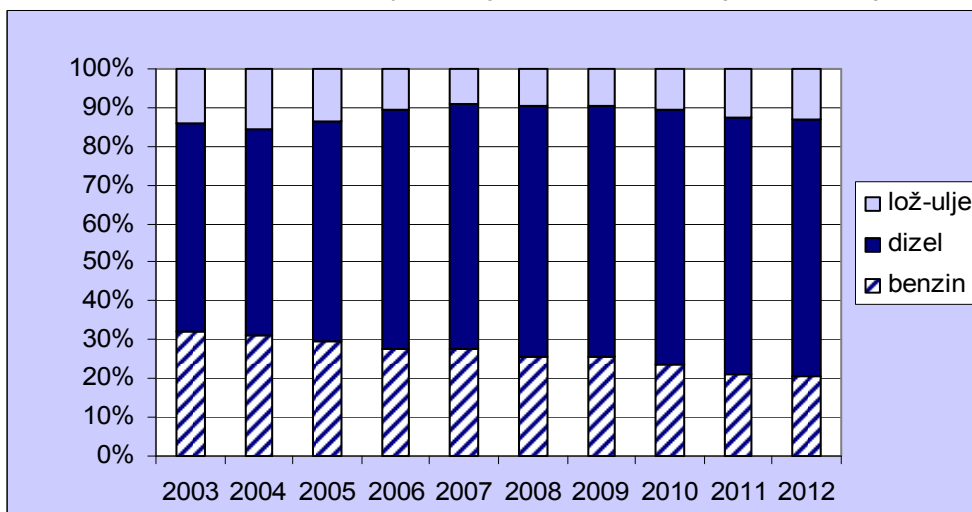
Uvođenjem dodatne putarine razlika u poreznom opterećenju pogonskih goriva, na jednoj strani, i lož-ulja, na drugoj strani se značajno povećava, pogotovo u odnosu dizel - lož-ulje (Grafikon 6).

Grafikon 6 Porezno opterećenje derivata u BiH



Od donošenja novog Zakona količina lož-ulja stavljenog u promet se povećala za 40% u odnosu na 2008.g. To je, i pored niskog udjela lož-ulja u ukupnim količinama derivata, dovelo do značajnog pomjeranja strukture potrošnje u korist nisko oporezovanog lož-ulja (Grafikon 7). Može se zaključiti da je dodatna putarina dala snažan poticaj za zloupotrebe kod korištenja lož-ulja za pogon vozila, umjesto za zagrijavanje. Zloupotrebe kod lož-ulja su dovele do gubitka prihoda od putarine.

Grafikon 7 Struktura potrošnje derivata u BiH (2003-2012)



Drugi faktor koji je doveo do smanjenja prihoda od putarine u odnosu na očekivane jeste diferencirano oporezivanje derivata nafte prema upotrebi. Različiti porezni tretman derivata prema upotrebi egzistira u Zakonu od 1. jula 2009, a puni efekat je ispoljen od 2010.godine. Diferenciranje prema upotrebi je izvršeno na dva načina: oslobađanjem rudnika, termoelektrana i željeznice plaćanja putarine na dizel i povratom akciza na lož-ulje koje se koristi za zagrijavanje poslovnih i privatnih prostorija i objekata za poljoprivrednu proizvodnju (staklenika i plastenika).

Oslobađanje rudnika, termoelektrana i željeznica odnosi se na količine dizela koje koriste navedeni privredni subjekti u procesu proizvodnje ili pružanja usluga, kao i za rad vozila koja se ne voze

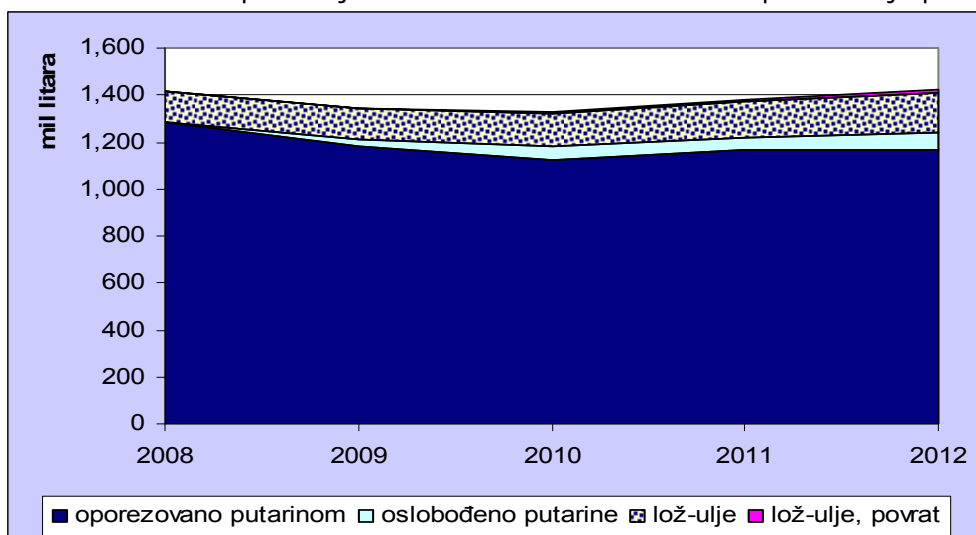
kategoriziranim cestama. Količine dizela koji se može osloboditi putarine prema Zakonu odobrava Upravni odbor UIO na prijedlog entitetskih vlada, odnosno nadležnih entitetskih ministarstava. Primjetan je rastući trend oslobođenih količina dizela iz godine u godinu, tako da za 2012.g. oslobađanja po ovoj osnovi iznose 7,6% dizela stavljenog u promet. Gubitak prihoda od putarine po ovom osnovu u 2012.g. mogao bi iznositi maksimalno 19,3 mil KM¹.

Povrat akcize na upotrebu lož-ulja za zagrijavanje, osim što umanjuje prihode od akciza, djeluje poticajno na veće korištenje lož-ulja za zagrijavanje od strane građana, poslovnih subjekata i poljoprivrednika, ali i na porast zloupotreba, čime se gube i prihodi od akciza i prihodi od putarine. Primjetan je rastući trend povrata akciza na lož-ulje. U 2010.g. vraćeno je 1,5 mil KM, a u 2012.g. 3,4 mil KM, što korespondira cca 11,3 miliona litara lož-ulja.

Projekcije prihoda od putarine

Može se zaključiti da je politika diferenciranog oporezivanja derivata nafte u protekle tri godine dovela do smanjenja količine derivata koji se oporezuju putarinom (Grafikon 8), što je izazvalo eroziju prihoda od putarina. Nepovoljna činjenica je da su olakšice stupile na snagu u vrijeme ekonomske krize, pada potrošnje i proizvodnje, tako da gubitke prihoda od putarine nije moguće nadomjestiti povećanom potrošnjom oporezivih derivata nafte.

Grafikon 8. Struktura potrošnje derivata u BiH s obzirom na oporezivanje putarinom

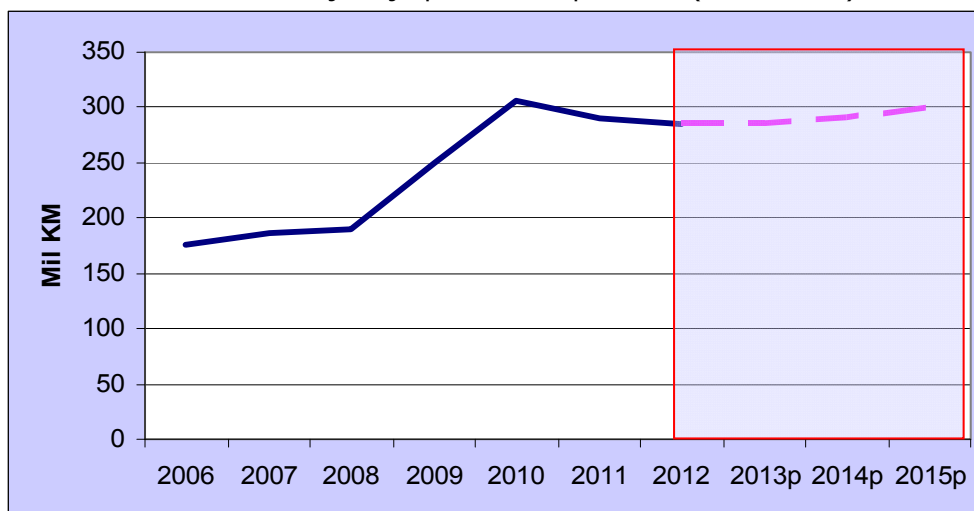


Kretanje prihoda od putarine u naredne tri godine ovisiće o ekonomskom oporavku BiH. Međutim, prema posljednjim projekcijama Odjeljenja², čak i u slučaju povoljnog makroekonomskog scenarija, očekivani porast prihoda od putarine u 2013., 2014. i 2015.godini bi bio neznatan, svega 0,3%, 1,7% i 3,1%, respektivno, zbog rasta gubitaka prihoda po osnovu diferencirane politike oporezivanja derivata i porasta zloupotreba kod upotrebe lož-ulja.

¹ Može se očekivati da iznos gubitaka prihoda od putarine bude i niži, s obzirom da se radi o planiranim količinama. Na primjer, u 2011.g. stvarno je potrošeno svega 80% količina koje su odbrene od strane UO UIO, pa su gubici na putarini iznosili 16,7 mil KM.

² OMA Bilten br. 88/89, Novembar/Decembar 2012., www.oma.uino.gov.ba.

Grafikon 9 Projekcija prihoda od putarine (2013-2015)



Eventualno uvođenje dodatne putarine bi samo pojačalo dosadašnje ispoljene negativne efekte i dalo poticaj porastu poreznih prevara, vodeći manjoj naplati prihoda od očekivane.

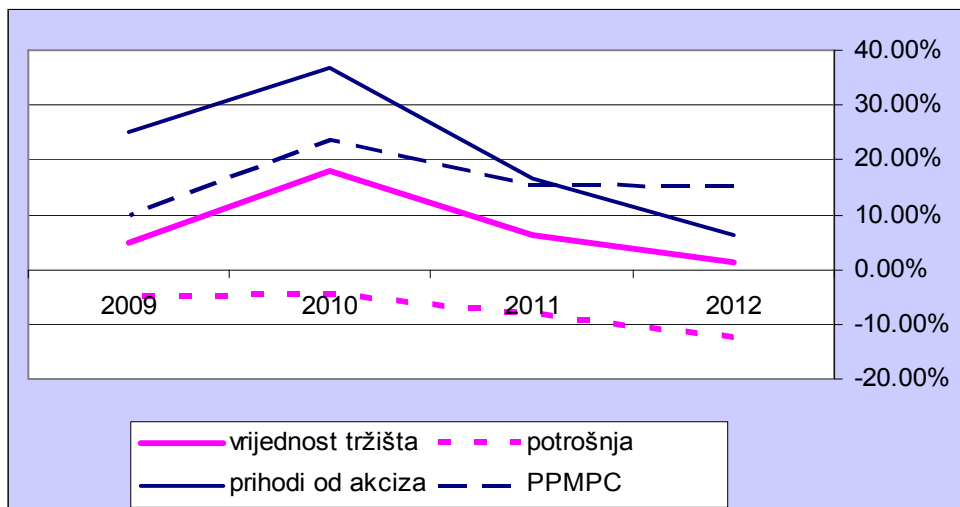
INICIJATIVA #2: UVOĐENJE NAMJENSKE POSEBNE AKCIZE NA CIGARETE

Bitan kvalitet novog Zakona o akcizama jeste postepena harmonizacija oporezivanja cigareta sa standardima EU. S obzirom da su standardi EU u ovom području kompleksni, te da su se u međuvremenu i promijenili, početna faza harmonizacije uključila je uvođenje koncepta najpopularnije cjenovne kategorije cigareta, minimalne akcize i posebne akcize, te kontinuirano povećanje posebne akcize dok ukupna akciza na najpopularniju cjenovnu kategoriju ne dostigne 126 KM / 1000 cigareta. Kako je do sada najpopularnija cjenovna kategorija cigareta redovito bila i najjeftinija očigledno je da će se proces povećanja posebne akcize okončati kada propisani minimum akciznog opterećenja dostignu najjeftinije cigarete.

O efektima kontinuirane harmonizacije akciza na cigarete na prihode od akciza i tržište cigareta postoji niz objavljenih analiza u biltenima Odjeljenja od 2009. do danas. Za potrebe analize inicijative za uvođenje namjenske posebne akcize za finansiranje željeznica osvrnućemo se ukratko na fiskalne efekte u 2012.godini i očekivane trendove do 2015.godine.

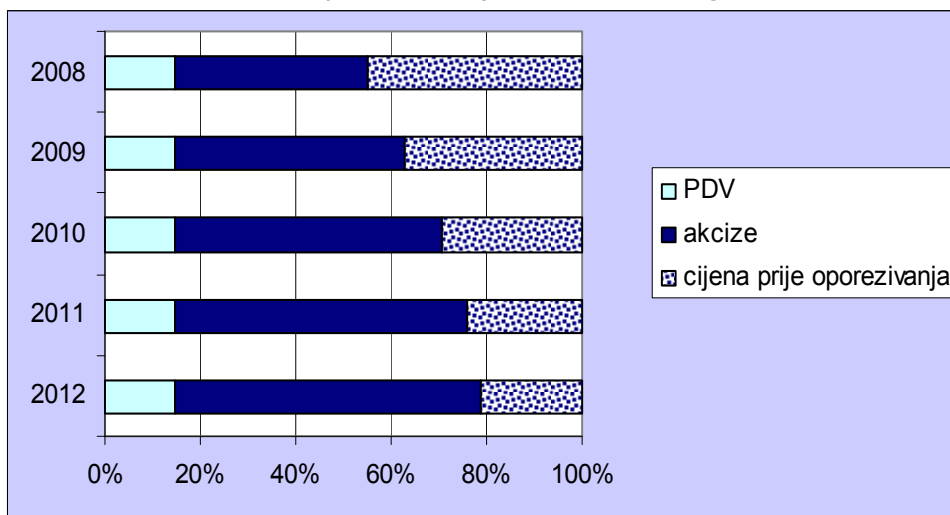
Povećanje akciznog opterećenja prvih godina je donijelo snažan rast maloprodajnih cijena cigareta i prihoda od akciza, uz umjereni pad potrošnje cigareta, mjerene brojem akciznih markica. Međutim, u 2012.godini dolazi do veće kontrakcije potrošnje cigareta od očekivane. Jedan od razloga je produbljavanje ekonomske krize, pad dohotka i rast nezaposlenosti. Jedan dio građana potpuno odustaje od konzumiranja cigareta ili radikalno smanjuje potrošnju. Povećana cjenovna elastičnost inače visoko neelastičnih cigareta može biti rezultat rasta crnog tržišta. Naime, visoko porezno opterećenje cigareta daje veliki poticaj potrošačima za izbjegavanje plaćanje poreza. Mnogi od njih su pribjegli supstituciji potrošnje skupljih cigareta sa manje oporezovanim fino rezanim duhanom. Visoke maloprodajne cijene cigareta predstavljaju poticaj za širenje neregistrirane domaće proizvodnje rezanog duhana i iznalaženje novih kanala za neoporezovani uvoz duhana u BiH. Na taj način, legalna supstitucija cigareta rezanim duhanom dobja je karakter nelegalne porezne evazije.

Grafikon 10 Kretanje tržišta cigareta u BiH i prihoda od akciza, G/G



Negativni trendovi na tržištu cigareta u 2012.godini doveli su do usporavanja rasta vrijednosti regularnog tržišta cigareta na samo 1,6% u 2012.g. u odnosu na 2011.g. (Grafikon 10). Kako se najveći dio rasta vrijednosti tržišta odnosio na poreze (akcize i PDV) usporavanje rasta znači i niže fiskalne efekte u odnosu na očekivane. Iako je rast prosječne ponderirane maloprodajne cijene (PPMPC, Grafikon 10) u 2012.g. bio iznad očekivanog to nije bio dovoljno da se kompenzira pad potrošnje cigareta. Smanjenje oporezovanih količina cigareta zbog sve veće upotrebe manje oporezovanog rezanog duhana ili neoporezovanog duhana iz nelegalne proizvodnje i uvoza dovelo je to snažne erozije prihoda od akciza na cigarete, a time i očekivanih fiskalnih efekata koji bi mogli doprinijeti fiskalnoj konsolidaciji BiH.

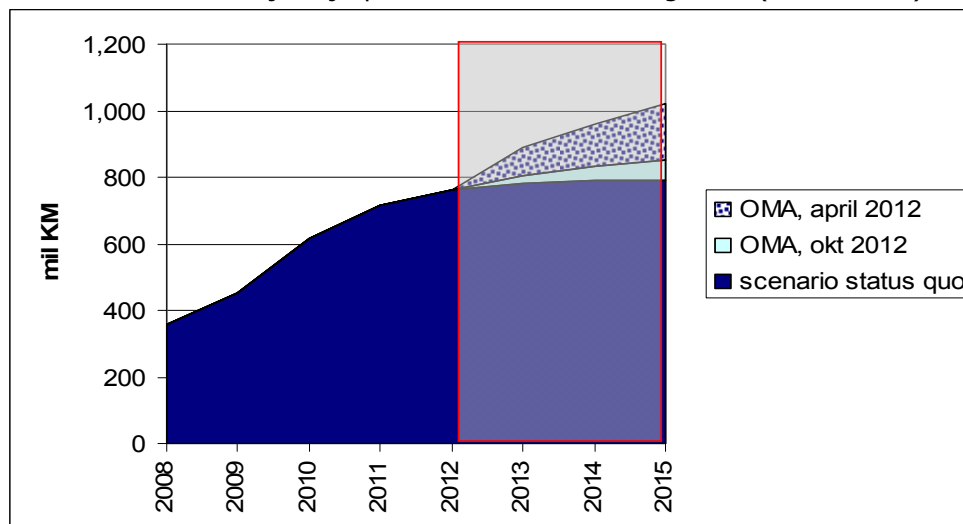
Grafikon 11 Komponente vrijednosti tržišta cigareta u BiH



Jačanje crnog tržišta ozbiljno nagrizalo regularno tržište cigareta i ugrožava poslovanje kompanija iz duhanske industrije. U odnosu na 2008.g. udio u vrijednosti tržišta cigareta, iz kojeg kompanije pokrivaju troškove i ostvaruju dobit, je u 2012. bio nominalno manji za 37%. Relativni udio cijene prije oporezivanja u strukturi vrijednosti tržišta cigareta je smanjen sa 45%, koliko je iznosio 2008.g., na 21% u 2012 (Grafikon 11).

Neočekivani trendovi na tržištu cigareta su zahtijevali revidiranje projekcija prihoda od akciza (Grafikon 12). Stagnacija vrijednosti tržišta cigareta ukazuje na suženi prostor za povećanje prihoda od akciza u 2013.g. i narednim godinama, bez obzira na dalje povećanje posebne akcize.

Grafikon 12 Projekcije prihoda od akciza na cigareta (2013-2015)



Nepovoljna činjenica jeste da je početna prednost BiH u okruženju u pogledu visine akcize anulirana, tako da sada postoji realna opasnost krijumčarenja jeftinijih cigareta iz Srbije i drugih zemalja na istoku, čije je akcizno opterećenje ispod rastućeg opterećenja u BiH. Jedini način da se efekti politike akciza ponovo dovedu na planiranu trasu rasta jeste zatvaranje kanala curenja prihoda od akciza. To bi konkretno značilo usklađivanje oporezivanja fino rezanog duhana sa standardima EU i pojačan inspekcijski nadzor uvoza i tržišta.

Prema scenariju *status quo*, koji podrazumijeva slab ekonomski oporavak zemlje i zadržavanje sadašnje politike oporezivanja rezanog duhana, očekuje se nastavak trenda pada potrošnje istim tempom kao i u 2012.g.. Prema scenariju predviđen je skroman rast prihoda od akciza iako bi planirano povećanje akciza u Srbiji trebalo smanjiti odliv prihoda zbog krijumčarenja cigareta. Naime, pretpostavlja se da će jaz između poreznog opterećenja cigareta i fino rezanog duhana svake godine biti sve veći kao rezultat kontinuiranog povećanja posebne akcize do 2015.g. i zadržavanja iste akcize na duhan. Realno je očekivati da će to još više podstaknuti legalnu i nelegalnu supstituciju cigareta fino rezanim duhanom, što bi u konačnici moglo anulirati pozitivne efekte smanjenja krijumčarenja cigareta iz okruženja.

ZAKLJUČAK

Inicijative za iznalaženje dodatnih izvora poreznih prihoda za finansiranje željeznica polaze od statičke procjene iznosa dodatnih prihoda, bez sagledavanja negativnih fiskalnih i ekonomskih implikacija politike akciza koja je na snazi od 1. jula 2009., pogotovo u vrijeme ekonomske krize.

Analiza fiskalnih implikacija mjera akcizne politike u području putarine i oporezivanja cigareta, koje su na snazi od 1. jula 2009., samo potvrđuje poznatu teorijsku postavku da povećanje poreznog tereta ne donosi proporcionalno povećanje poreznih prihoda. U svakom slučaju rast poreza djeluje negativno na potrošnju, štednju, investicije i zaposlenost. Negativni efekti poreza se pojačavaju ukoliko zakonodavac povećava stope poreza samo selektivno, omogućavajući diferencirano oporezivanje proizvoda koji se mogu koristiti uzajamno kao supstituti. Uvođenjem

diferenciranog poreznog tretmana prema upotrebi, kategoriji obveznika i sl. otvara se prostor za legalno izbjegavanje poreza, ali i za porezne prevare.

Uvođenje dodatne putarine za finansiranje željeznica još više bi dalo poticaja potrošačima na zloupotrebe korištenja lož-ulja kao pogonskog goriva. S druge strane, uvođenje dodatne akcize na cigarete bi narušilo dosadašnji pristup postepenog i ujednačenog povećanja posebne akcize za 0,15 KM po paklici godišnje, za koji se zalaže Upravni odbor UIO. Rapidno jednokratno povećanje posebne akcize za 0,30 – 0,40 KM po paklici samo bi produbilo postojeće distorzije na tržištu cigareta i još više motiviralo proizvođače duhana i potrošače na nelegalnu proizvodnju, uvoz i potrošnju rezanog duhana. Staviše, to bi neutraliziralo efekte najavljenog povećanja akciza u Srbiji, ponovno stvarajući prostor za krijumčarenje cigareta u BiH.

Iz gornje analize može se zaključiti da bi fiskalni efekti inicijativa bili upitni (dodatna posebna akciza na cigarete) ili manji od očekivanih (dodatna putarina). U oba slučaja fiskalni efekti ne bi bili dovoljni za finansiranje ogromnih dubioza željeznica. U svjetlu te činjenice krajnje nerelna su i očekivanja da bi se iz dodatnih prihoda mogla graditi željeznička infrastruktura i dionice koridora Vc.

Održivost javnog duga: uticaj kamatne stope i stope rasta BDP-a

(Pripremila: Aleksandra Regoje, makroekonomista)

UVOD

Kada možemo reći da je fiskalna politika održiva? Opći je stav da je održiva ona politika koja ne vodi eskalaciji ili stalnom rastu udjela duga u bruto društvenom proizvodu. Tako da je osnovni pokazatelj održivosti, u stvari, visina i stopa rasta udjela duga u BDP-u. Iskustva mnogih zemalja su pokazala da su visoki udjeli duga u BDP-u skupi te da često postaju neodrživi, u smislu da zahtijevaju izmjene ekonomskih politika. Visoki udjeli duga vrše pritisak na kamatne stope i time povećavaju komponentu otplate, smanjujući prostor za fiskalne manevre.

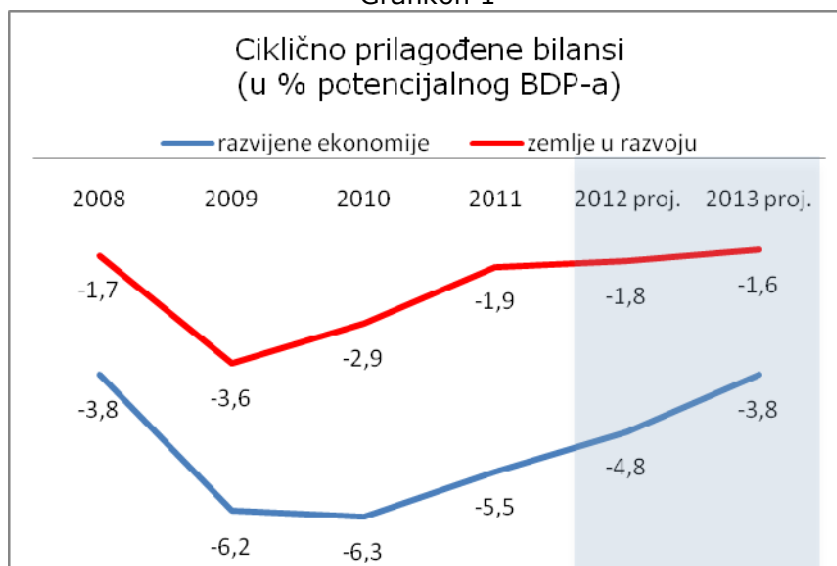
Godine koje su prethodile globalnoj finansijskoj krizi specifične su po snažnom rastu privatnog duga u brojnim razvijenim ekonomijama. Sa druge strane, godine nakon izbijanja krize karakteriše snažan rast javnog duga. Stoga ne iznenađuje činjenica da u posljednje vrijeme tematika smanjenja duga poprima ogroman značaj.

Brojne zemlje su zabilježile snažan rast javnog duga u proteklih nekoliko godina. Rast je donekle posljedica mjera stimulanja privrede u uslovima ekonomske krize, ali je u mnogo većoj mjeri uzrokovan padom javnih prihoda. U slučaju zemalja Evropske unije u periodu od 2008. do 2011. godine je dug opće vlade porastao za 20 procenata bruto društvenog proizvoda (BDP). U narednom periodu se predviđa nastavak trenda rasta javnog duga u brojnim zemljama. Koliko će dugo rast trajati zavisi od brojnih faktora, a između ostalog: konačnih posljedica krize, stope rasta ekonomije i kamata, kao i poreznih politika i politika javnih rashoda.

NAPREDAK U SMANJENJU DEFICITA

Razvijene zemlje su učinile značajan napredak u smanjenju fiskalnih deficita, nakon njihovog oštrog rasta na početku globalne ekonomske i finansijske krize. Ciklično prilagođeni bilansi postepeno su pali, nakon njihove eskalacije u 2009. godini. Očekuje se da će u 2013. godini polovina razvijenih zemalja dovesti ove pokazatelje na pretkrizni nivo.

Grafikon 1



Izvor: IMF Fiscal Monitor (2012), tabela 1, str.2

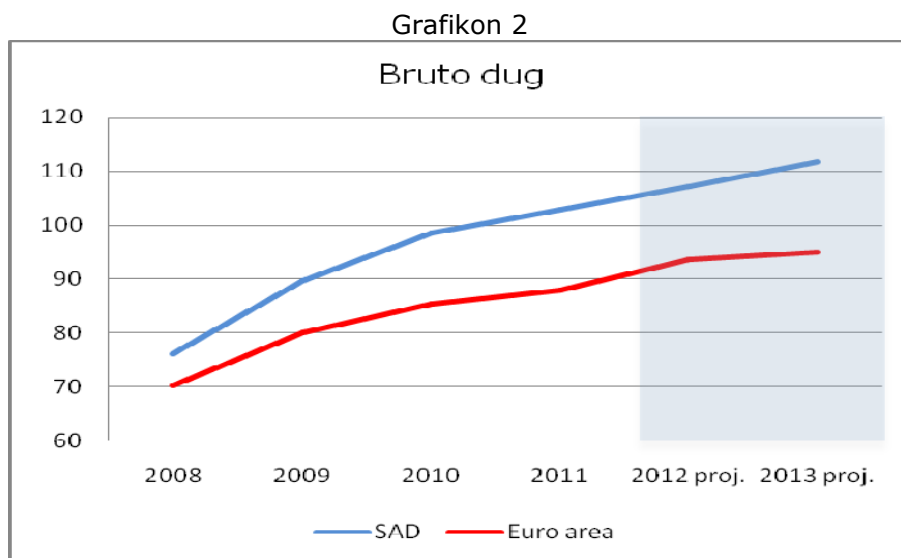
Oporavak ciklično prilagođenih bilansa se takođe očekuje kod oko 40% zemalja u razvoju (eng. *emerging market economies*). Kako je u prosjeku rast deficita kod ovih zemalja bio manje izražen nego kod razvijenih zemalja, bila su potrebna i manja prilagođavanja (grafikon 1).

Kod brojnih nerazvijenih zemalja se fiskalni računi nisu mnogo pogoršali u periodu 2008-2010. U trećini nerazvijenih zemalja se očekuje da će ciklično prilagođeni deficiti u 2013. godini biti niži od onih u 2007. godini.

SMANJENJE DEFICITA JOŠ UVIJEK NIJE DOVELO DO STABILIZACIJE DUGA

Napori za stabilizaciju javnog duga moraju biti snažni i dugotrajni da bi donijeli rezultate. Stabilizacija udjela duga u BDP-u zemalja u razvoju se ne očekuje prije 2014-2015. Spori napredak u razvijenim zemljama pripisuje se veličini ekonomskog šoka, a u nekim slučajevima i visokim kamatnim stopama na koje su uticale neizvjesnosti u finansijskom sektoru. U mnogim razvijenim zemljama će konsolidacijski napori morati potrajati duži niz godina, da bi se udjeli duga vratili na predkrizni nivo.

Dinamika smanjenja duga u razvijenim ekonomijama znatno je sporija nego u slučaju prethodnih recesija. U slučaju recesije iz 1960-ih, udio duga u BDP-u razvijenih zemalja dostigao je vrhunac četiri godine nakon početnog pada ekonomije, što je dvije godine ranije od projekcija za sadašnju krizu. To ukazuje na veličinu šoka iz 2008-2009, kao i na inertnost ekonomskog oporavka nakon njega.



Izvor: IMF Fiscal Monitor (2012), tabela 3, str. 17

RAZLIKA KAMATNE STOPE I STOPE RASTA BDP-A KAO POKAZATELJ ODRŽIVOSTI DUGA

Prema osnovnoj jednačini akumulacije duga godišnja promjena bruto duga jednaka je zbiru budžetskog deficita i *stock-flow* prilagođavanja.

$$\frac{Dug_t - Dug_{t-1}}{NBDP_t} = \frac{Deficijet_t}{NBDP_t} + \frac{SF_t}{NBDP_t}$$

Ako razložimo budžetski deficit na rashode kamata i primarni deficit, gornja jednačina se može iskazati na sljedeći način:

$$\frac{Dug_t}{NBDP_t} - \frac{Dug_{t-1}}{NBDP_{t-1}} = \frac{i_t - g_t}{1 + g_t} \cdot \frac{Dug_{t-1}}{NBDP_{t-1}} + \frac{Primarni\ deficit_t}{NBDP_t} + \frac{SF_t}{NBDP_t}$$

Legenda: NBDP- nominalni BDP, SF- stock-flow prilagođavanje, *i*- efektivna kamatna stopa (interest), *g*-stopa rasta nominalnog BDP-a (growth)

Prvi razlomak sa desne strane, $(i-g)/(1+g)$, je poznat kao *interest rate - growth rate differential* (IRGD). Ako nije drugačije naglašeno, IRGD se računa kao razlika između efektivne kamatne stope (troškovi kamate podijeljeni sa visinom duga na kraju prethodne godine) i stope rasta nominalnog BDP-a podijeljene sa stopom rasta nominalnog BDP-a uvećanom za jedan. Veće vrijednosti kamatne stope utiču na rast duga, dok sa druge strane, veće stope rasta ekonomije utiču na smanjenje duga u BDP-u, zbog rasta nazivnika.

Razlika između prosječne kamatne stope na vladin dug i stope rasta ekonomije je važan parametar pri ocjenjivanju održivosti vladinog duga. Što je veći pokazatelj IRGD potrebni su snažniji fiskalni napor da se stabilizuje udio duga u bruto društvenom proizvodu. IRGD je, ustvari, stopa po kojoj raste udio duga u BDP-u u uslovima nultih primarnih bilansa i kada se dug finansira iz novog zaduživanja. Za visokozadužene zemlje neznatna promjena ovog pokazatelja može značajno uticati na održivost duga.

Negativne vrijednosti IRGD doprinose fiskalnoj održivosti, stabilizujući udjele duga u BDP-u ili ih obarajući, čak i u uslovima negativnih primarnih bilansa. U slučaju kada je IRGD pozitivan, stabilizacija duga će zahtijevati pozitivne primarne bilanse. Potreban nivo suficita zavisi od visine IRGD i udjela duga u BDP-u.

Smanjenje javnog duga otežava velika razlika između kamatne stope i stope rasta BDP-a koja je danas prisutna u velikom broju razvijenih ekonomija. Razlike u visini ovog pokazatelja među razvijenim zemljama se uglavnom pripisuju uslovima na finansijskom tržištu. Posljednji trendovi rasta duga vrše pritisak na kamatne stope, a treba imati u vidu i da tekuća kriza negativno utiče na stope rasta ekonomije. Naročito visoki pokazatelji IRGD utiču na rast dugova kod Grčke, Italije i Portugala. Sa druge strane, neke razvijene zemlje imaju negativne vrijednosti IRGD, što im ide u prilog kod stabilizacije duga. Među njima su i SAD i Japan, koje imaju visoke primarne deficite i udjele duga u BDP-u. Negativne vrijednosti IRGD im pomažu u prevenciji još snažnijeg rasta duga.

Negativne vrijednosti IRGD se više pojavljuju kod nerazvijenih zemalja, te doprinose stabilizaciji ili smanjenju duga u BDP-u. U periodu između 1999. do 2008. je visina IRGD u prosjeku iznosila ispod -7 p.p. za nerazvijene zemlje.³ Upitno je, ipak, koliko se ove zemlje mogu osloniti na negativne pokazatelje IRGD tokom dužeg vremenskog perioda. Obično se negativne stope javljaju zbog visokih stopa rasta BDP-a usljed tzv. efekta sustizanja (eng. *catch-up process*) ekonomski razvijenih zemalja. Stoga će one i postojati dok BDP po stanovniku ne dostigne određeni nivo. Prema novijim istraživanjima (Escolano at al., 2011) veći opadajući učinak negativnih pokazatelja IRGD na dinamiku duga proizilazi iz realnih kamatnih stopa na vladino zaduženje koje su znatno niže nego u razvijenim ekonomijama. Niske ili negativne realne kamatne stope proizilaze iz regulacije finansijskog tržišta, finansijske represije i niskog stepena razvoja finansijskog sektora. Finansijska represija podrazumijeva regulaciju kamatnih stopa, međunarodnih tokova kapitala i, generalno, tijesnu vezu države i banaka.⁴ Stoga bi se nerazvijene zemlje mogle susresti sa rastom IRGD znatno prije rasta BDP-a po stanovniku, kao posljedica procesa finansijske integracije. Pozitivan IRGD u bliskoj budućnosti može donijeti štetne učinke na dinamiku duga. Stoga zemlje koje imaju za cilj razvoj finansijskog sektora, moraju uporedo voditi računa o održivoj fiskalnoj politici usljed rastućih troškova državnog duga.

JAVNI DUG U BIH

Na kraju 2011. godine stanje javne zaduženosti BiH iznosilo je 9.975 mil KM (MFIT BiH, maj 2012). Preko dvije trećine tog duga se odnos na vanjski dug. Najveći dio vanjskog duga čine obaveze prema Svjetskoj banci (37,46%) i MMF-u (17,78%). Sa druge strane, najveći dio unutrašnjeg duga⁵ odnosi se na obaveze po staroj deviznoj štednji.

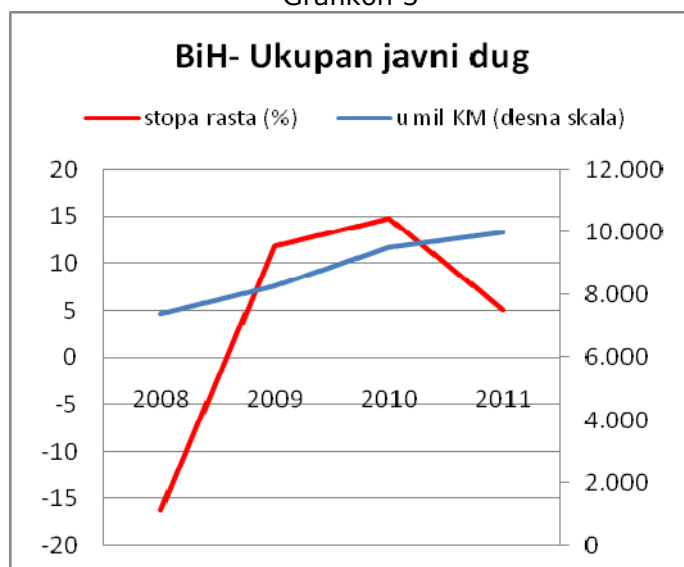
Nakon stagnacije vanjskog duga periodu 2002-2008, od 2009. godine nastupa trend njegovog snažnog rasta. U 2009. i 2010. godini su zabilježene stope rasta vanjskog duga od preko 20%. Ako posmatramo dinamiku unutrašnjeg duga (grafikon 5), vidjećemo da je nakon njegovog oštrog pada u 2008. godini uslijedio period u kojem nije bilo značajnijih promjena. Imajući u vidu navedeno, ne iznenađuje podatak da je udio vanjskog duga značajno porastao u proteklom periodu (preko 21 p. poen u periodu 2007-2011).

³ Escolano at al., 2011

⁴ Reinhard and Sbrancia, March 2011

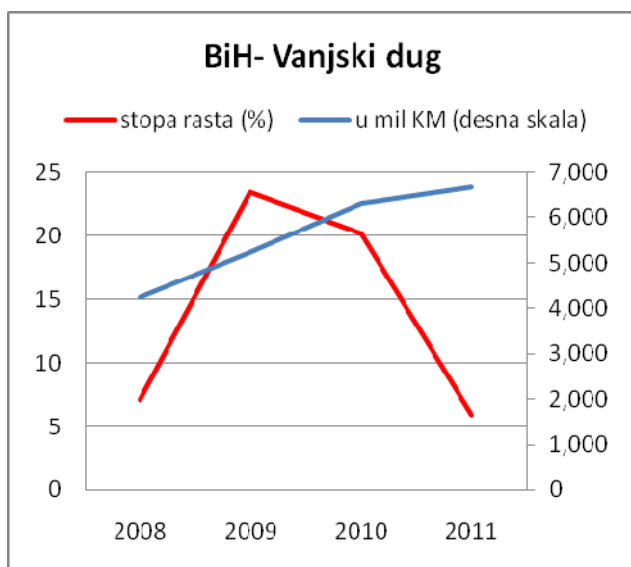
⁵ Podaci MFIT ne uključuju obaveze po osnovu restitucije.

Grafikon 3



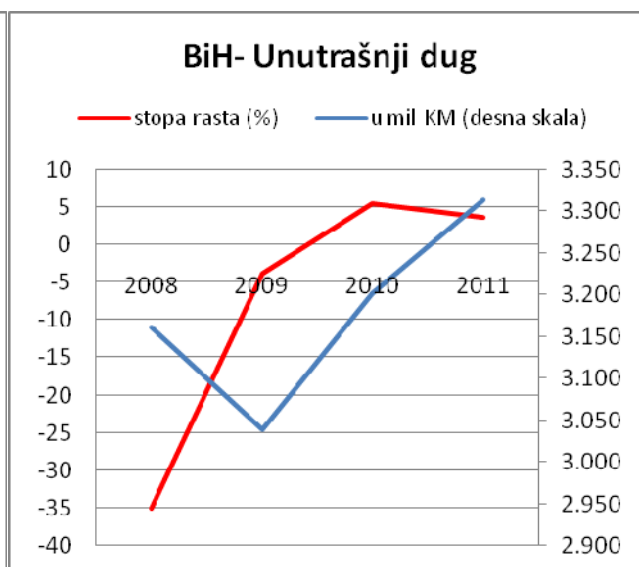
Izvor: MFiT BiH

Grafikon 4



Izvor: MFiT BiH

Grafikon 5



Izvor: MFiT BiH

Udio duga BiH se kreće oko 34,8% (rashodovni pristup izračuna BDP-a) odnosno oko 38,8% (proizvodni pristup)⁶. Ako posmatramo dinamiku udjela duga u BDP-u u periodu 2008-2011. godine⁷, vidjećemo da je nakon snažnog pada udjela u 2008. godini u naredne dvije godine zabilježen rast udjela.

Pad udjela duga u BDP-u u 2008. godini desio se zbog snažnog pada unutrašnjeg duga (cca 35%) zbog kojeg je uprkos rastu vanjske komponente (7%), ukupni dug pao za preko 16%. Ako na to

⁶ Podaci za BDP: Agencija za statistiku BiH i projekcija DEP-a

⁷ BDP po rashodovnom pristupu

dodamo veliki rast BDP-a u toj godini (15%), onda ne iznenađuje podatak o padu udjela duga u BDP-u za ogromnih 9,8 p.p. Nasuprot tome, u 2009. godini došlo je do pada bruto društvenog proizvoda i rasta zaduženja, što je rezultovalo rastom udjela duga u BDP-u za 3,3 p.p. u odnosu na prethodnu godinu. U 2010. godini nastupa stagnacija BDP-a, ali je rast zaduženosti, prvenstveno vanjskog duga (preko 20% u odnosu na prethodnu godinu) doveo do ponovnog rasta duga u BDP-u od 4,3 p.p. U 2011. godini nije bilo značajnijih izmjena udjela duga u BDP-u.

Ako se ponovo osvrnemo na osnovnu jednačinu akumulacije duga iz početka ovog priloga, možemo zaključiti da su brojni faktori uticali na dinamiku udjela duga u BDP-u u proteklom periodu. To je svakako bila visina javnih prihoda i rashoda (primarni deficit) koja je uticala na dinamiku novog zaduživanja, ali i stope rasta bruto društvenog proizvoda i kamatnih stopa. Vidjeli smo kako je snažan rast BDP-a u 2008. godini „povukao“ naniže udio javnog duga. Prema analizama Direkcije za ekonomsko planiranje⁸ doprinos razlike kamatne stope i stope rasta BDP-a bio je pozitivan u 2009. godini (uticao na rast udjela duga), a negativan u 2010. i 2011. godini. Ne treba zaboraviti ni treću komponentu koja utiče na promjene udjela duga, odnosno *stock-flow* prilagođavanja.

Bez obzira na to što su projektovane stope realne kamatne stope i rasta BDP-a takve da će uticati na smanjenje udjela javnog duga u narednom periodu, imajući u vidu rastuće troškove servisiranja javnog duga, vlasti BiH će se morati potruditi da osiguraju primarne suficite kako bi održali fiskalnu stabilnost.

Literatura

- Fiscal Monitor, IMF, 2012
- BIS WP, „The future of public debt: prospects and implications“, Cecchetti at al., 2010
- IMF WP/11/260, „The Puzzle of Persistently Negative Interest Rate- Growth Differentials: Financial Repression or Income Catch Up?“ , Escolano at al., 2011
- NBER WP, „The liquidation of government debt“ Reinhard and Sbrancia, 2011
- IMF WP/12/39, „Stock-Flow Adjustments and Fiscal Transparency: A Cross-Country Comparison“, Weber, 2012
- IMF Training materials, Course on FPP, Volume I
- DEP, Informacija o fiskalnoj održivosti u BiH, septembar 2012
- MFIT BiH, Informacija o stanju javne zaduženosti BiH na dan 31.12.2011., maj 2012

⁸ Informacija o fiskalnoj održivosti u BiH

Konsolidovani izvještaji

(pripremila: Aleksandra Regoje)

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

Konsolidovani izvještaj uključuje:

- prihode od indirektnih poreza koje prikuplja Uprava za indirektno oporezivanje na Jedinstveni račun,
- transfere sa Jedinstvenog 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).*

Konsolidovani izvještaj: JR, Institucije BiH, entiteti, 2012

	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	I-XI
Ukupni prihodi	418,2	402,4	532,5	503,0	501,9	541,0	519,9	572,2	526,4	554,4	516,0	5587,9
Porezi	382,4	357,6	455,6	440,0	460,7	441,2	484,6	508,9	457,5	496,8	451,5	4936,8
Direktni porezi	23,4	27,8	58,3	40,5	34,4	28,9	29,0	29,0	26,1	30,7	28,5	356,7
Porezi na dohodak i dobit	22,8	27,1	57,3	39,6	33,4	27,9	27,9	27,9	25,3	29,7	27,6	346,5
Porez na imovinu	0,6	0,7	1,0	0,9	1,0	1,0	1,1	1,1	0,9	1,0	0,9	10,2
Indirektni porezi (neto)	358,8	329,8	397,1	399,5	426,2	412,0	455,3	479,9	431,0	465,0	421,6	4576,2
PDV	217,9	210,1	264,0	252,3	267,4	260,0	282,4	300,0	284,6	306,2	259,8	2904,8
Akcize	105,9	85,2	91,1	102,9	114,4	109,1	124,5	129,3	100,8	110,8	116,8	1190,8
Putarina	21,2	19,0	20,6	22,7	23,9	23,5	27,0	29,6	25,1	24,8	24,6	262,0
Carine	12,6	14,5	20,1	20,1	19,1	18,0	19,7	19,6	19,2	21,5	19,1	203,5
Ostali indirektni porezi	1,2	1,0	1,3	1,5	1,4	1,4	1,6	1,4	1,3	1,7	1,3	15,1
Ostali porezi	0,2	0,1	0,1	0,0	0,1	0,3	0,3	0,0	0,3	1,0	1,4	3,9
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.	1,8	1,1	0,6	1,1	0,4	7,1	0,4	1,3	2,0	1,0	2,4	19,3
Neporezni prihodi	33,8	43,2	77,0	61,9	40,8	91,8	34,8	62,0	66,9	56,6	62,0	630,6
Transferi od ostalih budžetskih jedinica	0,2	0,5	-0,7	0,1	0,0	0,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,2

	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	I-XI
Ukupni rashodi	421,0	386,8	457,0	480,2	456,3	484,7	504,2	534,5	513,9	537,4	505,4	5281,5
Tekući rashodi	416,5	382,3	453,2	475,3	450,4	468,8	490,1	523,9	504,9	525,5	492,8	5183,7
Bruto plaće i naknade zaposlenih	130,3	131,5	133,0	133,6	129,2	129,2	134,0	126,2	129,6	130,5	133,0	1440,2
Izdaci za materijal i usluge	13,3	17,2	26,2	29,4	27,6	31,8	24,0	26,5	36,6	26,7	29,4	288,7
Doznake na ime socijalne zaštite	51,5	52,7	65,1	55,1	45,3	57,9	58,8	57,5	57,9	59,7	62,0	623,5
Izdaci za kamate	5,0	5,8	19,2	8,5	14,3	27,6	5,0	9,5	17,3	12,3	15,0	139,6
Izdaci po osnovu kamata u inostranstvu	4,2	4,4	9,7	7,3	9,8	20,7	3,0	6,4	9,8	8,2	8,3	91,8
Izdaci po osnovu kamata u zemlji	0,8	1,4	9,6	1,2	4,5	6,9	2,0	3,2	7,5	4,1	6,7	47,8
Subvencije	2,2	2,4	4,0	13,8	6,1	8,4	17,8	15,7	43,7	19,0	32,2	165,4
Donacije (nerezidentima)	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	40,9	39,9	39,9	51,1	47,6	51,5	46,3	69,4	44,3	53,7	45,8	530,4
Transferi sa JR (BD,kant,opć, fondovi, d. za ceste)	162,9	128,7	169,4	172,2	173,1	152,7	196,1	211,1	158,2	195,3	166,6	1886,3
Drugi rashodi	10,2	4,0	-3,6	11,7	7,2	9,7	8,0	7,9	17,3	28,5	8,7	109,5
Neto izdaci za nefinansijsku imovinu	4,6	4,5	3,8	5,0	5,9	15,9	14,1	10,6	9,0	11,8	12,6	97,8
Izdaci za nefinansijsku imovinu	4,7	4,9	4,3	5,3	6,2	17,7	14,6	11,3	9,3	15,2	13,0	106,4
Primici od nefinansijske imovine	0,1	0,4	0,5	0,3	0,3	1,8	0,4	0,7	0,3	3,3	0,4	8,6
Bruto/Neto operativni bilans (prihodi minus tekući rashodi)	1,8	20,1	79,3	27,8	51,5	72,2	29,8	48,3	21,5	28,8	23,1	404,3
Neto pozajmljivanje/zaduživanje (uk. prih. minus uk.rash)	-2,8	15,6	75,5	22,8	45,6	56,3	15,7	37,7	12,5	17,0	10,5	306,5
Neto finansiranje = (Minus) Neto pozajmlj./zaduživanje	2,8	-15,6	-75,5	-22,8	-45,6	-56,3	-15,7	-37,7	-12,5	-17,0	-10,5	-306,5

Tabela 1.