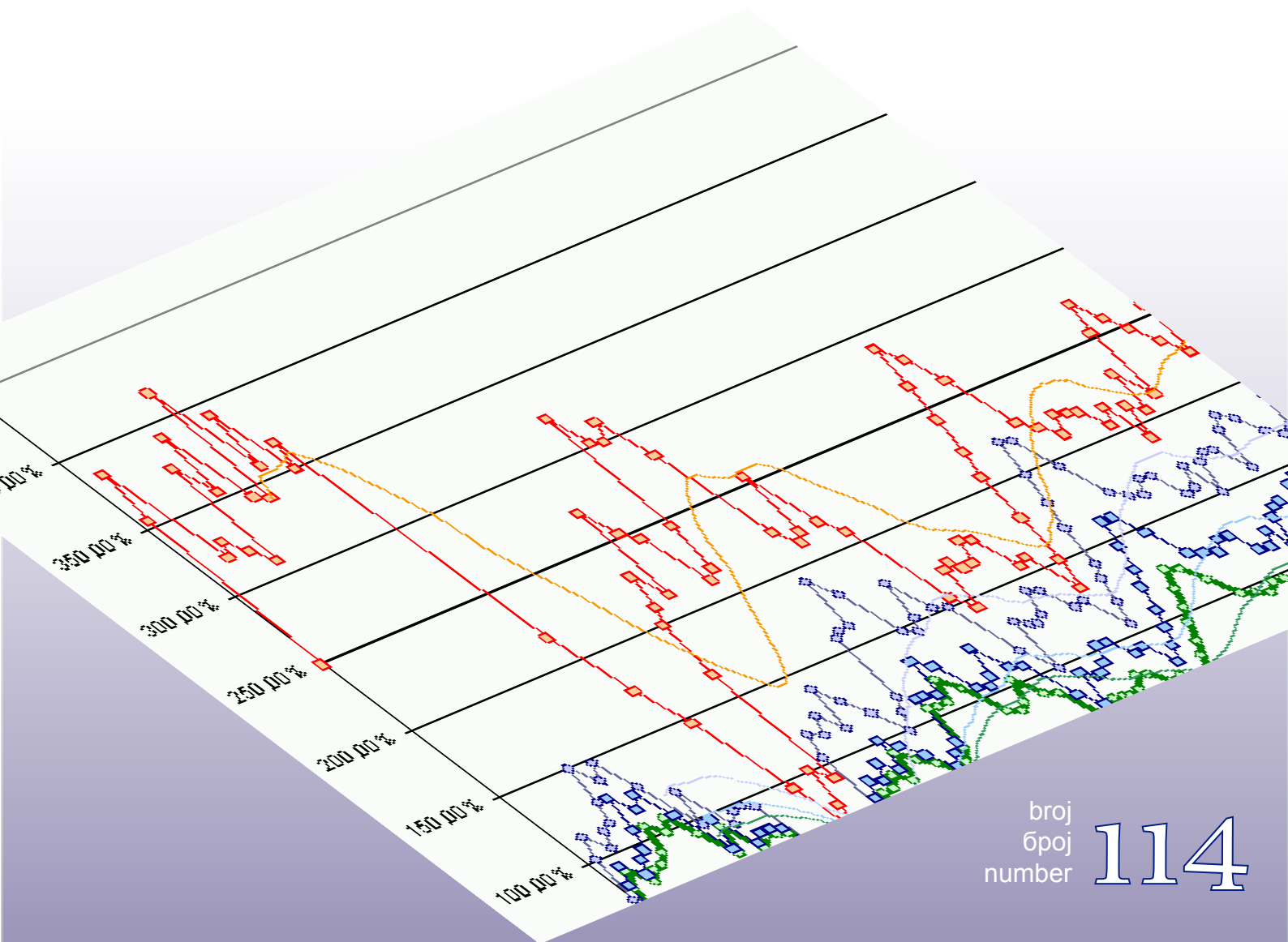




Macroeconomic Unit of the Governing Board of the Indirect Tax Authority

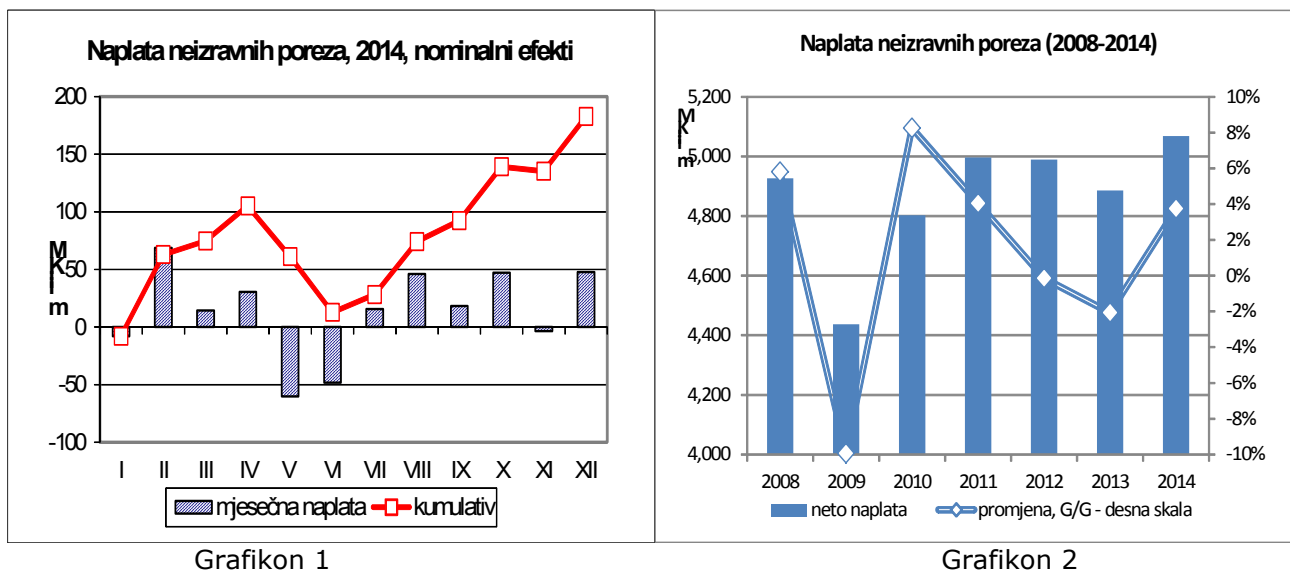
Oma Bilten



broj
број
number **114**

Uz ovaj broj

Imajući u vidu historijske trendove i tradicionalno povećanje potrošnje koncem godine zbog blagdana bilo je realno očekivati nastavak pozitivnih trendova u naplati neizravnih poreza u prosincu. Međutim, podaci iz preliminarnog izvještaja UNO pokazuju da su pozitivna očekivanja premašena. Usprkos rastu povrata od 15,3% neto naplata prihoda od neizravnih poreza u prosincu 2014. je zbog snažnog rasta bruto naplate porasla za čak 12,1% u odnosu na isti mjesec 2013. Neočekivano snažan rast naplate neizravnih poreza u prosincu 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 neizravnih poreza u 2013 (Grafikon 1).



Grafikon 1

Grafikon 2

Pozitivni trendovi u prosincu 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 trošarina u prosincu nisu mogli značajnije ugroziti kumulativni rast, tako da je suficit na trošarinama 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 trošarinama u području oporezivanja duhana i piva.

dr.sc. Dinka Antić
šef Odjeljenja

Sadržaj:

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

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

Efekti izmjena Zakona o trošarinama u području oporezivanja duhana i piva

(autor: dr.sc. Dinka Antić)

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

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

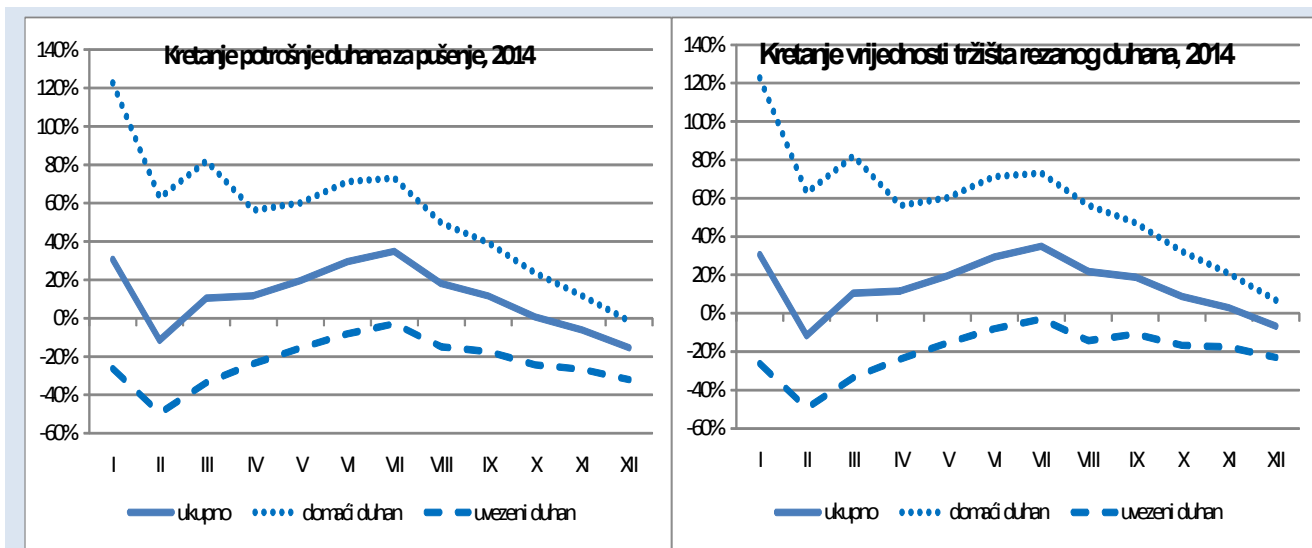
i. Duhan

Trendovi na tržištu duhana u razdoblju prije usvajanja izmjena Zakona o trošarinama 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 produbljanja negativnog trenda iz 2013. kada je zabilježen pad količina cigareta od 20%. Količina cigareta (mjerena količinom izdatih trošarinskih markica) smanjena je za 21% u odnosu na isto razdoblje 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 trošarina na duhan od 10%, s tim da je trošarina na rezani duhan naplaćeno 29% više nego u istom razdoblju 2013, a trošarina 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 trošarinskog 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 izdane trošarinske markice, koncem srpnja dostigao 70%, dok je potrošnja uvoznog rezanog duhana jedva dosegla količine iz istog razdoblja 2013. (Grafikon 1). Potrebno je napomenuti da podaci obuhvataju samo oporezivi brendirani rezani duhan. Može se pretpostaviti da je najava velikog povećanja trošarina 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 strojarsku proizvodnju cigareta, što, u svakom slučaju, ne korespondira silaznom trendu domaće proizvodnje cigareta.

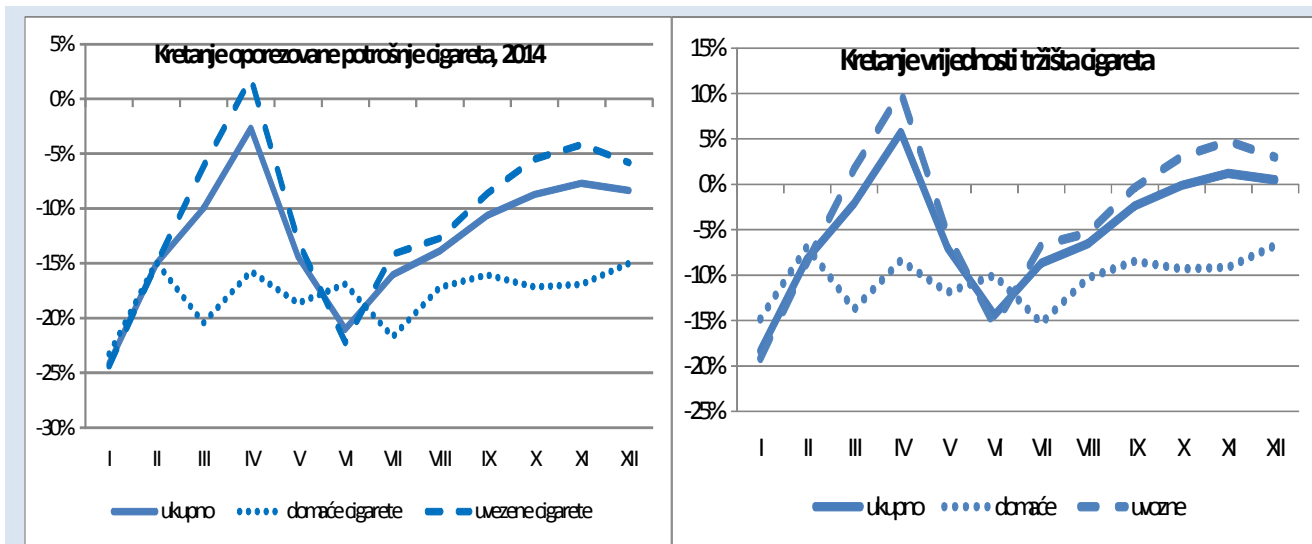
Nakon stupanja na snagu izmjena Zakona došlo je do velikog preokreta. U samo četiri mjeseca kumulativna potrošnja domaćeg oporezivog rezanog duhana je svedena na razinu iz 2013, a količine uvoznog rezanog duhana su smanjene za 32%. Zabilježen je i pad vrijednosti tržišta rezanog duhana za 6,8%, s tim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

Grafikon 1



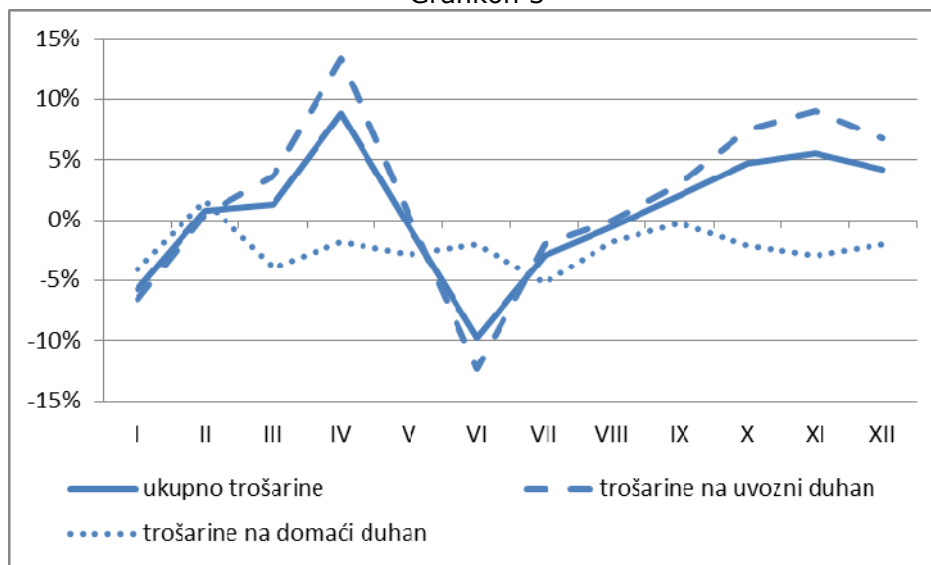
U razdoblju kolovoz - prosinac 2014 uvoz papirića za strojarsku proizvodnju se stabilizirao na razini uvoza iz 2013. za navedene mjesece. S druge strane, zabilježen je kontinuirani rast količina cigareta, što je u velikoj mjeri ublažilo negativne trendove iz prvog polugodišta. U konačnici, u 2014. je 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 trošarina na cigarete. Isto tako, navedeni postotak pada potrošnje je u skladu sa trendovima u drugim državama u situaciji kada se povećavaju trošarine na cigarete.

Grafikon 2



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

Grafikon 3



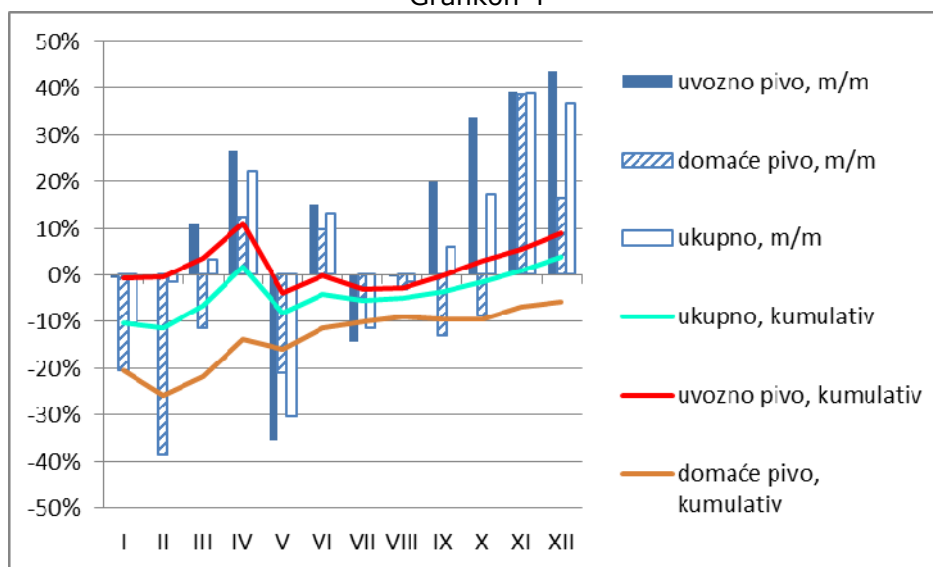
Može se zaključiti da je zahvaljujući izmjenama Zakona o trošarinama u vrlo kratkom vremenu stabilizirano tržište duhana. Postignut je jedan od ciljeva izmjena Zakona da se u prvom koraku dostigne naplata prihoda iz 2012, koja je do sada predstavljala historijski maksimum.

ii. Pivo

Imajući u vidu zakonski prag godišnje proizvodnje i ostale uvjete za ostvarenje prava na nižu stopu trošarine 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 trošarine dovesti do supstitucije uvoznih brendova piva domaćim brendovima, naravno, ukoliko se dodatno porezno opterećenje (trošarina + 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 rujan - prosinac 2014.

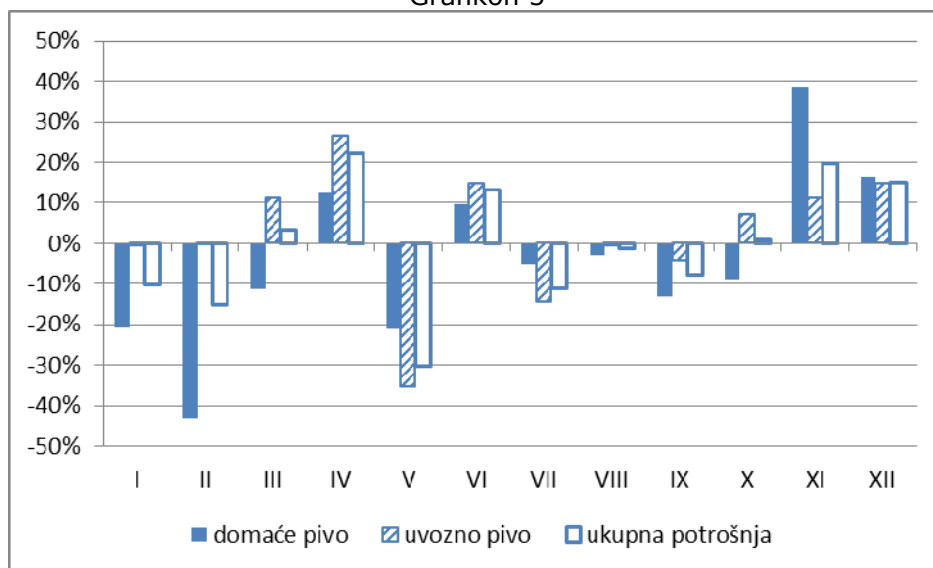
Prikaz na Grafikonu 4 pokazuje snažan rast prihoda od trošarina na uvozno pivo u sva četiri mjeseca razdoblja. Rast prihoda od trošarina na uvozna piva u rujnu je bio rezultat rasta trošarinskog opterećenja. Od listopada rast naplate je rezultat i većeg uvoza, jer je u navedenom razdoblju količina uvoznog piva povećana za 11,2%.

Grafikon 4



Efekti diferenciranih stopa na potrošnju domaćeg piva ispoljili su se tek u studenom i prosincu 2014. Količine piva koje su stavljene u promet u ta dva mjeseca povećane su za 27% u odnosu na isto razdoblje 2013. (Grafikon 5).

Grafikon 5



U cjelini, rezultat uvođenja diferenciranih stopa trošarina je povećanje prihoda i povećanje količina piva stavljenog u promet. Međutim, zbog povećanog uvoza piva ni povećanje količina domaćeg 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 domaćeg piva na tržištu piva u 2014. je iznosio svega 33%. Za poređenje, udio domaćeg piva u 2006.godini je iznosio 42%.

Politika trošarina na duhan u EU u razdoblju 2005-2014: evolucija i proces konvergencije

(Autor: dr.sc. Dinka Antić)

Snažni porast minimalne trošarine na razini EU od presudnog je značaja za odvijanje procesa konvergencije trošarinske politike na razini EU. Na bazi statističkih mjera varijabiliteta utvrđeno je približavanje trošarinskih politika članica EU u području oporezivanja cigareta, s tim da su trošarinske 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 trošarine predstavljaju ne samo važan instrument fiskalne politike, već primarno zdravstvene politike. Svjetska zdravstvena organizacija je promovirala porast trošarina 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 trošarina na duhan koriste se i za financiranje zdravstvenih fondova.

S obzirom na dominantni udio na tržištu duhana, osnovni problem kod dizajna trošarina predstavlja utvrđivanje strukture stope trošarine na cigarete, u smislu odnosa između *ad valorem* i specifične trošarine. 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 trošarina na cigarete je važna i za odvijanje procesa konvergencije trošarinske politike članica EU u pravcu kreiranja koherentne politike trošarina na razini 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* trošarinom. 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* trošarine ne motiviraju proizvođače na ulaganja u inovacije i korištenje kvalitetnijeg duhana. Rezultat je zadržavanje postojećih cjenovnih raspona. Trošarinska politika koja se zasniva na *ad valorem* trošarini dovodi do cjenovne diferencijacije, tako da povećanje stope trošarine nema većeg utjecaja na smanjenje potrošnje, budući da potrošači prelaze na jeftinije brendove. Logična posljedica politike visokih stopa *ad valorem* trošarine je niži nivo prihoda od trošarina. S druge strane, visoke specifične trošarine primoraju proizvođače da iznalaze načine za poboljšanje interne ekonomije, kako bi smanjivanjem cijene prije oporezivanja barem djelimično kompenzirali rast trošarina. 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 trošarinsko 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 trošarina u tom slučaju ne ovisi o cjenovnoj

politici kompanija, već o potrošnji cigareta. Projekcije prihoda od trošarina su izvjesnije, s obzirom da je iz njihovog izračuna isključen efekat promjene cijena. Isto tako, administriranje trošarina (kontrola obračuna i naplate) jednostavnija je kod specifične trošarine, jer nije potrebno pratiti kretanje maloprodajnih cijena. Crawford, Keen i Smith (IFS, 2010) smatraju da odabir vrste trošarine na duhan ovisi o preferencijama potrošača i strukturi tržišta, tako da će *ad valorem* trošarina 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 trošarine, ili odluka kojoj vrsti trošarine dati prednost ukoliko se koristi miks trošarina, ovisi o interesima države. Ukoliko je cilj naplata prihoda ili smanjenje zdravstvenih rizika država će se opredijeliti za specifičnu trošarinu. S druge strane, ukoliko se želi zaštititi domaća duhanska industrija i tržište za jeftinije cigarete država će se opredijeliti za *ad valorem* trošarinu. Predstavljajući listu razloga „za i protiv“ Yurekli (2001) se zalaže za koncept „najbolje od obje“, odnosno za hibridnu stopu trošarine koja će kombinirati prednosti obje vrste trošarina.

Odabir stope trošarine, između *ad valorem* i specifične ili primjena miksa trošarina, efekat dohotka i supstitucije, elastičnost potrošnje i unakrsna elastičnost predstavljaju elemente značajne za dizajn nacionalne politike trošarina na duhan u svakoj zemlji. Međutim, u složenoj zajednici poput Europske unije (EU) potrebna je i koordinacija i harmonizacija politika na razini EU. Autonomne nacionalne trošarinske politike mogu proizvesti negativne efekte u smislu štetne porezne konkurencije između članica i po funkcioniranje jedinstvenog tržišta. Proces pozitivne harmonizacije trošarina na duhan na razini EU, koji je započeo otvaranjem tržišta EZ 1992., vrlo brzo je dobio novu dimenziju procesa konvergencije trošarinskih politika članica. Proces treba da dovede do smanjenja prijevara, šverca i krijumčarenja, ali i da doprinese ostvarenju ciljeva zdravstvene politike članica i EU (EU, 2007). Empirijska istraživanja efekata konvergencije trošarina u razdoblju 2002-2012 (Cooper i Witt, 2012) pokazala su brže smanjivanje razlika između trošarinskog opterećenja i maloprodajnih cijena kod starih članica. Istodobno, zbog bržeg tempa harmonizacije i nižih dohodaka nove članice su ranjivije na rast crnog tržišta i poreznu evaziju. Kao pozitivan efekat trošarinske politike EU Cnossen (2006) navodi pomjeranje težišta oporezivanja sa *ad valorem* na specifičnu trošarinu. Zalažući se za duža tranzicijska razdoblja prilagođavanja za nove članice Cnossen smatra da bi dalji porast trošarine (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 trošarina na razini EU proizvesti ekonomske neefikasnosti i eroziju prihoda. Ipak, prema Yurekli (2001), neefikasnost je u određenoj mjeri i očekivana s obzirom da politika trošarina na duhan u EU predstavlja politički kompromis, kojim su „blagoslovljene“ trošarinske politike zatečene u članicama EU. S druge strane, empirijsko istraživanje efekata jedinstvenog tržišta na trošarinsku politiku EU u razdoblju 1987-2004 pokazalo je da je stvaranje jedinstvenog tržišta i, posljedično, uvođenje minimalnih standarda oporezivanja na razini EU, predstavljalo značajnu prekretnicu za reforme u trošarinskim politikama članica (Lockwood i Migali, 2008). Sve to ukazuje da je proces konvergencije trošarina na duhan dvosmjernan i da njegovo efikasno odvijanje podrazumijeva konstantno uzajamno prilagođavanje trošarinske politike EU i trošarinskih politika članica.

3. TRENDOVI U POLITICI OPOREZIVANJA CIGARETA

U duhanske prerađevine u EU, koje su podložne harmonizaciji trošarina, 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* trošarinom, koja se utvrđuje u postotku od maloprodajne cijene cigareta, i specifičnom trošarinom, 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*

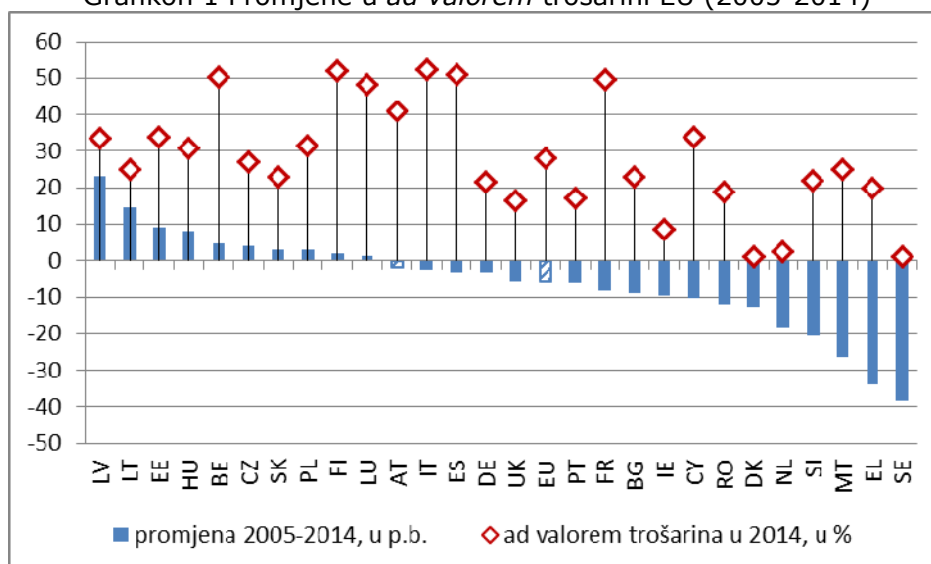
trošarine na cigarete u cilju zaštite domaćih brendova, koji su, najčešće, jeftiniji u odnosu na međunarodnu konkurenciju.

Zbog divergentnosti nacionalnih trošarinskih politika, koja se pojačala procesom širenja EU, realizacija konvergencije trošarinskih politika članica u pravcu kreiranja koherentne trošarinske politike EU je zahtijevala uvođenje minimalne trošarine. Minimalna trošarina na cigarete u EU se primjenjuje od samog početka uspostave harmoniziranog sustava oporezivanja trošarinom 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 trošarina 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 trošarine od 60 EUR EU je bila svjesna da neke članice neće moći da u propisanom razdoblju povećaju stope trošarine na potrebni minimum. Dalji porast minimalne trošarine 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 trošarina od EUR 90 /1.000 cigareta propisana 2011.godine ispod propisanog minimuma još uvijek šest članica kojima je odobreno tranzicijsko razdoblje za usklađivanje, dok je u pogledu kriterija „60%“ osam članica ispod propisanog minimuma.

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

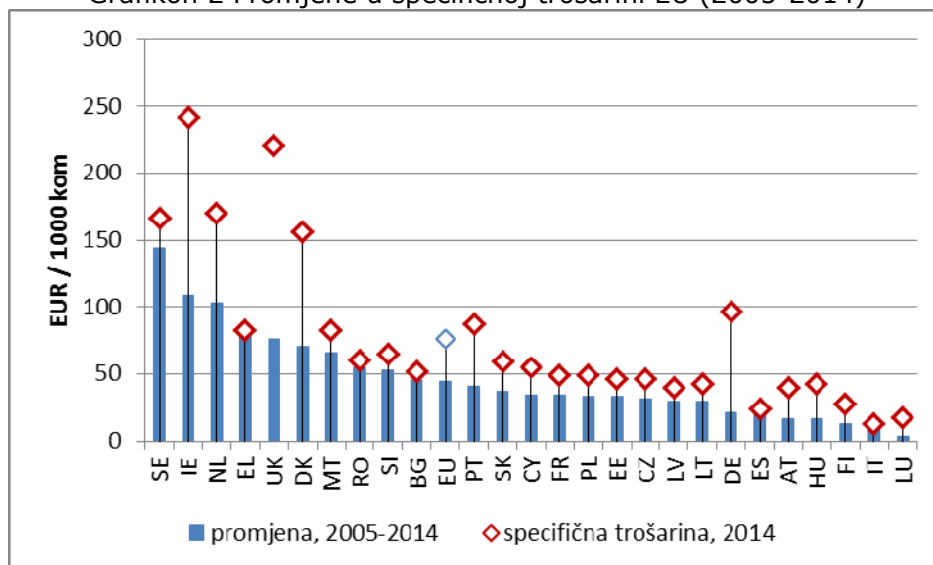
Grafikon 1 Promjene u *ad valorem* trošarini EU (2005-2014)



Izvor: Europska komisija; izračun autora.

Za razliku od *ad valorem* trošarine sve članice su povećale specifičnu trošarinu (Grafikon 2). Na razini EU prosječna specifična trošarina je povećana za 140%.

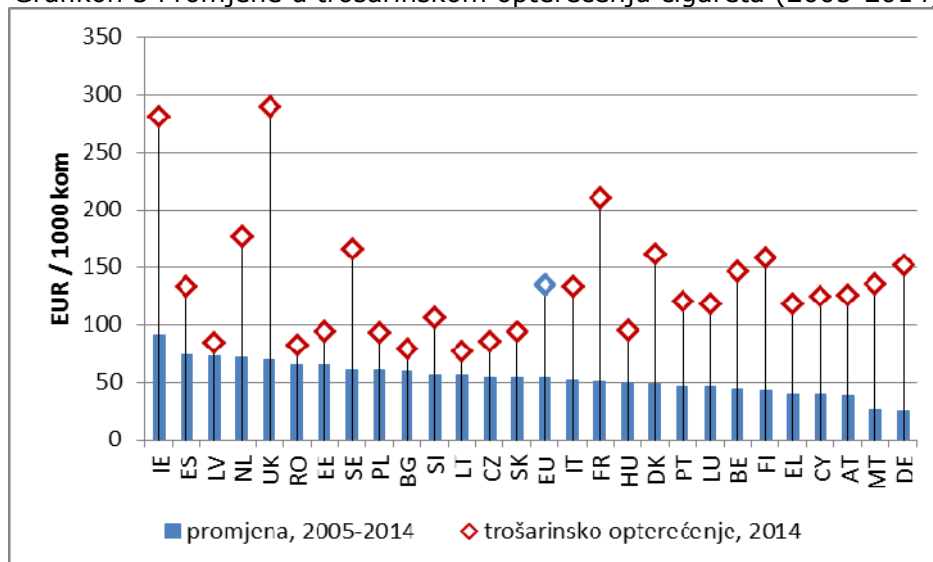
Grafikon 2 Promjene u specifičnoj trošarini EU (2005-2014)



Izvor: Europska komisija; izračun autora.

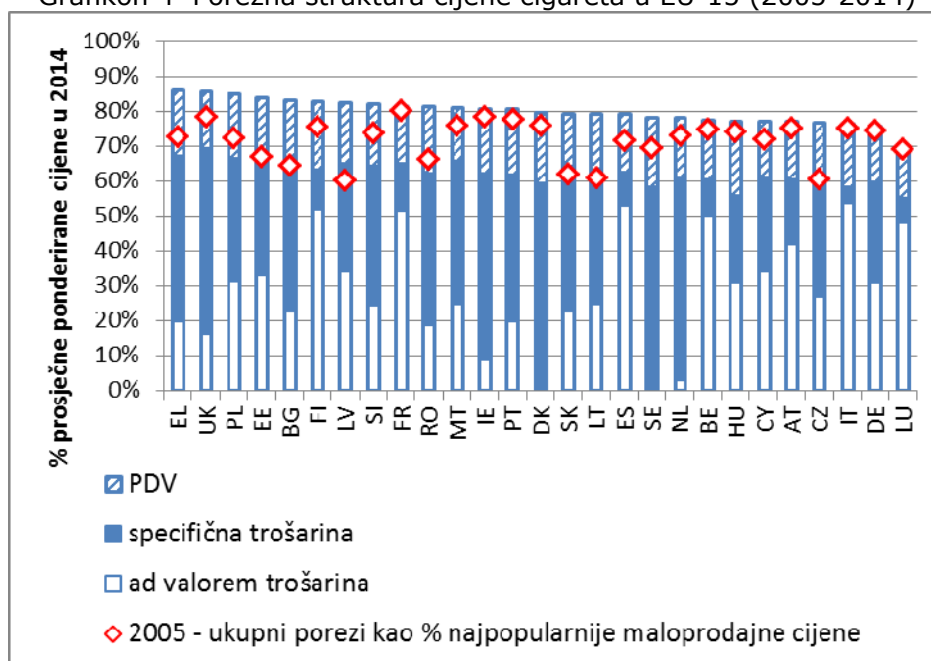
Sve navedene promjene djelovale su i na veličinu i strukturu poreznog opterećenja cijene cigareta. U razdoblju 2005-2014 zabilježen je rast trošarinskog opterećenja u svim članicama, a prosječno trošarinsko opterećenje cijena cigareta u EU je povećano za 66%. Potrebno je imati u vidu različite osnove za usporedbu, s obzirom da se do 2011. trošarinsko 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 trošarinskom opterećenju cigareta (2005-2014)



Izvor: Europska komisija; izračun autora.

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



Izvor: Europska komisija; izračun autora.

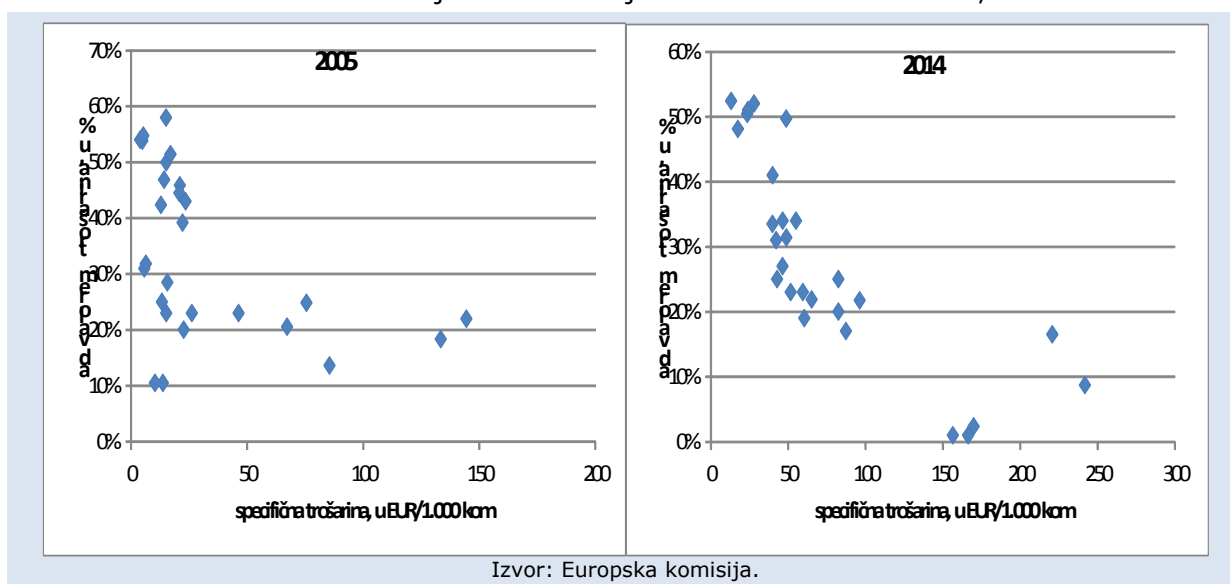
Prilikom analize trošarinskog i ukupnog poreznog opterećenja cigareta potrebno je imati u vidu da se razdoblje analize podudara se sa vremenom pojave i djelovanja globalne ekonomske krize. Veliki broj članica je u cilju fiskalne konsolidacije povećavao stopu PDV-a, što je imalo odraza, ne samo na visinu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

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

Proces promjene strukture trošarine doveo je do značajnih pomjeranja na razini EU u proteklih deset godina. U pogledu *ad valorem* trošarine 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 trošarine. U 2005.g. većina članica je imala specifičnu trošarinu 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* trošarine 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 razini (Tabela 1).

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


 Tabela 1 Varijacijska širina stopa *ad valorem* trošarine 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: Europska komisija; izračun autora.

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

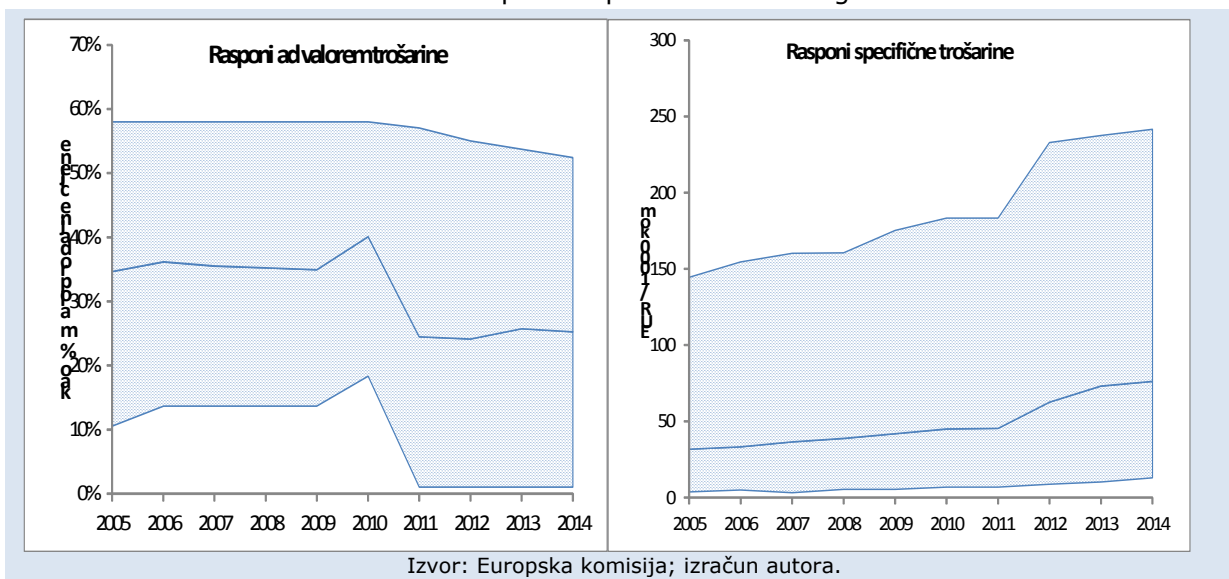
Tabela 2 Varijacijska širina stopa specifične trošarine na cigarete (u EUR/1.000 kom)

	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

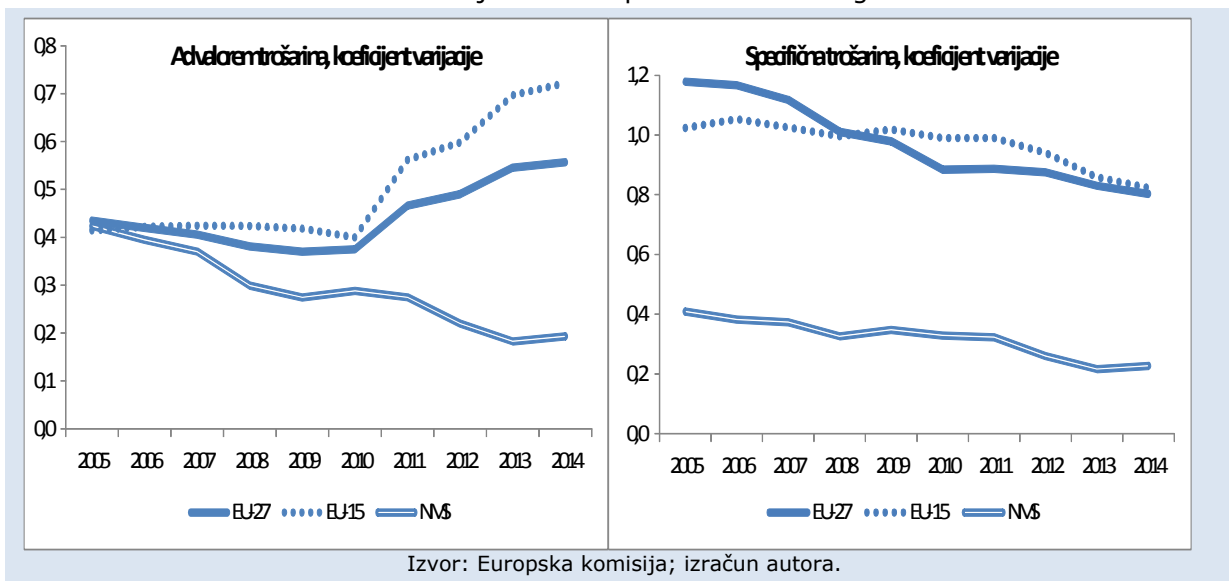
Izvor: Europska komisija; izračun autora.

Kao rezultat nekoordiniranih promjena u trošarinskoj politici članica prosječna stopa *ad valorem* trošarine na razini EU je u razdoblju 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 trošarine rezultirao je snažnim rastom prosječne specifične trošarine na razini EU sa 27,8 EUR/1.000 kom u 2005. na 63 EUR/1.000 kom u 2014. (Grafikon 6).

Grafikon 6 Rasponi stopa trošarina na cigarete u EU-27



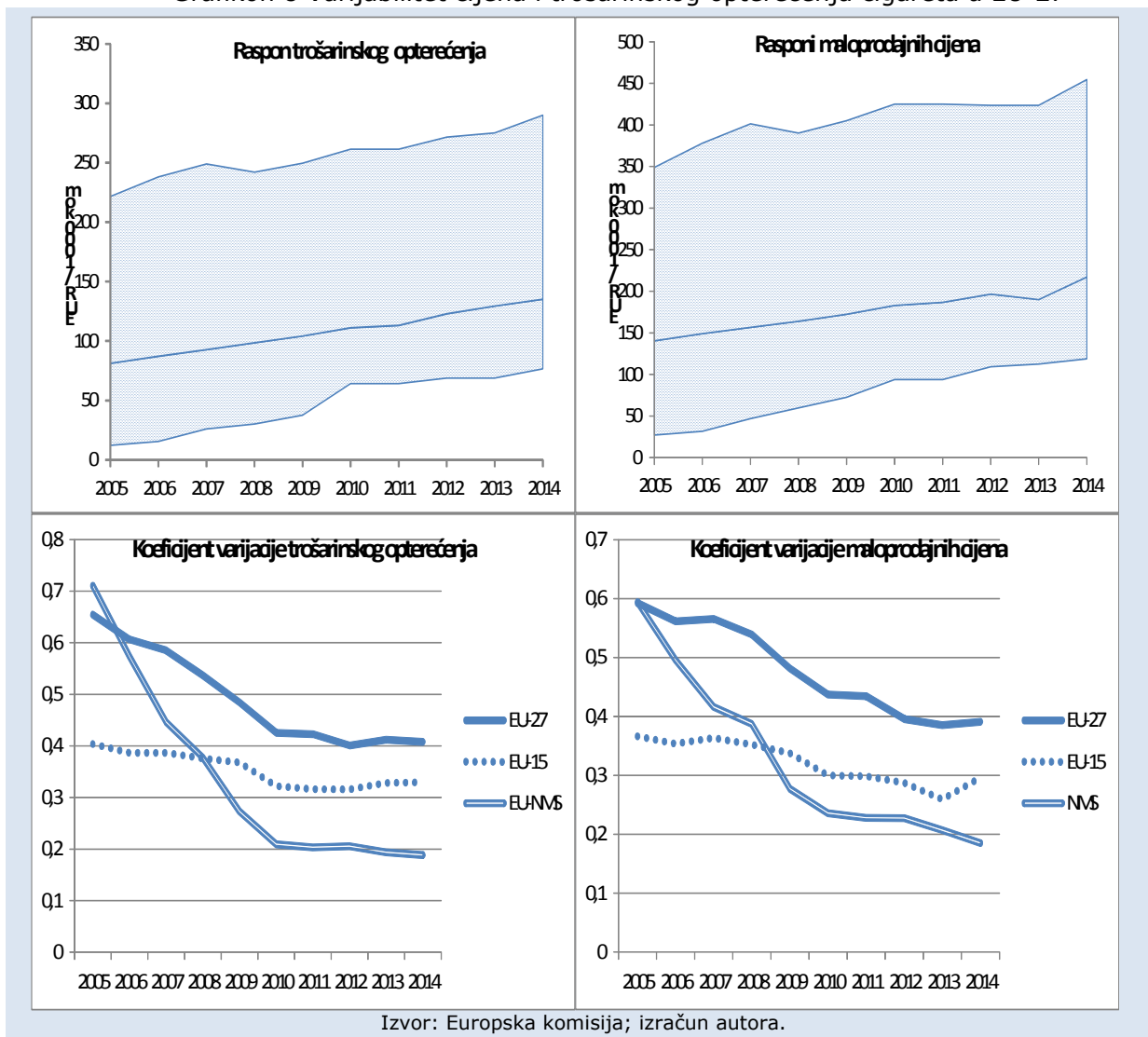
Grafikon 7 Varijabilitet stopa trošarina na cigarete u EU-27



Divergentne politike starih članica ("EU-15") u pogledu *ad valorem* trošarine 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 trošarine primjetno je konstantno smanjivanje disperzije i kod starih i kod novih članica, kao posljedica politike kontinuiranog povećanja stopa (Grafikon 7).

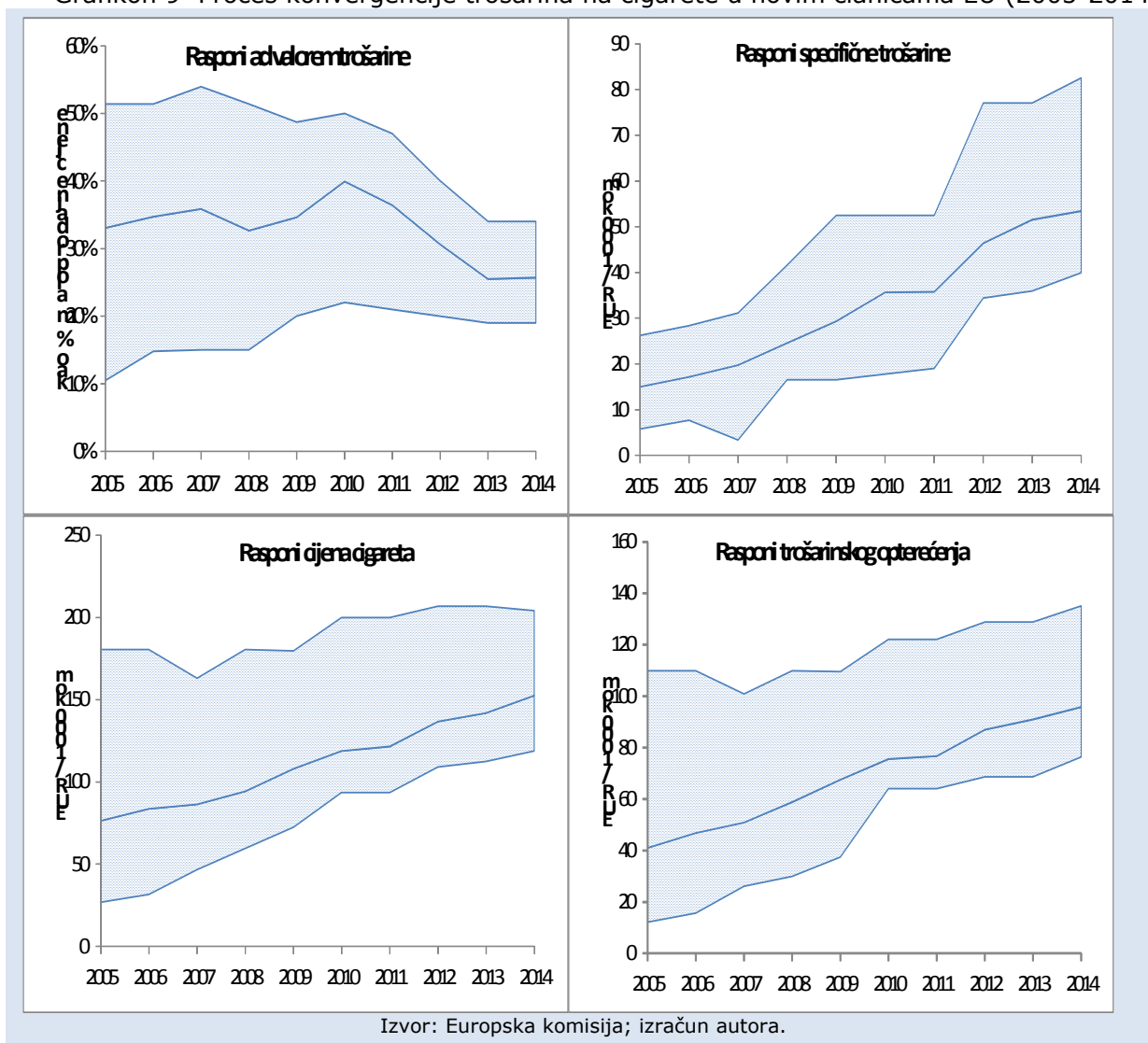
Povećanje stopa trošarina na cigarete u članicama dovele su do postupnog rasta trošarinskog opterećenja cijene cigareta. Situacija prikazana na Grafikonu 8 pokazuje rastući trend trošarinskog opterećenja, ali uz zadržavanje istih raspona. Maksimalne vrijednosti se odnose na stare članice, a minimalne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

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



Prilikom sagledavanja trendova i donošenja zaključaka potrebno je imati u vidu da serija podataka o trošarinskom opterećenju i cijenama u članicama nije u cijelosti konzistentna. Zbog standarda koji su bili na snazi podaci o trošarinskom opterećenju cijena cigareta i visini cijena u razdoblju 2005-2011 odnose se na najpopularniju cjenovnu kategoriju, a u razdoblju 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 trošarinskog 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* trošarine (prosječna ponderirana cijena u odnosu na najpopularniju cjenovnu kategoriju), ali i snažnim rastom specifične trošarine u nekim članicama (V. Britanija, Francuska, Švedska, ..) koji doveo do pomjeranja cijena naviše.

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



Prethodne analize su pokazale visoku homogenost trošarinskih 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 trošarinom od 64 EUR, odnosno 90 EUR, nove članice sprovode politikom koja podrazumijeva simultano smanjenje *ad valorem* trošarine i povećanje specifične trošarine. Pokazatelj varijacijske širine kod stopa trošarina za ovu analizu nije relevantan za analizu budući da ekstremne vrijednosti i specifične i *ad valorem* trošarine u cijelom razdoblju drže stare članice EU. Iz prethodne analize zaključeno je da stare članice drže i maksimalne vrijednosti trošarinskog opterećenja i cijena cigareta. Međutim, na osnovu toga se ne može zaključiti da trendovi oprezivanja cigareta u novim članicama nisu relevantni za konvergenciju trošarinske politike EU. Analiza raspona stopa ukazuje na značajno smanjenje stopa i sužavanje rasipanja kod *ad valorem* trošarine (Grafikon 9). Kod specifične trošarine primjetan je stabilan rast, s tim da je raspon između najviše i najniže stope povećan. Navedeni trendovi su doveli do rasta trošarinskog opterećenja, tako da je propisani minimum od EUR 64/1.000 kom dostignut 2010., a od tada je nastavljen proces usklađivanja sa novom minimalnom trošarinom od

EUR 90/1.000 kom. Politika kontinuiranog smanjenja *ad valorem* stopa i povećanja specifične trošarine dovela je do konstantnog rasta cijena cigareta i sužavanja cjenovnih raspona.

I pored snažne polarizacije između starih i novih članica primjetno je postupno približavanje ove dvije grupacije. Na to navode sljedeći pokazatelji. Prvo, prosječno trošarinsko opterećenje cigareta u novim članicama u odnosu na prosječno trošarinsko opterećenje u starim članicama u razdoblju 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 trošarinskog 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: Europska 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 razdoblju 2005-2011 primijenjena je cijena najpopularnije cjenovne kategorije, a u razdoblju 2012-2014 prosječna ponderirana cijena cigareta.

Izvor: Europska 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 trošarina na cigarete u posljednjih deset godina, i pored svih objektivnih prepreka, uspjela usmjeriti nacionalne trošarinske politike u trasu procesa konvergencije.

5. ZAKLJUČAK

Iz analize trendova u oporezivanju u EU u razdoblju 2008-2014 može se izvesti zaključak da se proces konvergencije trošarinske politike unutar EU postiže simultanim sprovođenjem dva procesa: kontinuiranog povećanja trošarinskog opterećenja cigareta i kontinuiranom promjenom strukture trošarinskog opterećenja u korist specifične trošarine. Oba procesa dovode do ubrzanog približavanja trošarinskog opterećenja cigareta i eliminacije jeftinijih brendova proizvedenih od duhana lošijeg kvaliteta. U konačnici, destimuliranje potrošnje nekvalitetnog i jeftinijeg duhana visokim trošarinama na liniji je ciljeva zdravstvene politike EU. Trošarinska 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 trošarinske politike *de facto* ovisi o tempu prilagođavanja starih članica koje su u prošlosti imale vrlo visoke stope *ad valorem* trošarine. Prilagođavanje ovih članica podrazumijeva kompenziranje postupnog smanjivanja *ad valorem* trošarine postupnim povećavanjem specifične trošarine.

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

Konsolidirani izvještaji

(pripremila: Aleksandra Regoje)

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

Preliminarni konsolidirani izvještaj uključuje:

- prihode od neizravnih poreza koje prikuplja Uprava za neizravno oporezivanje na Jedinstveni račun,
- transfere sa Jedinstvenog računa UNO,
- prihode i rashode proračuna institucija Bosne i Hercegovine,
- prihode i rashode proračuna Federacije BiH,
- prihode i rashode proračuna Republike Srpske*

Izvještaj ne uključuje neusklađene prihode prikupljene na JR UNO.

**Obuhvaćeno: (A) proračun Republike i vanproračunska sredstva evidentirana u Glavnoj knjizi trezora RS, (B) ukupno ino-zaduženje za projekte koji se realizuju preko općina i preduzeća, (C) podatke korisnika proračuna 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
Izravni 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
Neizravni 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
Trošarine	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 neizravni 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 međ. organizacija	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 proračunskih 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 inozemstvu	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 (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 proračunskim 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,žup,opć, fondovi, d.za ceste)	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. prih. minus uk. rash)	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