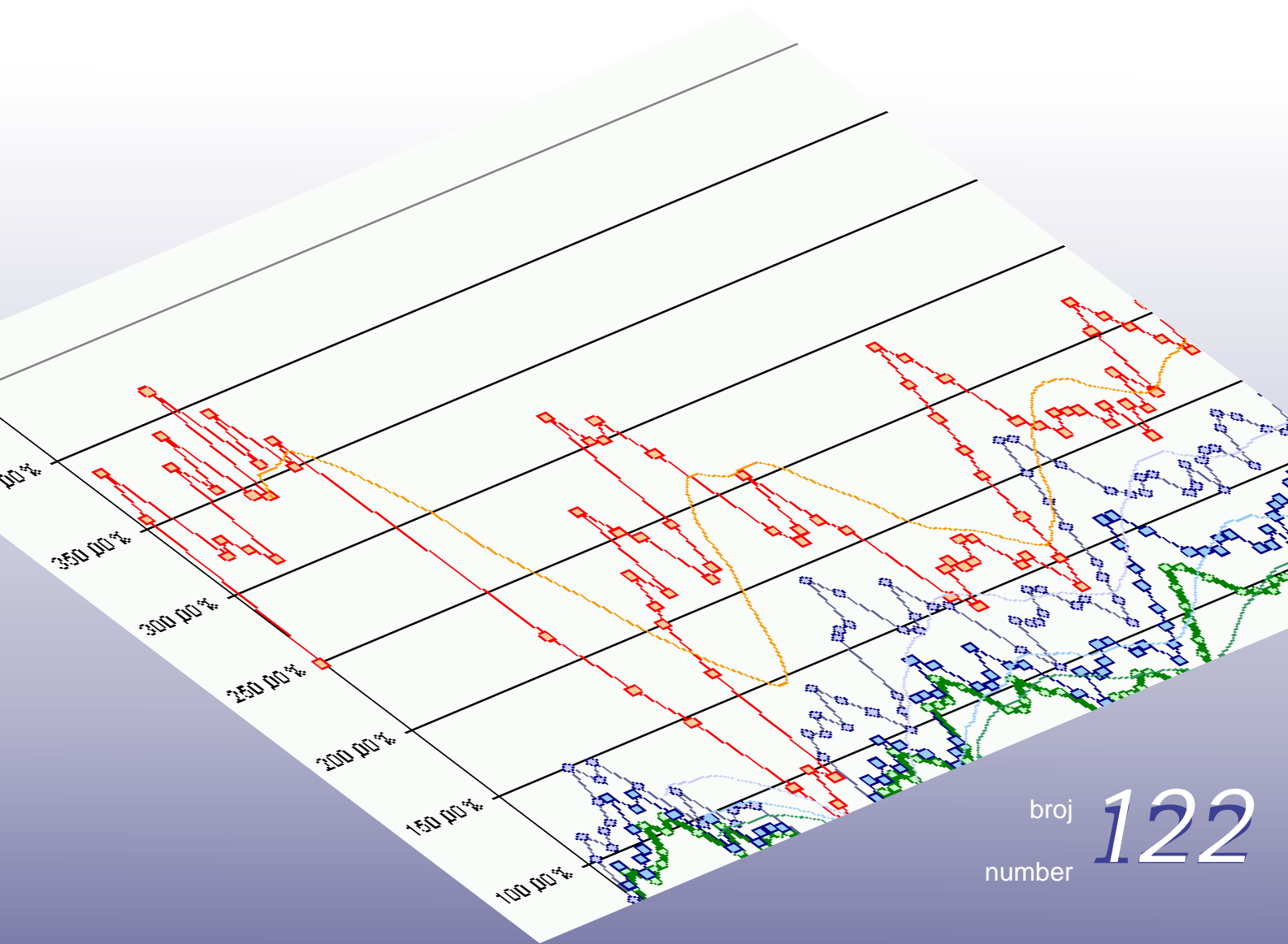


Bosna i Hercegovina
Odjeljenje za makroekonomsku analizu
Upravnog odbora Uprave za indirektno-
neizravno oporezivanje



Macroeconomic Unit of the Governing Board of the Indirect Tax Authority

Oma Bilten



broj **122**
number

Septembar 2015

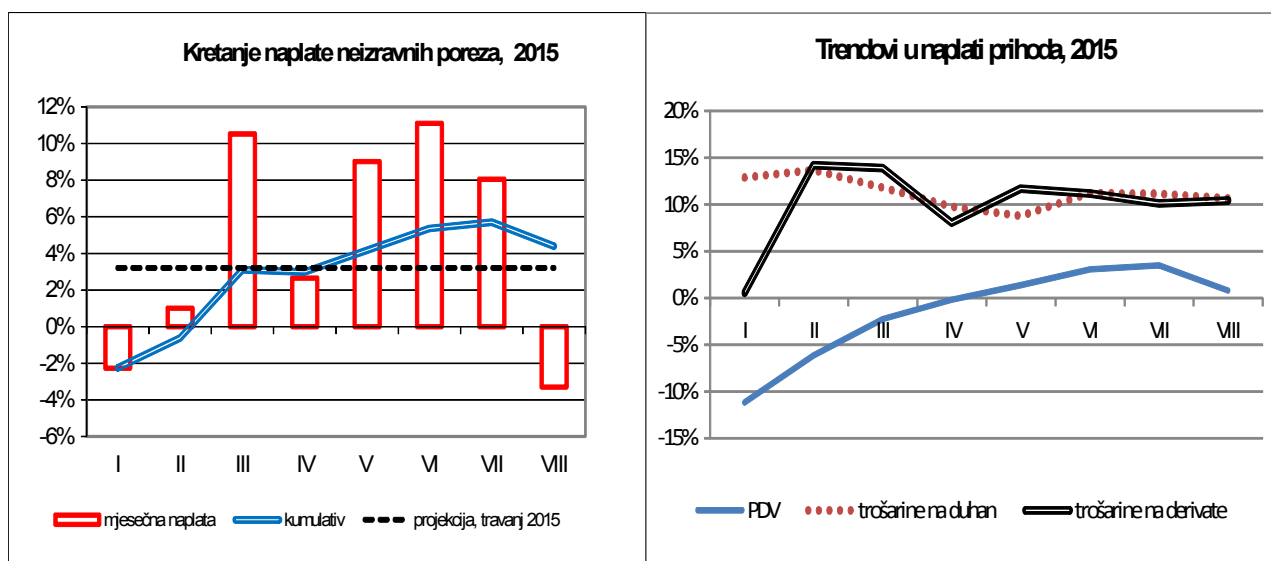
Rujan 2015

2015

September 2015

Uz ovaj broj

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



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

dr.sc. Dinka Antić
šef Odjeljenja

Sadržaj:

Trošarinska politika u BiH u svjetlu europskih trendova u oporezivanju duhana	2
Konsolidirani izvještaji	9

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

Trošarinska politika u BiH u svjetlu europskih trendova u oporezivanju duhana

(Autor: dr.sc. Dinka Antić)

POLITIKA I TRENDOVI

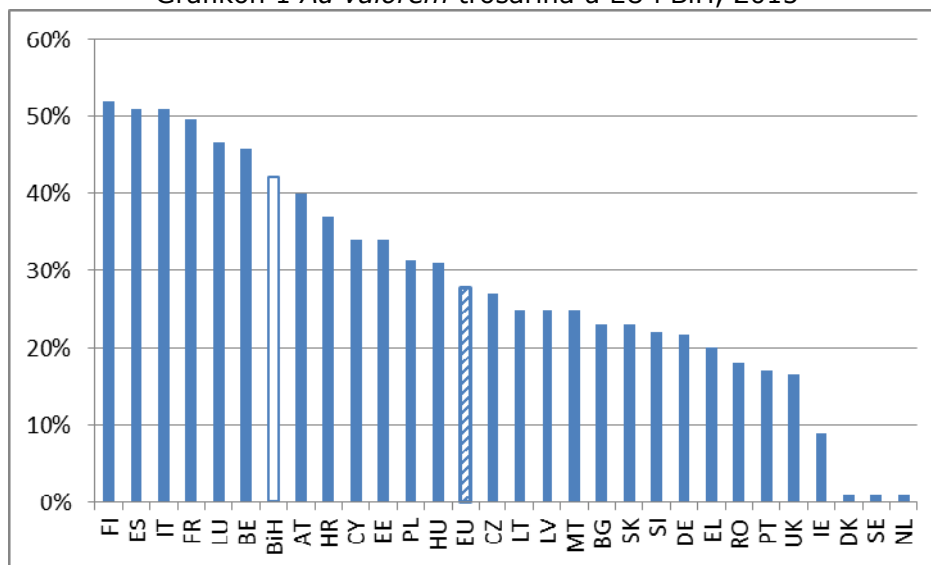
Polovicom 2009. BiH je započela sa procesom harmonizacije oporezivanja duhanskih prerađevina sa minimalnim standardima EU. Proces je podrazumijevao zadržavanje stope *ad valorem* trošarine na sve duhanske prerađevine u visini od 42% maloprodajne cijene i uvođenje 0,15 KM/pak specifične trošarine na cigarete.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

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

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

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

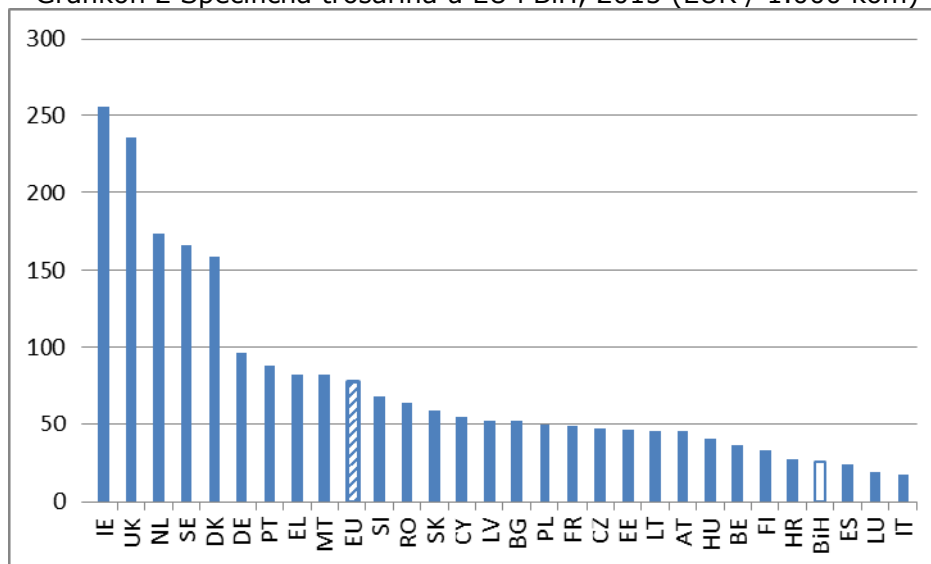
Grafikon 1 Ad valorem trošarina u EU i BiH, 2015



Izvor: Europska komisija, 1.7.2015.; izračun autora.

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

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

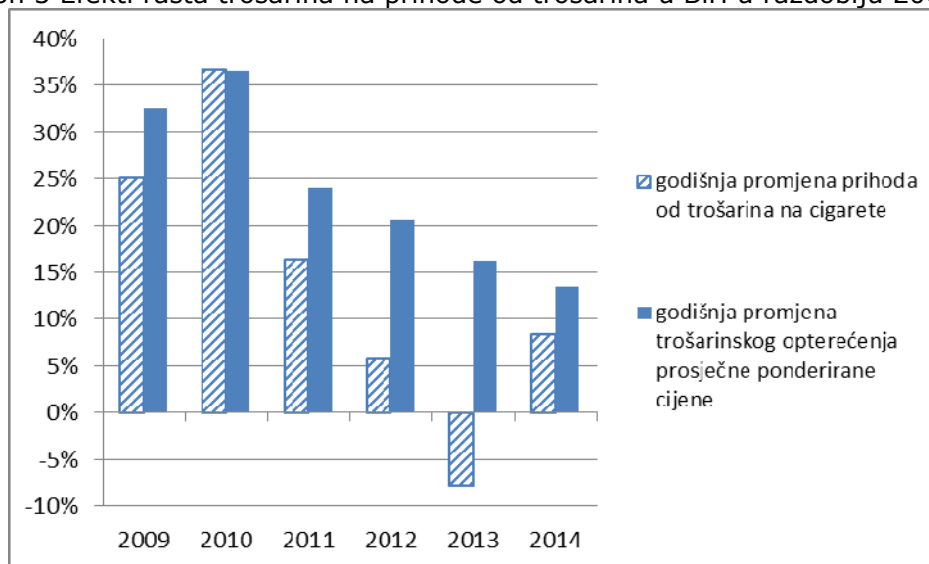


Izvor: Europska komisija, 1.7.2015.; izračun autora.

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

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

Grafikon 3 Efekti rasta trošarina na prihode od trošarina u BiH u razdoblju 2008-2014

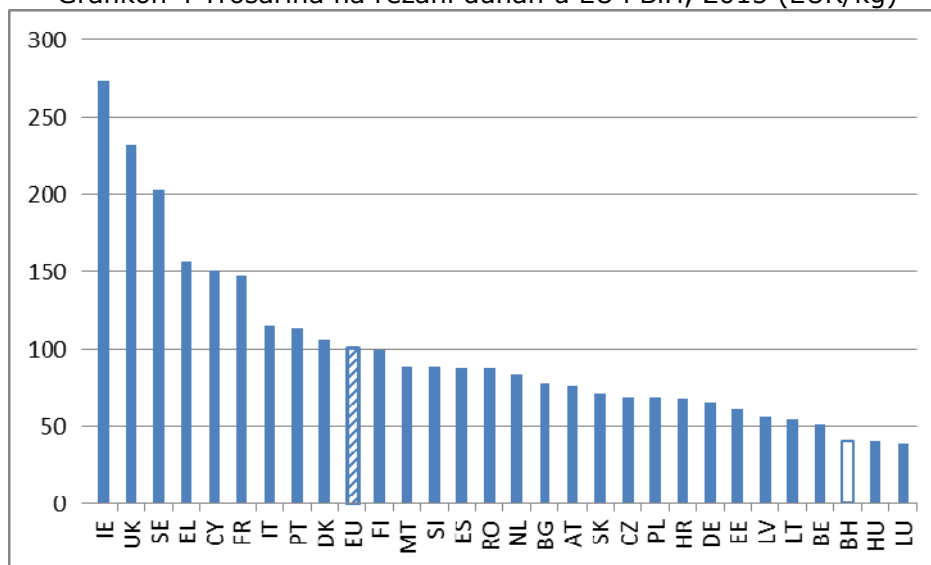


Izvor: Izračun autora.

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

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

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



Izvor: Europska komisija, 1.7.2015.; izračun autora.

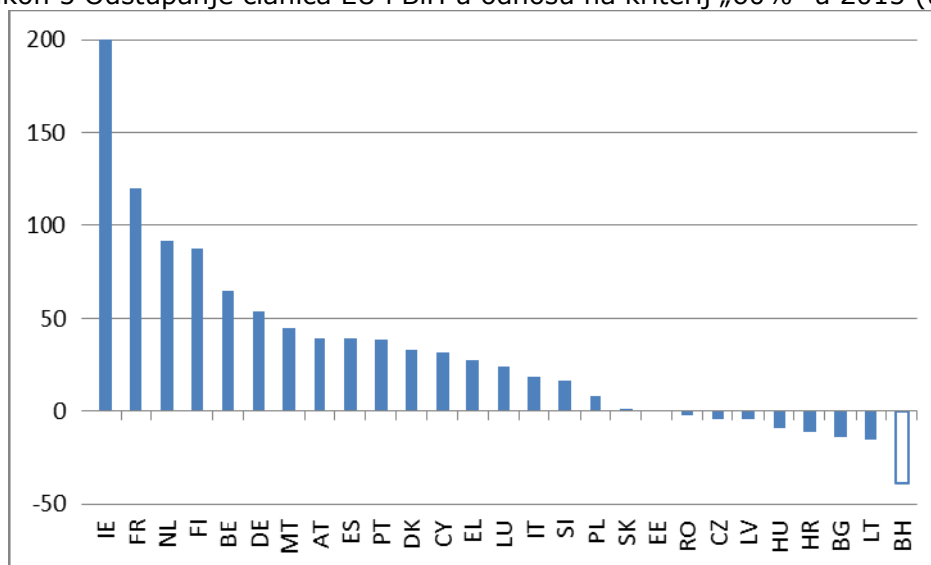
Prilikom analize trošarinskog opterećenja po članicama mora se imati u vidu različit pristup oporezivanju. To praktično znači da podatak za članice koje imaju specifičnu trošarinu pokazuje ekzaktno opterećenje 1 kg rezanog duhana, bez obzira na različite maloprodajne cijene različitih brendova. Za članice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

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

PROCES HARMONIZACIJE TROŠARINA

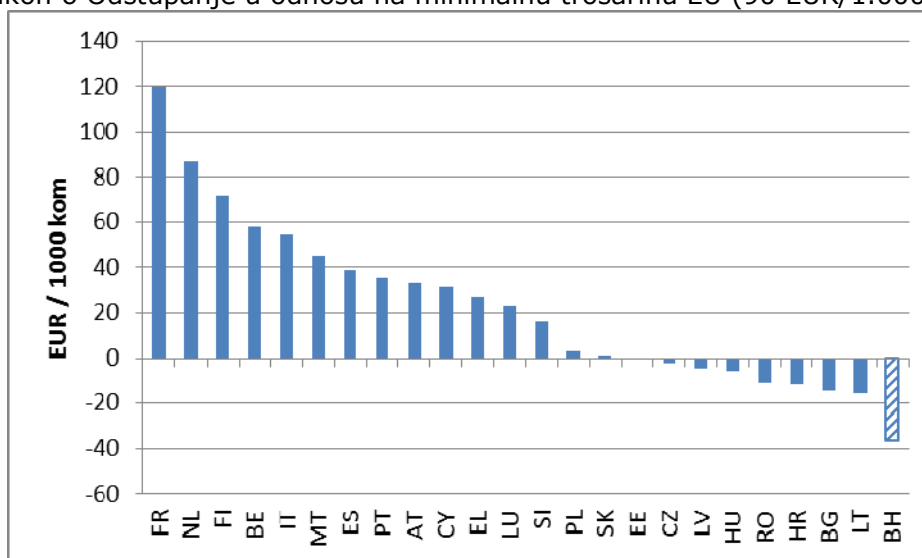
Minimalni standardi oporezivanja cigareta u EU podrazumijevaju dva standarda, relativni - udio trošarina u prosječnoj ponderiranoj cijeni od 60% i apsolutni - minimalnu trošarina u visini od EUR 90 za 1.000 kom. U pogledu kriterija „60%“ pregled na Grafikonu 5 pokazuje da je BiH trenutno vodeća¹.

Grafikon 5 Odstupanje članica EU i BiH u odnosu na kriterij „60%“ u 2015 (u p.p.)



Izvor: Europska komisija, 1.7.2015.; izračun autora.

Grafikon 6 Odstupanje u odnosu na minimalnu trošarinu EU (90 EUR/1.000 kom)

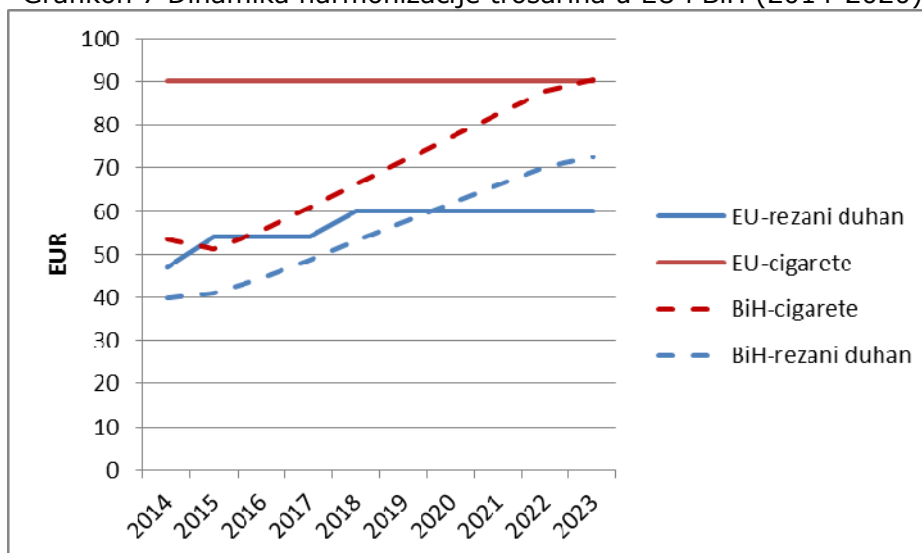


Izvor: Europska komisija, 1.7.2015.; izračun autora.

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

Odstupanje minimalne trošarine u BiH u odnosu na minimalnu trošarinu EU u 2015. iznosi 38,9 EUR / 1.000 kom, odnosno 0,77 EUR / paklici. Iz pregleda na Grafikonu 6 vidi se da sedam članica EU još nije dostiglo minimalnu trošarinu EU. Razlog za to je tranziciono razdoblje za usklađivanje koje je odobreno Bugarskoj, Estoniji, Latviji, Litvaniji, Mađarskoj, Poljskoj i Rumunjskoj do 31.12.2017. Isti rok za usklađivanje je dobila i Hrvatska.

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



Izvor: Izračun autora.

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

ZAKLJUČAK

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

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

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

Konsolidirani izvještaji

(pripremila: Aleksandra Regoje)

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

Preliminarni konsolidirani izvještaj uključuje:

- prihode od neizravnih poreza koje prikuplja Uprava za neizravno oporezivanje na Jedinostveni račun,
- transfere sa Jedinostvenog računa UNO,
- prihode i rashode proračuna institucija BiH,
- prihode i rashode proračuna FBiH, županija, županijskih direkcija za ceste, općina i fondova u FBiH,
- prihode i rashode proračuna RS*, direkcija za putove/autoputove, općina i fondova u RS,
- prihode i rashode proračuna BD i fondova u BD.

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

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

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

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

Tabela 1