

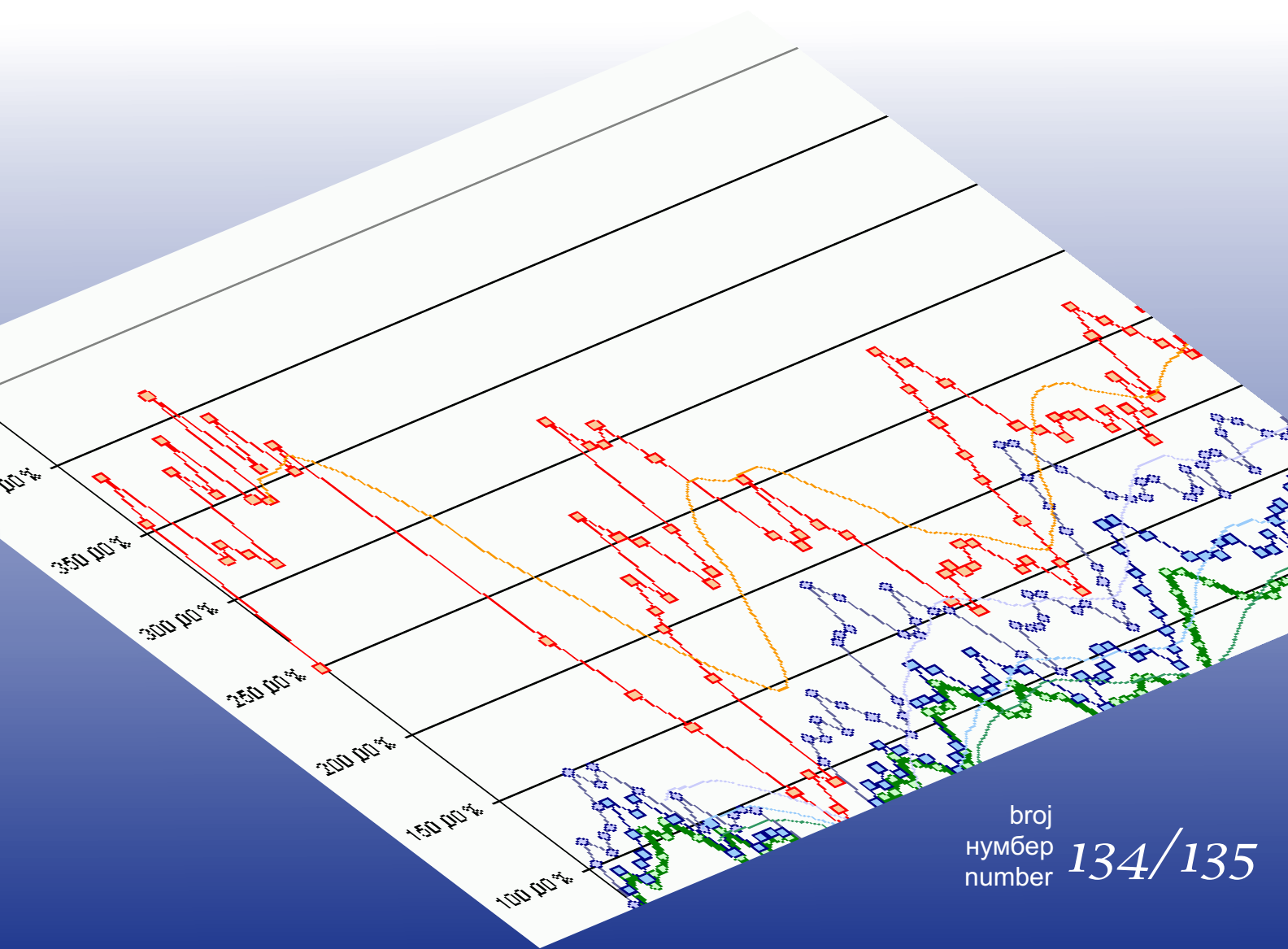
Bosna i Hercegovina  
Odjeljenje za makroekonomsku analizu  
Upravnog odbora Uprave za indirektno-  
neizravno oporezivanje



Босна и Херцеговина  
Одјељење за макроекономску анализу  
Управног одбора Управе за индиректно-  
неизравно опорезивање

Macroeconomic Unit of the Governing Board of the Indirect Tax Authority

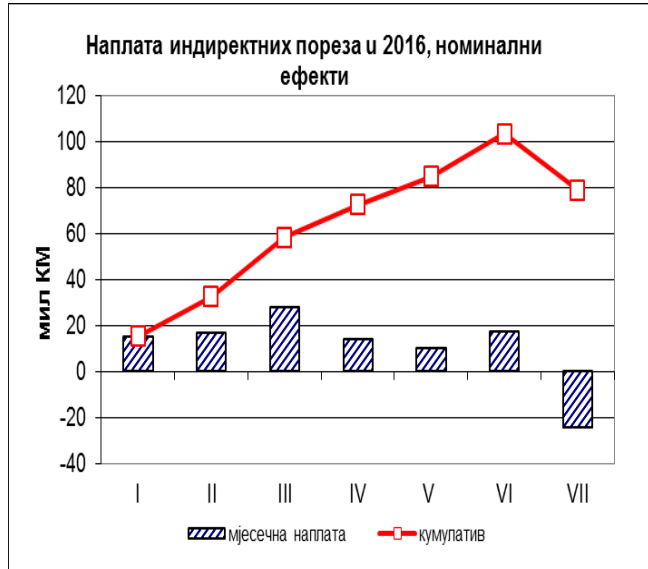
# *Oma Bilten*



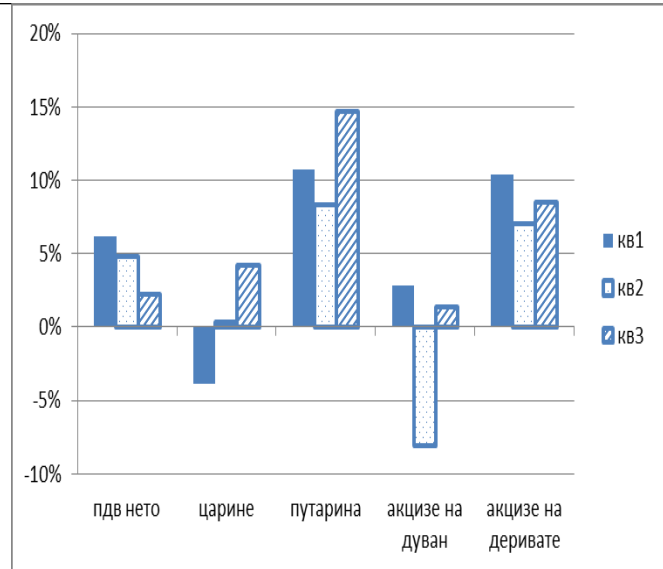
broj  
нумбер  
number *134/135*

## Уз овај број

Према прелиминарном извјештају о готовинском току на ЈР УИО у септембру је наплаћено 597 мил КМ бруто прихода од индиректних пореза или 22,6 мил КМ више него у истом мјесецу 2015. Будући да су поврати на нивоу исплата у 2015. раст нето прихода је износио 23,1 мил КМ (Графикон 1) или 4,8% више у односу на септембар 2015. Позитивни трендови у септембру довели су до повећања кумулативног суфицита на нивоу периода јануар – септембар. Укупна бруто наплата је износила 4,865 млрд КМ, што представља повећање од 146,7 мил КМ или 3,1%. Смањење поврата је допринијело повећању кумулативног нето суфицита на 155,8 мил КМ (Графикон 1), што представља раст од 4% у односу на девет мјесеци 2015.



Графикон 1



Графикон 2

Посматрано по врстама прихода за девет мјесеци 2016. највећи раст је забиљежен код прихода од акциза и путарине, укупно 47,8 мил КМ и ПДВ-а 103,2 мил КМ. Треба имати у виду да је по прелиминарном извјештају евидентирано и додатних 22,3 мил КМ неусклађених прихода који још нису распоређени по врстама. Квартална поређења показују дивергентна кретања наплате прихода током године (Графикон 2). Раст у првом и другом кварталу су генерирали приходи од ПДВ-а и акциза/путарине на деривате нафте.

Трећи квартал 2016. је коначно донио умјерен раст прихода од царине и прихода од акциза на дуванске прерађевине. У Билтену је дата годишња анализа ефеката нове политике опорезивања акцизом дуванских прерађевина у БиХ на приходе и потрошњу дувана у периоду август 2014 – децембар 2015.

др Динка Антић  
шеф Одјељења

### Садржај:

Ефекти нове политике акциза на дуванске прерађевине у БиХ	2
техничка обрада	: Сулејман Хасановић, ИТ сарадник
лектор	: Дарија Комленовић, проф. англистике

## Ефекти нове политике акциза на дуванске прерађевине у БиХ

(припремила: др Динка Антић)

*Чланак представља наставак анализа ефеката примјене измјена Закона о акцизама (у примјени од 01.08.2014.), које су објављене у Билтену бр. 114 и осталим билтенима објављених током 2015.године.*

### УВОД

Нова политика опорезивања дуванских прерађевина примјењује се од 1.8.2014. Нова политика подразумијева сљедеће:

- опорезивање резаног дувана специфичном акцизом,
- везивање акцизног оптерећења резаног дувана и раста акцизног оптерећења цигарета,
- утврђивање минималне акцизе на цигарете према просјечној пондерисаној цијени цигарета и
- повећање минималног акцизног оптерећења цигарета на ниво минималне акцизе у ЕУ.

Усвајањем нове политике опорезивања дуванских прерађевина фискалне власти су жељеле постићи два циља:

- (i) елиминисати неусклађену политику опорезивања цигарета која је довела до ерозије прихода од акциза и дисторзија на тржишту дувана (јачање црног тржишта, кријумчарења, нелегалне производње цигарета);
- (ii) ускладити стандарде опорезивања дуванских прерађевинама са текућим стандардима ЕУ.

С обзиром на размјере пореске евазије на тржишту дувана, која се јавила у 2011., а кулминирала у 2013., може се рећи да је први циљ нове акцизне политике уједно и примарни циљ, а да је други циљ послужио за развијање техничке платформе за имплементацију мјера нове акцизне политике у БиХ. Нови технички стандарди у опорезивању дуванских прерађевина подразумијевају:

- увођење просјечне пондерисане цијене цигарета као референтне цијене за утврђивање минималне акцизе и
- повећање минималних стандарда ЕУ, од којих је за БиХ најважнија номинална минимална акциза на цигарете у висини од 90 ЕУР/1000 ком цигарета.

### ТРЕНДОВИ ДО ИЗМЈЕНЕ ЗАКОНА (2009-2013)

Нови Закон о акцизама у БиХ од 1.7.2009. донио је иницијално увођење специфичне акцизе на цигарете у висини од 0,15 КМ/паклици. Према одредбама Закона наредних година специфична акциза на цигарете се требала континуирано повећавати, минимално 0,15 КМ/паклици годишње, све док укупно акцизно оптерећење не достигне 126 КМ за 1000 цигарета<sup>1</sup>. Задржана је *ад валорем* акциза у висини од 42% на малопродајну цијену цигарета. Остале дуванске прерађевине (цигаре, цигариолоси, дуван за пушење) опорезивале су се само *ад валорем* акцизом од 42% обрачунати на малопродајну цијену цигарета.

<sup>1</sup> Ради се о минималној акцизи на цигарете у ЕУ (64 EUR/1000 ком) која је била на снази у вријеме доношења Закона.

Повећање пореза у структури малопродајне цијене (специфична акциза + припадајући дио ПДВ) очекивано је донијело раст малопродајних цијена, иако су дуванске компаније настојале ублажити "порески удар" на цијене преваљивањем додатног пореза на терет добити. Међутим, с обзиром на ниску цијену прије опорезивања, није било пуно маневарског простора за ублажавање раста цијена, поготово од стране домаће дуванске индустрије. Иако је нови Закон донесен у јеку глобалне економске кризе тржиште цигарета је могло апсорбовати континуирани пораст пореза у цијени (акциза + ПДВ) све до 2013. године. Највећи раст вриједности тржишта цигарета забиљежен је 2010. године (18,2%), да би 2011. и 2012. дошло до наглог успоравања (6,4% и 2,4% респективно). До 2013. тржиште резаног дувана је било занемариво, да би порасло за чак 350%. Разлог за то је био прелазак "прага издржљивости" потрошача, који су даљи раст акцизног оптерећења и, посљедично, малопродајних цијена цигарета, избјегли преласком на мотање цигарета из резаног дувана.

Размјере супституције цигарета резаним дуваном су биле много веће него што то показивали подаци о расту тржишта резаног дувана, јер је експлодирало тржиште нелегалног небрендираниог дувана из домаће производње и кријумчарења<sup>2</sup>. Таква кретања су обезвриједила званичне здравствене статистике, које су показивале да је потрошње цигарета у 2013. пала за 20,6% у односу на 2012. Међутим, како разлог за тако снажан пад потрошње није одустајање потрошача од пушења, већ прелазак на мотане цигарете из резаног дувана, углавном лошијег квалитета, циљеви здравствене политике у смислу смањења пушења не само да нису остварени, него су били у потпуности дерогирани.

Било је нормално за очекивати да ће процес хармонизације акциза са минималним стандардима ЕУ донијети пад потрошње цигарета. На основу истраживања више од стотону студија о понашању потрошње цигарета у увјетима повећања пореза у посљедњих педесет година економисти су закључили да је у већини држава еластичност износила -0,4. С друге стране, из анализа Свјетске банке произилази да је цјеновна еластичност већа у мање развијеним земљама, те да се у случају цигарета креће и до -0,8<sup>3</sup>.

У раздобљу 2009-2012 еластичност потрошње цигарета у БиХ се стално повећавала, од прихватљивих -0,4 до -0,8. У 2013. због снажне супституције потрошње цигарета еластичност је ескалирала. Основни разлог за такве негативне трендове јесте јаз у пореском оптерећењу цигарета и резаног дувана који представља супститут цигаретама. Наравно, у овом случају се ради о супституцији најјефтинијих индустријски произведених цигарета цигаретама које се ручно мотају од резаног дувана. Може се претпоставити да приликом раста малопродајних цијена први који одустају од потрошње цигарета су потрошачи са најнижим дохоцима, док се у структури осталих потрошача дешавају структурне промјене. Потрошачи из средње доходовне скупине прелазе на јефтиније цигарете, док потрошачи са високих дохоцима због статуса задржавају потрошњу скупих цигарета. Стога, може се закључити цјеновна еластичност потрошње цигарета није хомогена категорија и да у великој мјери овиси о структури потрошача. У БиХ је присутна поларизација између домаћих (углавном јефтинијих) и увозних (углавном скупљих) цигарета. Податак да је потрошња домаћих цигарета у 2013. пала за чак 28% у односу на 2012, а увозних 16,8% указују на закључак да је процес супституције цигарета резаним дуваном у већој мјери погодио домаћу дуванску индустрију због већег осипања потрошача са нижим дохоцима.

У првим годинама раст стопе акциза је осигуравао раст укупних прихода од акциза без обзира на пад потрошње. У почетку су забиљежене високе стопе раста прихода од акциза,

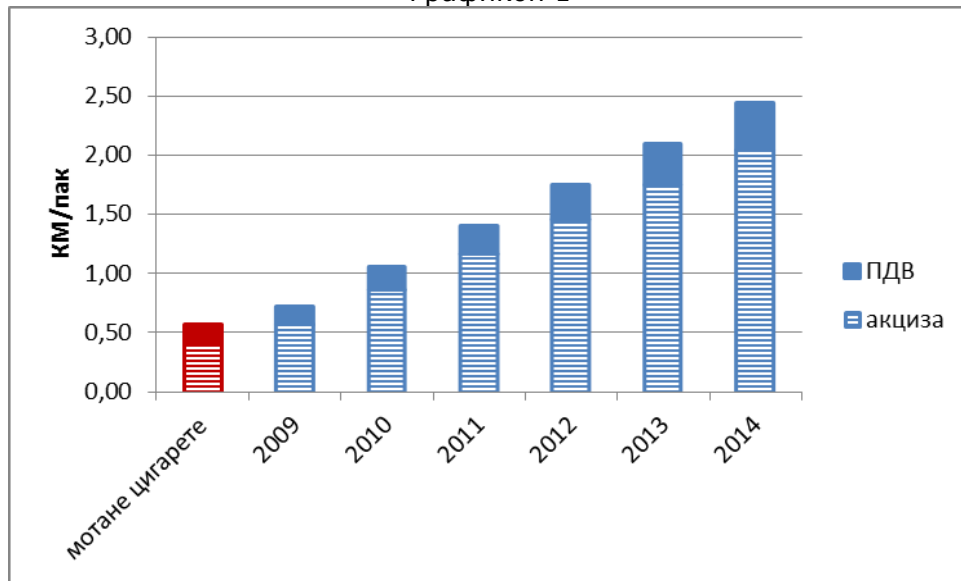
<sup>2</sup> Више\_ Антић, Д., 2014. „Трендови у наплати прихода од акциза на дуван: од "бума" прихода до пореске евазије". ОМА Билтен бр. 104/2014.

<sup>3</sup> Више: Антић, Д., 2015. „Implications of the taxation of tobacco in the European Union in the period 2005-2014". *Financial Theory and Practice*, 39(3) 279-304. Institute for Public Finance, Zagreb.

поготово у 2010. када су приходи због ниже основице порасли за 37,1%. Од 2011. раст успорава, да би у 2013. био забиљежен пад од 4,1%.

Основни узрок губицима прихода од акциза јесте диференцирано опорезивање цигарета и резаног дувана на штету цигарета. У првим годинама јаз у пореском оптерећењу није био толико значајан да би потрошачи одустали од цигарета и прешли на резани дуван. Међутим, како су расле само стопе акцизе на цигарете, али не и на резани дуван, јаз у пореском оптерећењу је постајао све већи. На Графикону 1 је приказана симулација пореског оптерећења паклице цигарете која се добије из 1 кг дувана (уважавајући нормативе ручне производње цигарета) и паклице најјефтинијих индустријски произведених цигарета чија је цијена у моменту ступања на снагу новог Закона о акцизама (01.07.2009.) износила 1 КМ.

Графикон 1



Графикон приказује раст пореског оптерећења те паклице цигарета до 2014.године. Континуирано повећање специфичне акцизе на цигарете донијело је снажни раст пореског оптерећења цигарета, које је додатно повећано и због повећања износа ПДВ због више основице. Будући да је акцизно оптерећење резаног дувана било непромијењено у цијелом раздобљу јаз између пореског оптерећења резаног дувана и цигарета је из годину у годину постајао све већи. У 2014.г. укупни порези садржани у паклици најјефтинијих цигарета су били скоро пет пута већи него у паклици цигарета које су добијене мотањем резаног дувана.

### ТРЕНДОВИ НАКОН ИЗМЈЕНЕ ЗАКОНА (2014-2015)

Наговјештаји значајнијих промјена на тржишу дувана јавили су се одмах по усвајању измјена Закона о акцизама, а прије њиховог ступања на снагу (01.08.2014). Увођење специфичне акцизе повећало је акцизно оптерећење килограма резаног дувана за 212%, а укупно пореско оптерећење (акциза + ПДВ) за 184%. Драстично повећање акцизног оптерећења резаног дувана подстакнуло је његово гомилање, како брендираног опорезованог дувана, тако и неопорезованог небрендираног дувана. Након ступања на снагу измјена Закона дошло је до великих позитивних промјена. У само четири мјесеца кумулативна потрошња домаћег опорезивог резаног дувана је сведена на ниво из 2013, а количине увозног резаног дувана су смањене за 32%.

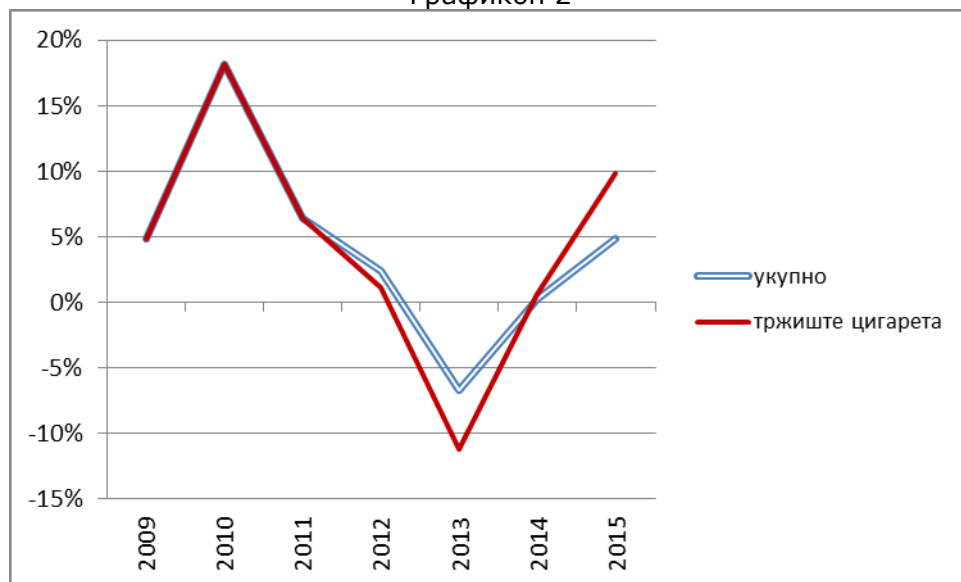
*Вриједност тржишта дуванских прерађевина*

Велика пореска евазија у 2013. је довела до пада вриједности тржишта цигарета од 11,2%. Истодобно, због преласка пушача на брендирано резано дувано вриједност легалног тржишта резаног дувана је учетворостручена. Да се ради о значајнијим износима показује и чињеница да је супституција цигарета брендираним резаним дуванима ублажила пад вриједности тржишта дуванских прерађевина, које је за разлику од сегмента цигарета, пало 6,7% (Графикон 2).

Нова акцизна политика у само пет мјесеци је донијела преокрет. Према подацима за 2014. вриједност тржишта цигарета се повећала за 0,7%, док је вриједност тржишта резаног дувана, захваљујући великим набавкама пред ступање на снагу измјена Закона, пала свега 6,8%. Због догађања на сегменту резаног дувана укупно тржиште дуванских прерађевина у 2014. је порасло за скромних 0,3% у односу на 2013.

Позитивни трендови, као рефлексија мјера нове акцизне политике, наставили су се и у 2015. И поред раста специфичне акцизе на цигарете и специфичне акцизе на резано дувано укупно тржиште је порасло за 4,8%, чиме је достигнут ниво из 2011, али не и 2012. Анализа структуре тржишта дуванских прерађевина указује да је раст сегмента цигарета износио 9,9%, док је сегмент резаног дувана пао за чак 81%, а у номиналном износу на ниво из 2012. Иако је вриједност домаћег тржишта цигарета у 2015. повећана за чак 24,5%, то је још увијек далеко испод 2011. и 2012. С друге стране, вриједност тржишта увозних цигарета, иако је расла по умјеренијој стопи од 5,3%, премашила је досадашњи максимум из 2012. године.

Графикон 2

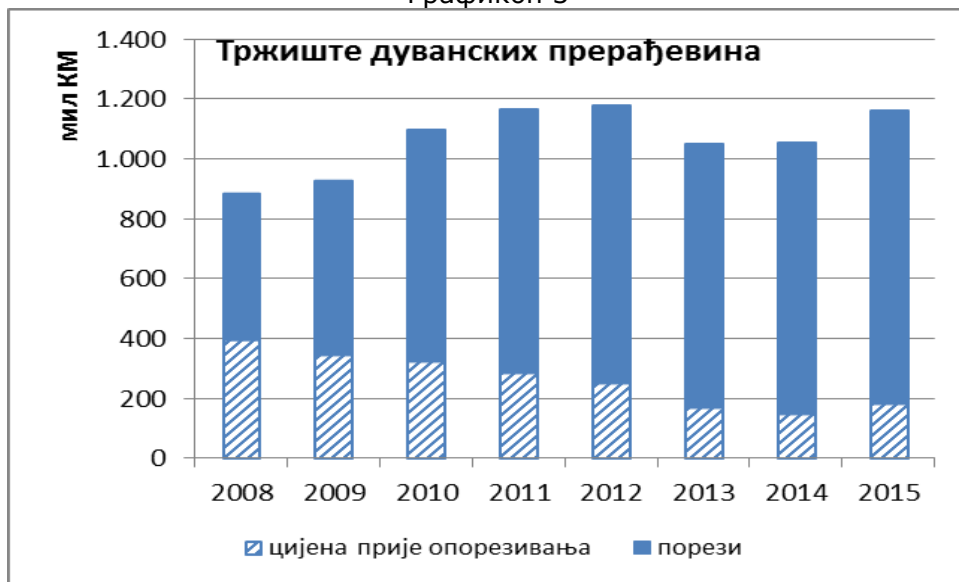


Раст тржишта дуванских прерађевина може се објаснити:

- (i) мјерама нове акцизне политике,
- (ii) оперативним мјерама УИО и осталих државних и ентитетских институција на сузбијању шверца, кријумчарења и нелегалне производње и продаје цигарета, те
- (iii) растом агрегатне потрошње.

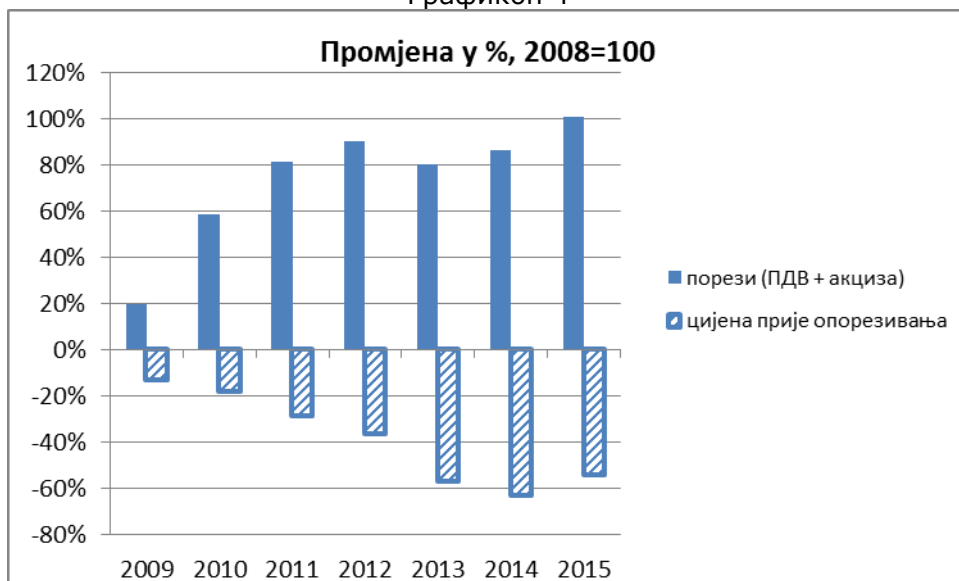
У сваком случају, побољшана је и структура продаје, у смислу раста цијене прије опорезивања (која садржи и добит/маржу) и дијела који се односи на пореска давања (Графикон 3).

Графикон 3



Строгоглави пад удјела цијене прије опорезивања у 2015. је заустављен, али и даље је укупан приход дуванске индустрије испод 50% прихода из 2008.г., док су наплаћени порези (ПДВ и акциза) у односу на 2008. удвостручени (Графикон 4).

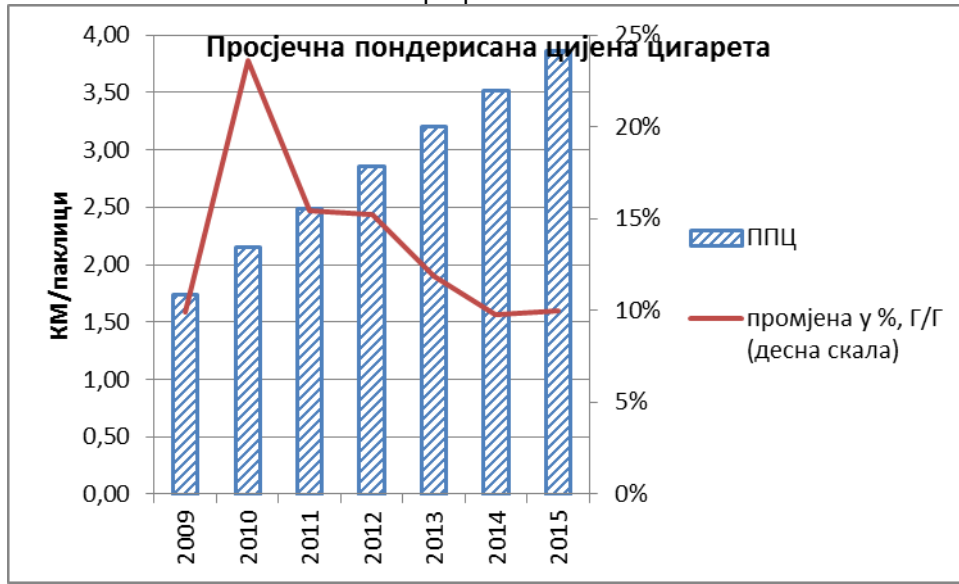
Графикон 4



#### Малопродајне цијене цигарета

Континуирано повећање акциза на цигарете донијело је брзи раст просјечне пондерисане цијене цигарета. У односу на 2008. просјечна пондерисана цијена је повећана за 144%. Највећи скок је забиљежен у 2010. због примјене новог Закона само у другом полугодишту 2009. Касније долази до успоренијег раста, на првом мјесту, због високе основице за поређење (Графикон 5).

Графикон 5



У 2012. просјечна пондерисана цијена цигарета је била за 0,03 КМ/паклици изнад очекиваног повећања цијена због повећавања акциза. Међутим, у наредне двије године, под притиском пореске евазије и у страху од радикалнијег смањења тржишта дуванске компаније нису у цијелости ново пореско оптерећење преваљивали на купца, већ су дјелимично ишли на терет властите добити, 0,01 КМ/паклици у 2013, а 0,04 КМ/паклици у 2014. Анализа структуре цигарета у 2014. показује да су домаће компаније у просјеку чак 0,06 КМ/паклици сносиле на терет властите добити.

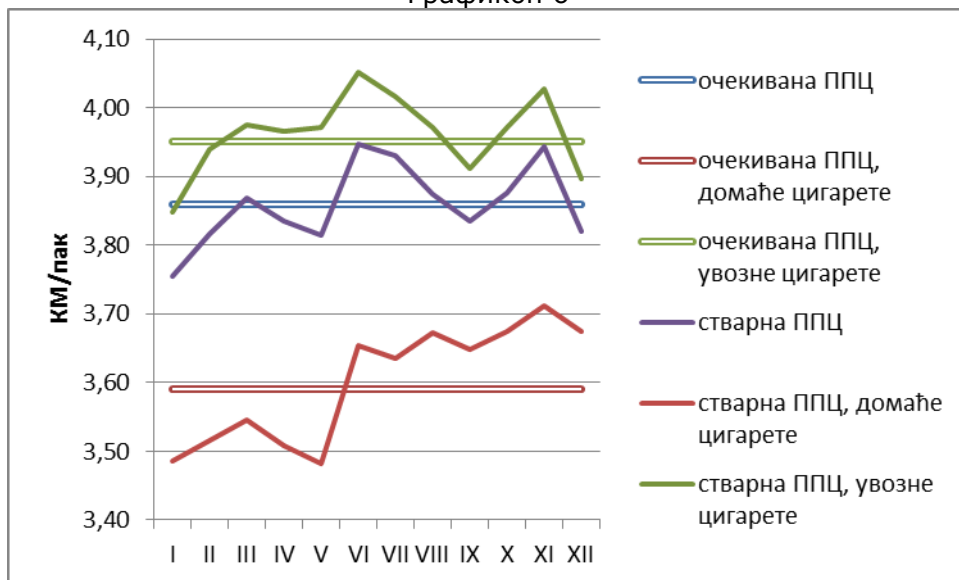
Након турбулентне 2014. измјене Закона о акцизама су донијеле стабилизацију трендова у 2015. У коначници, укупно додатно пореско оптерећење је преваљено у цијелости на купца и код домаћих и код увозних цигарета. Међутим, кретања у току 2015. показују различите пословне политике и прилагођавање компанија ситуацији на тржишту. И домаће компаније и увозници су у првим мјесецима задржали цијене испод нивоа који би се могао очекивати, сnoseћи дио пореза на терет добити.

Графикон 6 показује да су увозници врло брзо напустили такву политику, те да су знатно повећали цијене настојећи надокнадити губитке из прва два мјесеца. Домаће компаније су држале цијене испод очекиваног нивоа, трпећи губитке, све до јуна 2015. Децембар је занимљив из разлога што је просјечна пондерисана цијена увозних цигарета значајно испод очекиване. То указује на политику повећаног пласмана јефтинијих цигарета пред ново повећање акциза, што је онда оборило просјечну пондерисану цијену у том мјесецу.

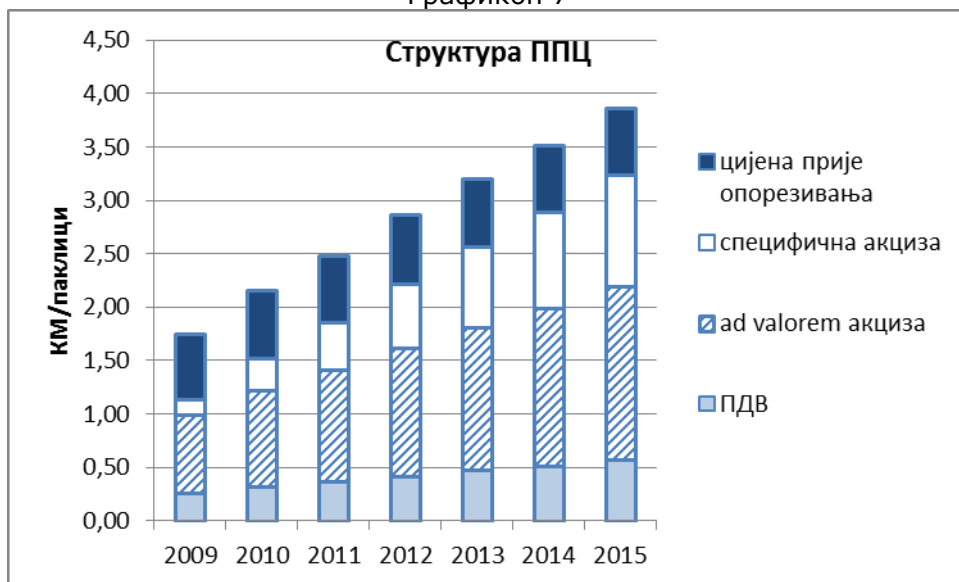
Графикон 7 показује драматичне промјене у структури просјечне пондерисане цијене цигарета у смислу раста акциза и ПДВ, чији је удио у 2015. већи за 122% у односу на 2009., док је цијена прије опорезивања већа само 4%. Наведена кретања указују на закључак да највећи пондер имају брендови са ниском малопродајном цијеном.



Графикон 6



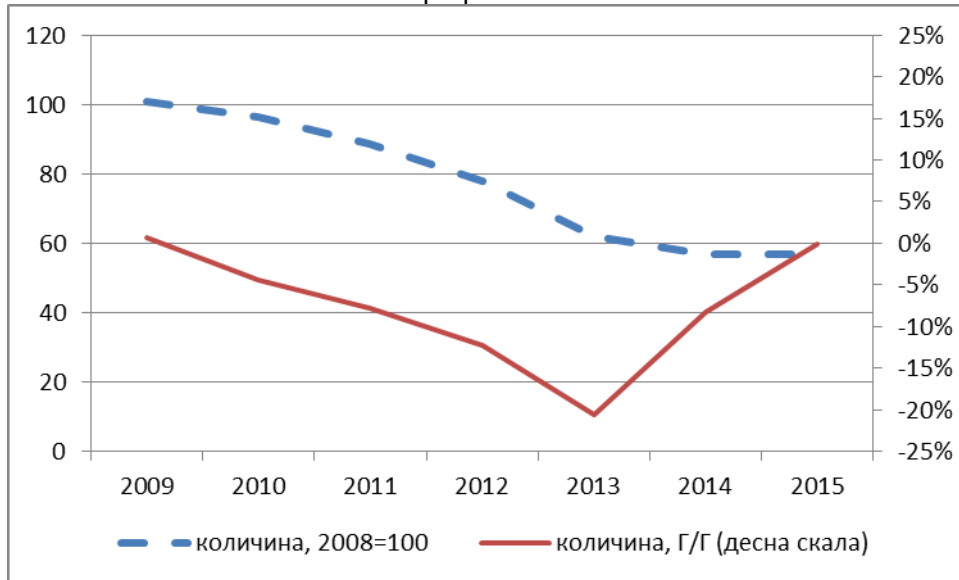
Графикон 7



### Потрошња дуванских прерађевина

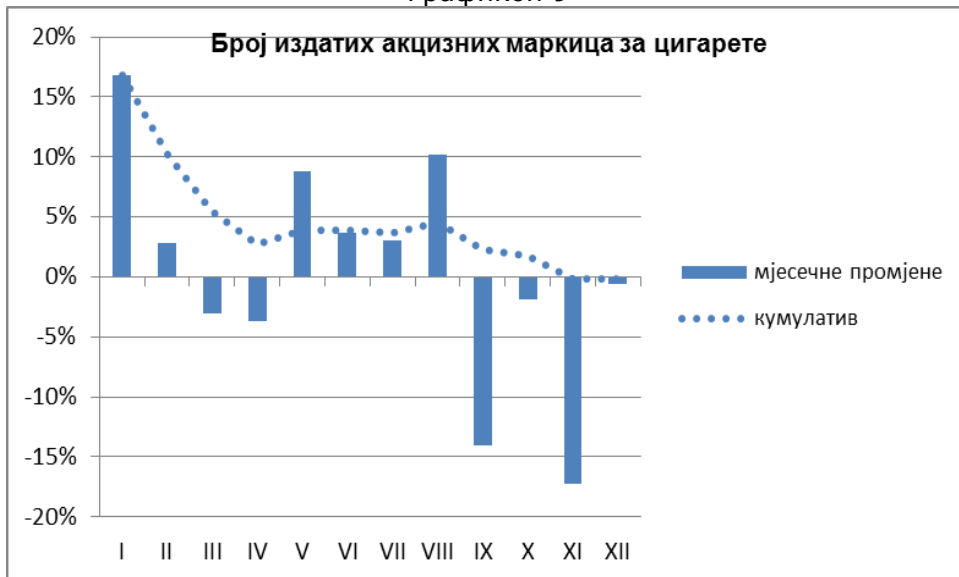
Из претходне анализе може се закључити да су мјере нове акцизне политике довеле до повећања вриједности тржишта које се у структури распоредило дијелом на дио који преостаје компанијама (цијена прије опорезивања) и дијелом на пореска давања. Вриједност тржишта је у функцији двије варијабле: цијена и потрошње. У 2015. ново акцизно оптерећење је у цијелости преваљено на малопродајне цијене. Међутим, без обзира на ту чињеницу, супротно теорији еластичности код опорезивања и резултатима истраживања праксе у државама широм свијета, пораст цијена није донио пад потрошње цигарета. Напротив, умјесто пада, потрошња цигарета, мјерена издатим акцизним маркицама се задржала на нивоу 2014.године. То уједно износи свега 54% количина из 2008.године (Графикон 8).

Графикон 8



С друге стране, потрошња брендираног резаног дувана је смањена за 80,6% у односу на 2014. Очигледно је да су велики раст малопродајних цијена резаног дувана и мјере на сузбијању нелегалне производње и продаје цигарета дестимулирале потрошаче да купују резни дуван, те су се окренули потрошњи цигарета. Имајуће то у виду, трендови у потрошњи цигарета у 2015. могу се сматрати изузетком, односно једнократним ефектом измјене политика акциза. На то указују и мјесечна издавања акцизних маркица за цигарете у 2015. (Графикон 9) Због неравномјерног распореда ефеката измјена Закона раст количина маркица је забиљежен у првих осам мјесеци 2015, да би у остатку године био забиљежен пад, чак и преко 15% (септембар и новембар). Разлог за пад је виша статистичке основице из другог полугодишта 2014, која је укључивала иницијалне ефекте примјене нове политике опорезивања, али вјероватно и пад агрегатне потрошње и расположивог дохотка за потрошњу.

Графикон 9

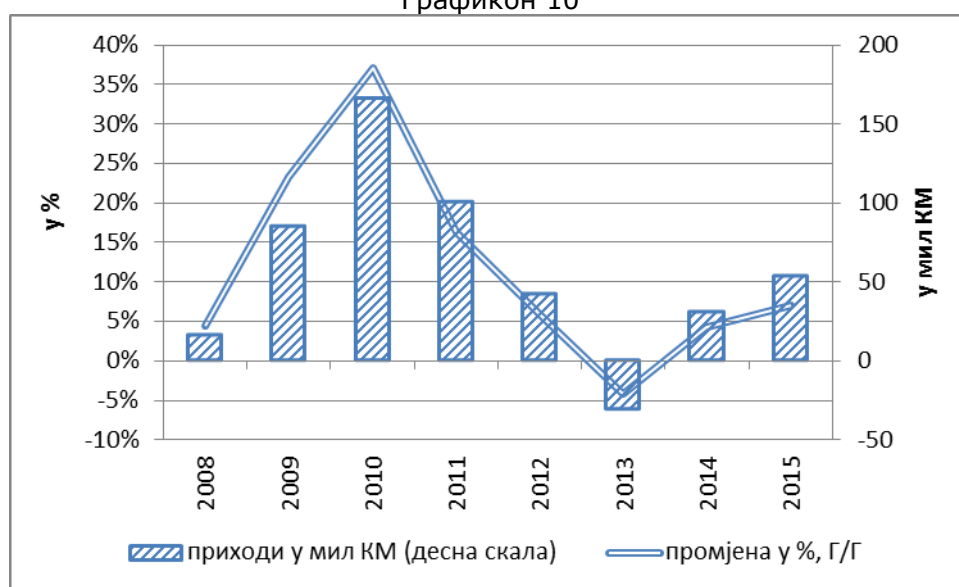


*Приходи од акциза*

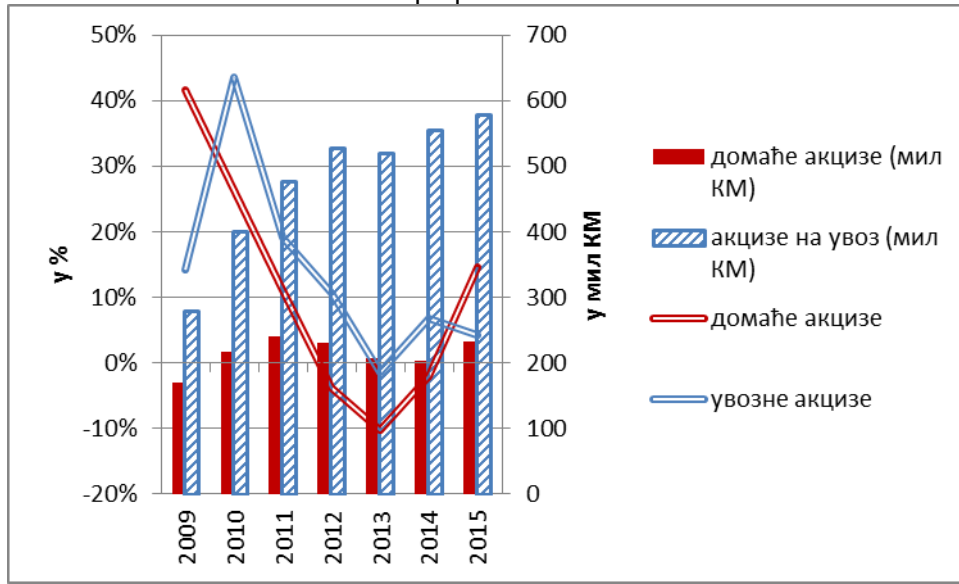
Нови трендови на тржишту дувана у БиХ донијели су и раст прихода од акциза (Графикон 10). У задњих пет мјесеци 2014. остварен је раст прихода од 15,8%, што је било довољно да се компензирају губици из претходног дијела године и оствари годишњи раст од 4,3%. Међутим, у номиналном износу износ прихода је враћен на ниво из 2012.години која је представљала историјски максимум. Позитивни трендови у наплати акциза настављени су и у 2015.години. Остварен је раст од 7,1%, а укупни ниво прихода од акциза је премашио наплату из 2012. за 53,2 мил КМ (Графикон 11).

Уколико се анализира структура прихода од акциза (домаће/увозне компаније) долази се до закључка да су домаће акцизе у 2015. расле по стопи од 14,7%, а увозне 4,3% у односу на 2014. Међутим, уколико се наплата пореди са 2012. ситуација је обрнута, домаће акцизе су расле само 0,9%, а увозне 9,7%. У структури губитака прихода од акциза у 2013. од 31,3 мил КМ удио домаћих компанија је износио чак 70%, што је несразмјерно њиховом удјелу у наплаћеним приходима који износи око 30%. Може се закључити да је домаћа индустрија у већој мјери била погођена трендовима на тржишту дуванских прерађевина у односу на увознике. Осим мање ефикасности пословања, која не оставља пуно простора за маневре са малопродајним цијенама, разлог је и већа супституција цигарета резаним дуваном подржана политиком компанија која је под притиском текућих трендова једно вријеме тежиште пословања са цигарета, које доносе већу додану вриједност, а тиме приходе од пореза, помјерила на посао са резаним дуваном. У суштини, поредећи са 2012., од 53,2 мил КМ додатних прихода наплаћених у 2015, само 2,1 мил КМ се односи на домаће компаније, а на увозне све остало.

Графикон 10



Графикон 11



За анализу ефеката мјера нове акцизне политике значајна је и анализа структуре прихода од акциза према врсти дуванских прерађевина. Прије ескалирања пореске евазије удио прихода од акциза на резани дуван је био занемарив, а 2013. износио је 3,9%. Мјере акцизне политике су довеле до смањења прихода од акциза на резани дуван. У 2014.г. удио ових прихода у укупним акцизама је био смањен на 3,7%, а у 2015. на свега 0,9%.

## ЗАКЉУЧАК

Може се закључити да је циљ мјера нове акцизне политике постигнут – супституција цигарета резаним дуваном је знатно смањена. Тржиште цигарета се стабилизирило, иако треба имати у виду да су дуванске компаније, поготово домаће, изгубиле више од половине цијене прије опорезивања.

Међутим, текући трендови у 2016. показују да су наведени ефекти већ исцрпљени. Под пресијом раста акциза на цигарете наредних година, а у увјетима спорог раста економије и агрегатне потрошње, извјесно је јачање црног тржишта резаног дувана и цигарета, са негативним посљедицама по приходе од акциза, профитабилност дуванске индустрије и стабилност тржишта дуванских прерађевина.