

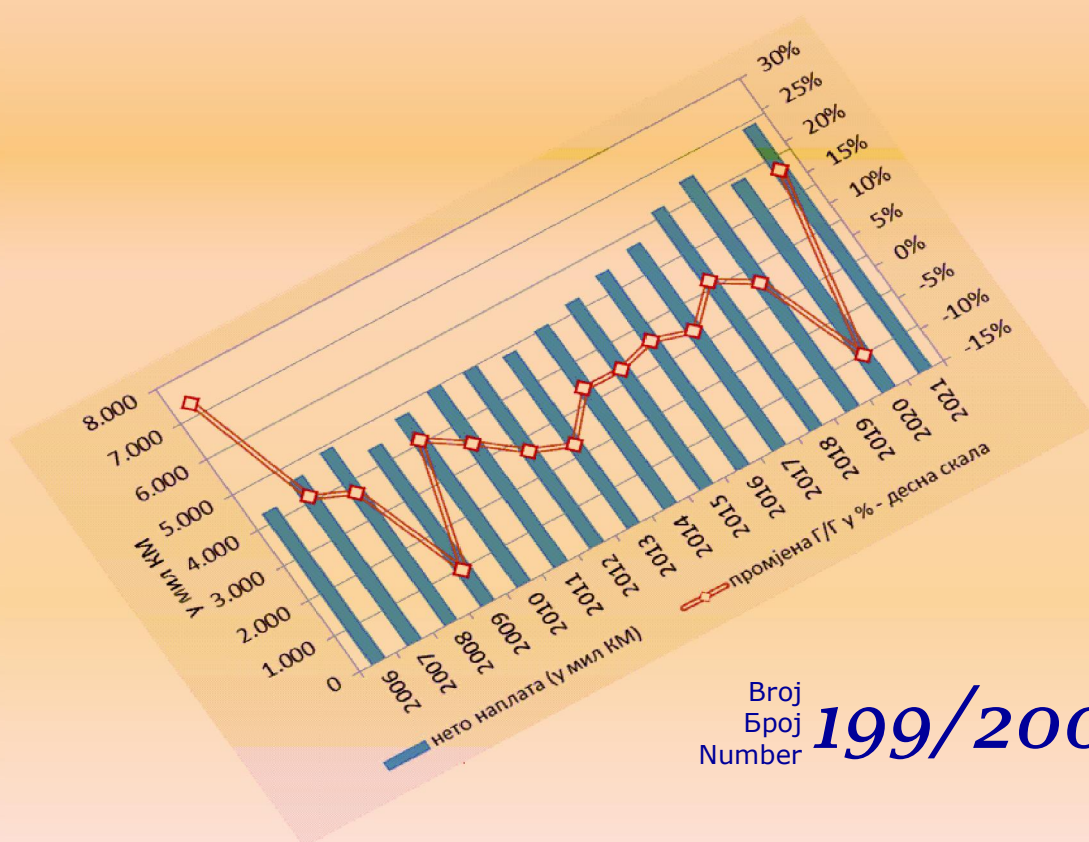
Bosna i Hercegovina
Odjeljenje za makroekonomsku analizu
Upravnog odbora Uprave za indirektno -
neizravno oporezivanje



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

Macroeconomic Unit of the Governing Board of the Indirect Taxation Authority

ОМА Билтен



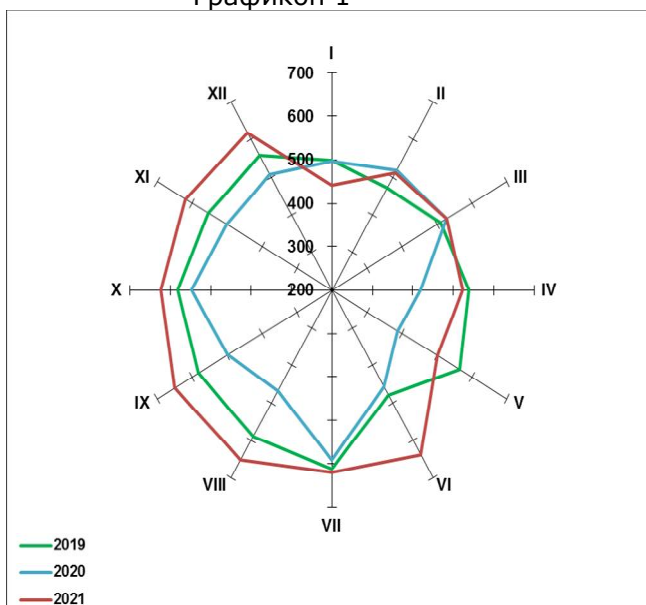
Broj
Број
Number **199/200**

januar/februar 2022 – siječanj/veljača 2022 – јануар/фебруар 2022 – January/February 2022

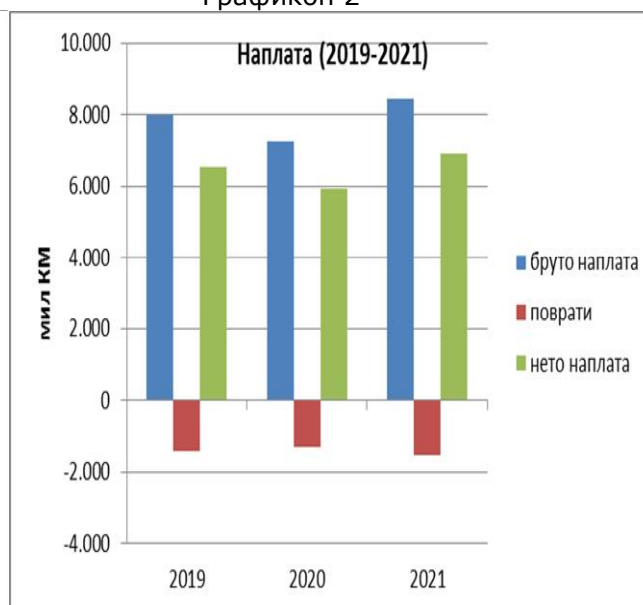
У фокусу

Према прелиминарном извјештају о готовинском току УИО је на ЈР у децембру 2021. наплатила бруто прихода од индиректних пореза у висини од 782,1 мил КМ, што је за 150,9 мил КМ више него у истом мјесецу 2020.године. Истовремено су исплате поврата биле веће за 41,7 мил КМ, што је умањило нето ефекат наплате. У коначници је нето наплата била већа за 109,2 мил КМ у односу на децембар 2020., односно за 21,5%. Висок раст наплате индиректних пореза у децембру побољшао је кумулативну наплату, тако да је у 2021. укупна бруто наплата била већа за 1,216 млрд КМ у односу на 2020., док су поврати били већи за 227 мил КМ. У коначници, нето наплата индиректних пореза у 2021. је била већа за 989,4 мил КМ у односу на 2020., што представља раст од 16,7%.

Графикон 1



Графикон 2



С обзиром на ниску статистичку основицу за поређење наплате индиректних пореза у 2020.години, поређење са рекордном 2019.годином пружа реалнију слику кретања наплате у 2021.години (Графикони 1 и 2). У односу на 2019. бруто наплата индиректних пореза у 2021. је већа за 5,8%, док су поврати већи за 5,6%. Нето наплата индиректних пореза у 2021. у поређењу са 2019. је већа за 378 мил КМ, што представља раст од 5,8%.

др Динка Антић
шеф Одјељења

Садржај:

Специфична питања политике опорезивања цигарета у БиХ: оптимална структура стопе акцизе	2
Утицај вируса корона на индиректне порезе и потрошњу у ЕУ-27 и БиХ у 2020.	12

техничка обрада : Сулејман Хасановић, ИТ сарадник
лектор : Дарија Комленовић, проф. англистике

Специфична питања политике опорезивања цигарета у БиХ: оптимална структура стопе акцизе

(аутор: др Динка Антић)

Уводна разматрања

Опорезивање дуванских прерађевина, за разлику од осталих акцизних производа (деривати нафте, алкохол и др.), је много комплексније због примјене сложене стопе акцизе која подразумијева комбиновану примјену *ad valorem* акцизе, која се обрачунава на вриједносну основицу (малопродајну цијену), и специфичне акцизе, која се обрачунава по јединици мјере. Стопа акцизе на дуванске прерађевине представља значајан елемент пореске политике. Стављање тежишта на *ad valorem* акцизу указује на закључак да земља преферира заштиту домаће производње и прераде дувана. С друге стране, веће опорезивање специфичном акцизом представља мјеру којом земља жели из употребе елиминисати јефтинији и неквалитетнији дуван у циљу унапрјеђења здравља грађана, уз осигурање стабилније наплате прихода од акциза, што се не може осигурати већим опорезивањем малопродајних цијена које су подложне флукуацијама. У Босни и Херцеговини политика опорезивања дуванских прерађевина до 2009. године заснивала се на примјени само *ad valorem* акцизе, да би покретањем реформе опорезивања у складу са стандардима ЕУ била уведена специфична акциза¹. У наредних десет година специфична акциза је континуирано повећавана, но, и даље, у структури прихода од акциза доминирају приходи од *ad valorem* акцизе². С обзиром да су достигнути стандарди ЕУ³ у погледу минимума опорезивања цигарета одређене измјене политике опорезивања цигарета у БиХ могуће су у свјетлу промјене садашње структуре стопе акцизе у корист специфичне акцизе, као што су то урадиле неке чланице ЕУ. Наведена измјена политика могућа је и из разлога што више не постоји потреба заштите домаће производње дувана и цигарета вишим стопама *ad valorem* акцизе, јер је сведена на минимум.

Рад има за циљ да се анализира хипотетичка измјена односа између *ad valorem* и специфичне акцизе на цигарете у БиХ у корист специфичне акцизе, која би представљала приходовно неутралну измјену акцизне политике. Анализа је спроведена кориштењем метода теоријске анализе, дескриптивном и компаративном методом поређења са политкама одабраних чланица ЕУ које су извршиле промјену структуре акциза на цигарете, док је симулација ефеката измјене структуре акцизе на цигарете у БиХ извршена на бази стварних података о издатим акцизним маркицама. У првом дијелу рада дати су преглед теоријских разматрања опорезивања *ad valorem* и специфичном акцизом, те осврт на проблематику оптималног баланса у структури акциза. У другом дијелу рада анализирана је динамика измјене структуре акциза на цигарете у одабраним чланицама ЕУ, те импликације политика на наплату прихода од акциза. У трећем дијелу предочени су резултати симулација измјена структуре акциза са четири опције измјене структуре и са два приступа: (i) који задржава исти ниво малопродајних цијена цигарета и (ii) који задржава исте приходе дуванских компанија. У закључном дијелу, поред презентације резултата истраживања, наводе се разлози *pro et contra* измјене садашње структуре акциза на цигарете, у свјетлу позиција кључних играча (*stakeholders*) – државе, дуванске индустрије и тржишта (потрошача), као и у односу на референтну политику ЕУ.

¹ Од 1.1.2019. на цигарете се обрачунава *ad valorem* акциза у висини од 42% од малопродајне цијене (сви порези укључени) и специфична акциза у висини од 1,65 КМ/паклицу.

Више: Антић, Д. „Политика опорезивања дуванских прерађевина у БиХ у периоду 2009-2021“, март 2021, http://www.oma.uino.gov.ba/publikacije/ANALIZA_2021_sr.pdf

² У структури прихода од акциза на цигарете у БиХ око 58% се односи на приходе од *ad valorem* акцизе.

³ Антић, Д. (2021). „Опорезивање цигарета: ЕУ vs БиХ“, ОМА Билтен #195/196, септембар/октобар 2021.

Бања Лука: Бана Лазаревића, 78 000 Бања Лука, Тел/факс: +387 51 335 350, Е-mail: oma@uino.gov.ba

Сарајево: Змаја од Босне 476, 71 000 Сарајево, Тел:+387 33 246 081, Факс:+387 033 246 080, Web: www.oma.uino.gov.ba

Теорија опорезивања

Теорија опорезивања познаје низ критерија за разликовање пореских облика. Између осталог, порези се могу разликовати и према начину исказивања основице на *ad valorem* порезе и специфичне порезе.

Ad valorem порези су порези код којих се основица исказује у новчаним јединицама. Називају се још и порезима по вриједности. Будући да се пореска обавеза утврђује као проценат од основице исказане у новчаним јединицама *ad valorem* порези се називају и пропорционалним порезима. Могу се примјењивати и скале стопа на одређени износ (дио) основице (прогресивно опорезивање).

Специфични порези су порези код којих се пореска основица исказује у мјерним јединицама, а пореска стопа у номиналном износу по мјерној јединици.

Највећи број пореских облика има карактер *ad valorem* пореза. Уједно, ради се о најзначајнијим врстама пореза који доминирају у пореским структурама (ПДВ, порез на доходак, порез на добит). Специфични порези имају мањи значај у пореским структурама, а најчешће се ради о специфичним врстама имовинских пореза (нпр. пореза на покретну имовину) или пореза на потрошњу (нпр. акцизе на алкохол, пиво, енергенте и др.), када државе, из разлога економичности убирања, прибјегавају опорезивању по јединици мјере. Међутим, иако постоји јасна подјела пореских облика на *ad valorem* и специфичне постоји и „сива“ зона. Зависно од политике фискалних власти, исти предмет опорезивања могуће је опорезовати *ad valorem* порезом или специфичним порезом. Углавном се ради о имовинским порезима, код којих се имовина (некретнине) опорезују или по јединици мјере (нпр. површини) или по процијењеној вриједности⁴. Чак иако се користи процијењена вриједност могуће је да се одређене пореске олакшице (ослобађања) вежу за јединицу мјере (површину)⁵.

У пракси у пореским системима постоји и микс који подразумева примјену сложене стопе опорезивања, односно истовремену примјену *ad valorem* и специфичног пореза. Таква ситуација је карактеристична за царине на одређене врсте роба, које, поред *ad valorem* царине, изражене у %, укључују и специфичну царину по јединици мјере. Исто тако, правни оквир опорезивања цигарета акцизом у ЕУ прописује опорезивање цигарета *ad valorem* акцизом на основицу коју чини малопродајна цијена са укљученим порезима (царине, акцизе, ПДВ) и опорезивање специфичном акцизом по комаду.

Оптимални баланс између *ad valorem* и специфичне акцизе на цигарете

Оптимални омјер између *ad valorem* и специфичне акцизе на цигарете није лако одредити. Свјетска здравствена организација заговара минимално акцизно оптерећење од 70% малопродајне цијене цигарета, као критериј оптималности опорезивања цигарета⁶, али не улази у структуру акциза, будући да је у пракси политика опорезивања подложна преференцијама фискалних власти одређене земље у одређеном моменту.

Може се рећи да су предности специфичне акцизе недостаци *ad valorem* акцизе и обрнуто. Обрачун специфичне акцизе је једноставан, јер је довољно имати податке о количини

⁴ Имовински порези у већини земља су у надлежности нижих нивоа владе или локалних заједница, што има за посљедицу различите пореске третмане истих предмета опорезивања. На примјер, у БиХ у кантонима Федерације БиХ порез на имовину је прописан као специфични порез, а у Републици Српској (РС) и Брчко Дистрикту као *ad valorem* порез.

⁵ На примјер, и поред *ad valorem* опорезивања некретнина у РС ослобађања се вежу за површину, док је у Брчко Дистрикту ослобађање утврђено у номиналном износу.

⁶ Више: WHO. (2021). Technical Manual on Tobacco Tax Policy and Administration.

акцизног производа стављеног у промет. Поред тога, опорезивање специфичном акцизом олакшава израду фискалних пројекција. Будући да се специфична акциза примјењује на количину производа на пројекције прихода нема утицај промјена цијена, већ само кретање основице, односно реални раст потрошње или производње. С друге стране, обрачун *ad valorem* акцизе на цигарете је много сложенији, а тиме је и теже администрирати. Потребно је одредити на коју се цијену, у којој фази прометног ланца, обрачунава *ad valorem* акциза (произвођачку – *ex factory*, у моменту увоза, велепродајну или малопродајну цијену), што, према истраживању⁷ ММФ-а може резултовати подцјењивањем износа пореза, укључујући и ПДВ-а, те кориштењем законитих или незаконитих рачуноводствених пракси.

С обзиром да се стопа акцизе изражава у номиналном износу специфична акциза није имуна на раст инфлације. Штавише, више стопе инфлације нагризају реалну вриједност стопе акцизе исказану у номиналним износима, доводећи до ерозије прихода. С обзиром да је пореска основица *ad valorem* акцизе малопродајна цијена растом стопе инфлације задржава се реална вриједност прихода од акциза. Да би спријечили смањење реалне вриједности специфичне акцизе државе прибјегавају индексацији специфичне акцизе, нпр. индексом раста цијена на мало⁸, уградњом аутоматске индексације у пореским прописима или остављају влади дискреционо право да прилагођава стопу акцизе расту стопе инфлације.

Предност специфичних пореза јесте стабилност наплате, чак и у вријеме рецесије и опадања економске активности и дохотка. Разлог је ниска цјеновна еластичност цигарета која омогућава брже промјене цијена цигарета у односу на промјене продатих количина цигарета.

Цјеновна пореска основица отежава и пројектовање прихода од *ad valorem* акцизе, будући да је потребно сагледати и номинални раст потрошње акцизног добра. Негативна карактеристика *ad valorem* акцизе јесте и нефлексибилност цјеновних распона између различитих категорија производа у односу на политику повећања стопа акцизе. Ова негативна особина *ad valorem* акцизе спречава државе да агресивнијим растом стопе акцизе елиминису из употребе јефтине категорије цигарета, које су мање квалитетне и тиме штетније за здравље људи и животну средину. Будући да је често домаћи сирови дуван мање квалитетан од увозних брендова политика високих *ad valorem* акциза државама служи за заштиту домаће производње цигарета.

Динамика измјене структуре акциза у одабраним чланицама ЕУ

Опредјељење за сложену акцизу у ЕУ представља компромис чланица којим су истовремено задовољене и чланице са властитом производњом цигарета (обично јужне), коју штите *ad valorem* акцизом, и чланице (обично сјеверне) које су увознице цигарета, а које брзим повећањем специфичне акцизе настоје из употребе уклонити јефтине и неквалитетне цигарете, штетне по здравље и животну средину. Велике разлике између чланица, у погледу степена развијености економија, висине животног стандарда, те чињеница да су неке чланице произвођачи дувана, у пракси имају за посљедицу да се структура акциза у чланицама ЕУ јако разликује, што отежава вођење хармонизоване политике акциза на нивоу ЕУ⁹.

Из анализе трендова у националним акцизним политикама може се уочити да су неке чланице, које су имале јако високу стопу *ad valorem* акцизе, у посљедњих десетак година драматично промијениле структуру стопе акцизе на цигарете, на начин да су смањиле стопе *ad valorem* акцизе и значајно повећале специфичну акцизу. Неке чланице, попут Шведске и

⁷ IMF. (2016). "Fiscal Policy. How to Design and Enforce Tobacco Excises". IMF-Fiscal Affairs Department.

⁸ На примјер, индексација специфичне акцизе се може наћи у Закону о акцизама у Србији.

⁹ Више: Антић. Д. (2021). „Опорезивање цигарета: ЕУ vs БиХ“, ОМА Билтен #195/196, септембар/октобар 2021.

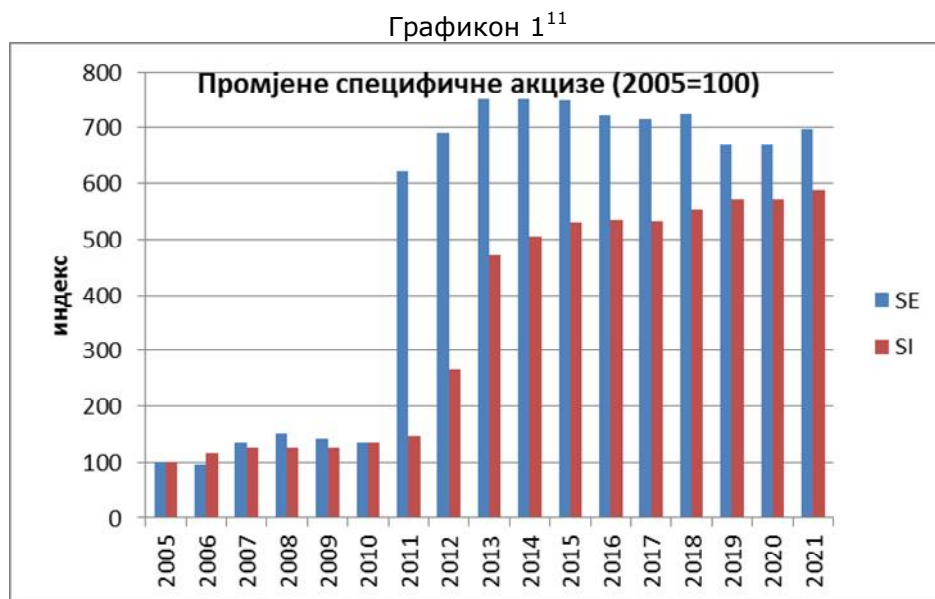
Данске, су то урадиле у вријеме прилагођавања новим вишим стандардима опорезивања у ЕУ.

Будући да се БиХ налази при врху листе земаља са високом стопом *ad valorem* акцизе¹⁰ једна од могућих опција будуће акцизне политике може бити и редефинисање структуре акциза на цигарете. Имајући то у виду корисно је анализирати искуства чланица које су измијениле структуру акциза у корист специфичне акцизе.

За илустрацију тока и динамике промјене структуре акциза у ЕУ у анализи се користе подаци за Шведску и Словенију, чланице које представљају групације старих и нових чланица које су повећале специфичну акцизу, а смањиле стопу *ad valorem* акцизе. Осим тога, висина стопе *ad valorem* акцизе у обе земље је приближна стопи *ad valorem* акцизе у БиХ, што их додатно кандидује за анализу. Због велике дискрепанце у износима специфичне акцизе у Словенији и Шведској у анализи су кориштени базни индекси како би се сагледао тренд у акцизној политици у односу на годину која је претходила измјени структуре акциза.

Графикони 1 и 2 показују нагли прелаз на нову акцизну политику, у Шведској у 2011, а у Словенији 2013. године.

Шведска је стопу *ad valorem* акцизе смањила одједном, са 39,2% на 1% (Графикон 2), док је специфичну акцизу повећавала у периоду 2011-2013., тако да је 2013. специфична акциза била већа 4,5 пута у односу на 2010. (Графикон 1). Под притиском великог пада продатих цигарета и, посљедично, пада прихода од акциза, Шведска је у наредним годинама постепено смањивала специфичну акцизу, да би је поново повећала 2021. године.



Код Словеније је раст специфичне акцизе ишао споријим темпом, у двије године 2012-2013, тако да је специфична акциза у 2013. била већа 2,5 пута у односу на 2011. годину (Графикон 1). С друге стране, стопа *ad valorem* акцизе је смањивана у периоду од три године, 2012-2014 (Графикон 2). У том периоду *ad valorem* акциза је смањена са 44% на 21,9%. У наредним годинама се у Словенији уочава благи раст специфичне акцизе, док је на *ad*

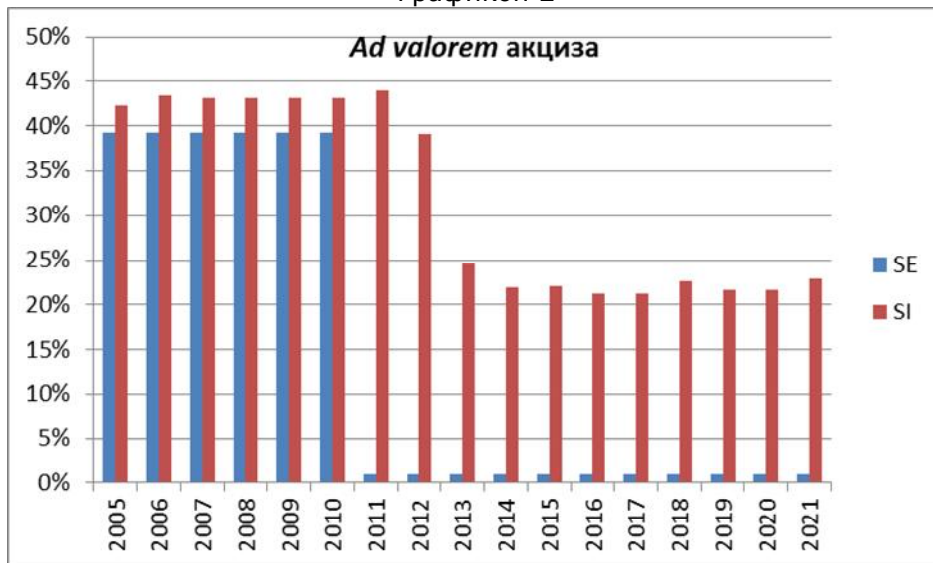
¹⁰ Ibid.

¹¹ Скраћенице у графиконима: SI-Словенија, SE-Шведска.

valorem акцизи вршено „фино подешавање“ стопе, максимално навише за 1 п.п. у односу на 2011.

Промјене структуре акцизе у обје земље су донијеле пад прихода од акциза. У 2013. години приходи од акциза у Словенији су били за 5 индексних поена мањи него у 2009., а у Шведској чак 10 индексних поена (Графикон 3). У наредним годинама обје земље воде стабилну акцизну политику у погледу висине *ad valorem* акцизе, док је специфична акциза у Словенији након промјене структуре акцизе постепено расла, а у Шведској је била мања него у вријеме промјене структуре акцизе. Но, резултат у погледу прихода је сличан – након значајних осцилација приходи од акциза у 2019. су у обје земље били на нивоу из 2009. (Графикон 3).

Графикон 2



Извор: Европска комисија, база података; приказ аутора

Графикон 3



Извор: Европска комисија, база података; израчун аутора

Симулација промјене структуре акциза у БиХ

С обзиром на чињеницу да је БиХ у 2019. години достигла законски минимум опорезивања цигарета, који је, уједно, и минимум који морају задовољити све чланице ЕУ, не постоје законске одредбе које би наметнуле више стопе акцизе од постојеће структуре стопа. Од 2019. примјењује се сљедећа структура акциза на цигарете: *ad valorem* акциза од 42% малопродајне цијене са укљученим порезима и специфична акциза у износу од КМ 1,65/паклици цигарета¹². Будући да нема назнака ни да ће ЕУ мијењати минималне стандарде опорезивања цигарета у блиској будућности не постоје ни захтјеви извана који би налагали измјену акцизне политике у БиХ. У таквим околностима једино што би се могло разматрати јесте промјена структуре акциза на цигарете у смислу успостављања новог баланса између *ad valorem* и специфичне акцизе пред будуће измјене акцизне политике.

Нови баланс је могућ из два разлога. Прво, задржавање високе *ad valorem* акцизе, као мјере за заштиту домаће дуванске индустрије, губи свој смисао у ситуацији када домаћа дуванска индустрија у БиХ ради са минималним капацитетом¹³. Друго, висока стопа *ad valorem* акцизе у ситуацији када нема промјене законских стопа акциза (*ad valorem* и специфичне) ипак доводи до повећања ефективног акцизног оптерећења цигарета уколико се повећава цијена прије опорезивања (која садржи цијену коштања и добит/маржу) због различитих околности (нпр. повећање трошкова транспорта или повећање добити) управо због израчуна *ad valorem* акцизе. У таквим околностима повећање акцизног оптерећења повећава и основицу за ПДВ, а тиме и укупно пореско оптерећење цигарета и без измјене акцизне политике.

Извршили смо статичку симулацију политике акциза која би подразумијевала смањивање стопе *ad valorem* акцизе. За симулацију су кориштени подаци о издатим акцизним маркицама у периоду 1.1.2021.-30.6.2021.

Основно полазиште симулација је да је финансијски циљ примаран у односу на циљеве здравствене политике. За финансијску стабилност БиХ нужно је одржати ниво наплаћених прихода од акциза (и припадајућег ПДВ-а), имајући у виду висок удио у укупно наплаћеним индиректним порезима у БиХ.

Полазиште симулације је приходовно неутрална промјена структуре акциза, тј. да ће износ наплаћених пореза (акциза + ПДВ) према новој структури акцизе бити на нивоу наплате пореза према постојећој структури стопа.

Симулација укључује два приступа. Први приступ полази од непромијењених малопродајних цијена, а други од задржавања исте цијене прије опорезивања. За сваки приступ анализирани су четири опције једнократног смањења *ad valorem* акцизе од 42% - на 30% (опција 1), 20% (опција 2), 10% (опција 3) и радикалних 1% (опција 4). Почетна структура акциза, која подразумијева *ad valorem* акцизу од 42% и специфичну акцизу од КМ 1,65/паклици представља нулто полазиште („2021“ у графиконима).

Симулација #1: задржавање исте малопродајне цијене (МПЦ)

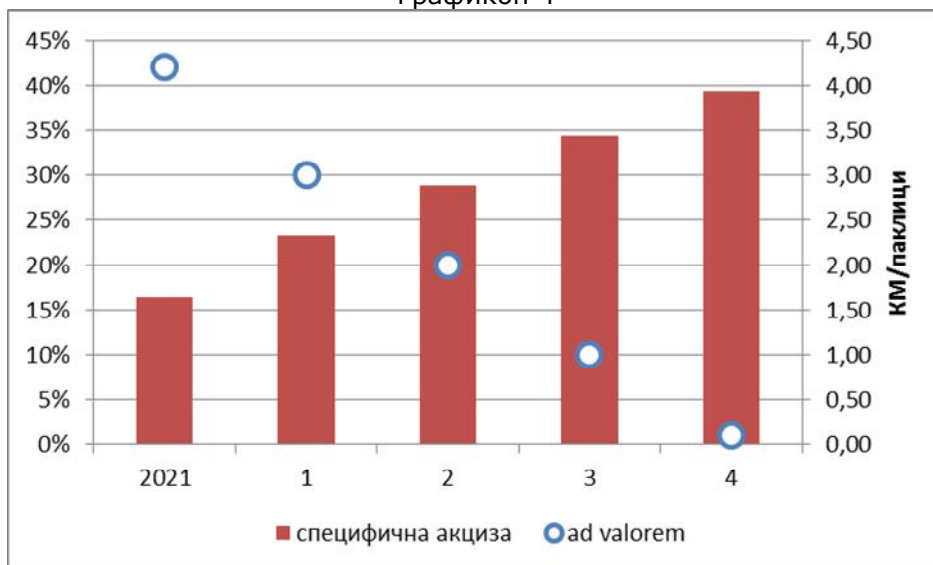
Израчун је показао да би смањивањем *ad valorem* акцизе од 42% на 30% МПЦ (опција 1), уз задржавање исте МПЦ и истог нивоа прихода од акциза и ПДВ-а, захтијевало раст специфичне акцизе на КМ 2,32 КМ/паклици. Смањивање *ad valorem* акцизе са 42% на 20%

¹² Када се ради о опорезивању дувана за пушење у БиХ према постојећој методологији, која је прописана Законом о акцизама, специфична акциза на дуван за пушење је повезана са кретањем просјечне пондерисане малопродајне цијене цигарета. Повећање малопродајних цијена цигарета у 2020. и 2021. донијело је раст просјечне пондерисане цијене цигарета, а тиме и раст специфичне акцизе на дуван за пушење.

¹³ За илустрацију, удио домаћих цигарета у укупној количини цигарета у 2020. износио је свега 7,4% за разлику од удјела од 1/3 у 2010. години.

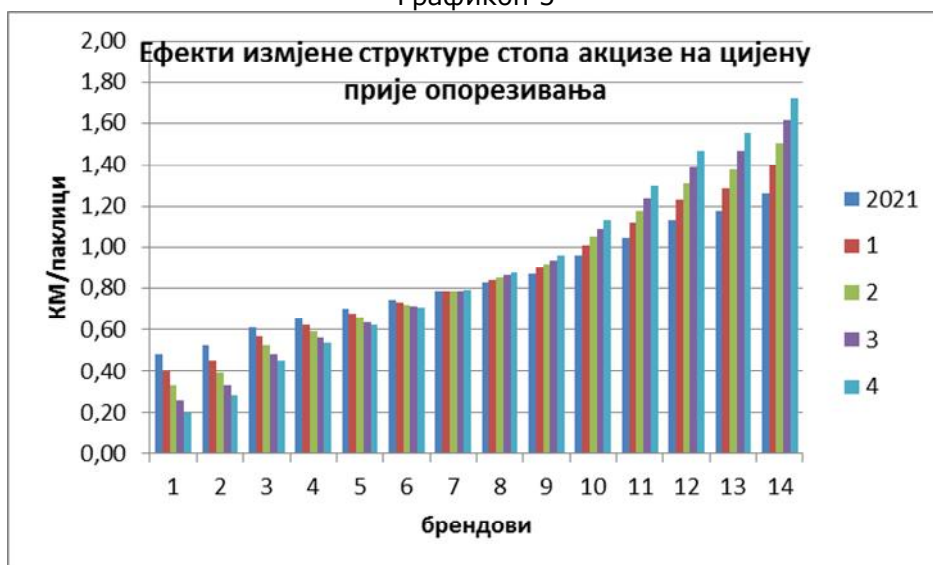
МПЦ (опција 2), 10% МПЦ (опција 3) и 1% МПЦ (опција 4) захтијева раст специфичне акцизе на КМ 2,88/паклици, КМ 3,44/паклици и 3,94/паклици, респективно, да би се остварио приближно исти ниво прихода као са структуром акциза која је на снази у 2021. (Графикон 4).

Графикон 4



Међутим, због задржавања исте МПЦ помјерање структуре акциза у корист специфичне акцизе, која је фиксна по количини, одражава се на цијену прије опорезивања на начин да у структури МПЦ јефитнијих брендова раст специфичне акцизе премашује смањење *ad valorem* акцизе, што се може неутрализовати резањем трошкова (цијене коштања) или смањивањем добити/марже. С друге стране, код скупљих брендова смањивање *ad valorem* акцизе има већи учинак него раст специфичне акцизе, што резултује растом цијене прије опорезивања, односно, компаније имају могућност да повећају добит/маржу са истим малопродајним цијенама. На овај начин јефтиније цигарете више нису профитабилне за производњу, што може имати за посљедицу напуштање њихове производње (брендови 1-6 на Графикону 5) и окретање производњи скупљих брендова (брендови 8-14 на Графикону 5).

Графикон 5

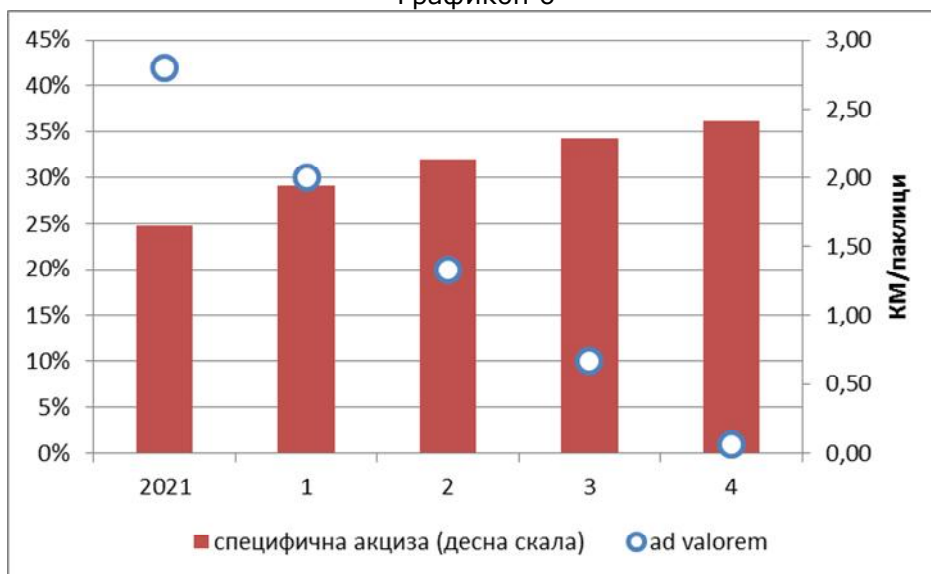


Иако задржавање исте МПЦ цигарета не би требало утицати на количину цигарета, јер нема потицаја код еластичније потражње (јефтине цигарете) за миграње на тржиште дувана за пушење или црно тржиште цигарета, промјена структуре акциза у корист специфичне акцизе ишло би на штету дуванске индустрије због негативног утицаја на цијену прије опорезивања. Неутрализација раста специфичне акцизе у структури МПЦ јефтине блендова могућа је само уколико има простора у интерној економији дуванске индустрије за смањење трошкова инпута - радне снаге, нпр. селењем капацитета у земље са јефтине радном снагом, и сировина, нпр. уговорањем повољнијих увјета набаве од произвођача дувана, смањењем транспортних трошкова и сл. или свјесним сношењем на терет добити или марже. Уколико су те опције исцрпљене последица је напуштање производње јефтине блендова. Стога, коначни фискални ефекат, у смислу укупно наплаћених прихода од акциза и ПДВ-а зависи од пословних политика и интерне економије дуванске индустрије.

Симулација #2: задржавање исте цијене прије опорезивања (*pre-tax price*)

Полазиште симулације је да је цијена прије опорезивања, која је одређена трошковима и политиком добити/марже дуванских компанија, непромијењена. Израчун је показао да смањивање *ad valorem* акцизе са 42% на 30% (опција 1) захтијева раст специфичне акцизе на КМ 1,94/паклици да би се остварио приближно исти ниво прихода као са структуром акциза која је на снази у 2021. Смањивање *ad valorem* акцизе са 42% на 20% (опција 2), 10% (опција 3) и 1% (опција 4) захтијева раст специфичне акцизе на КМ 2,13/паклици, КМ 2,29/паклици и 2,41/паклици, респективно, да би се остварио приближно исти ниво прихода као са структуром акциза која је на снази у 2021. (Графикон 6).

Графикон 6

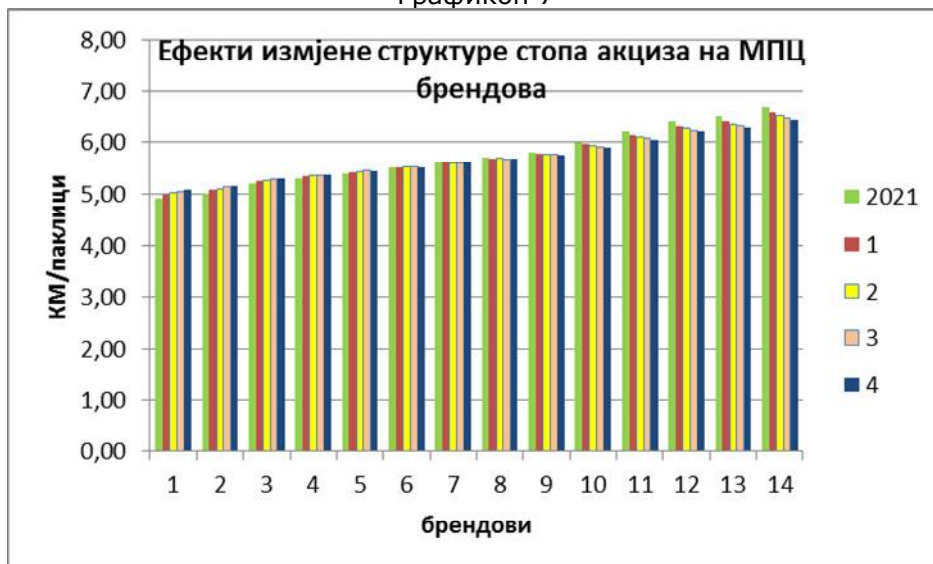


Међутим, оно што се мијења јесте ниво МПЦ по блендовима на начин да јефтине блендови због чињенице да је раст специфичне акцизе већи од смањења *ad valorem* акцизе постају скупљи, док, с друге стране, веће смањење *ad valorem* акцизе у односу на раст специфичне акцизе резултује смањењем цијена скупљих блендова (Графикон 7).

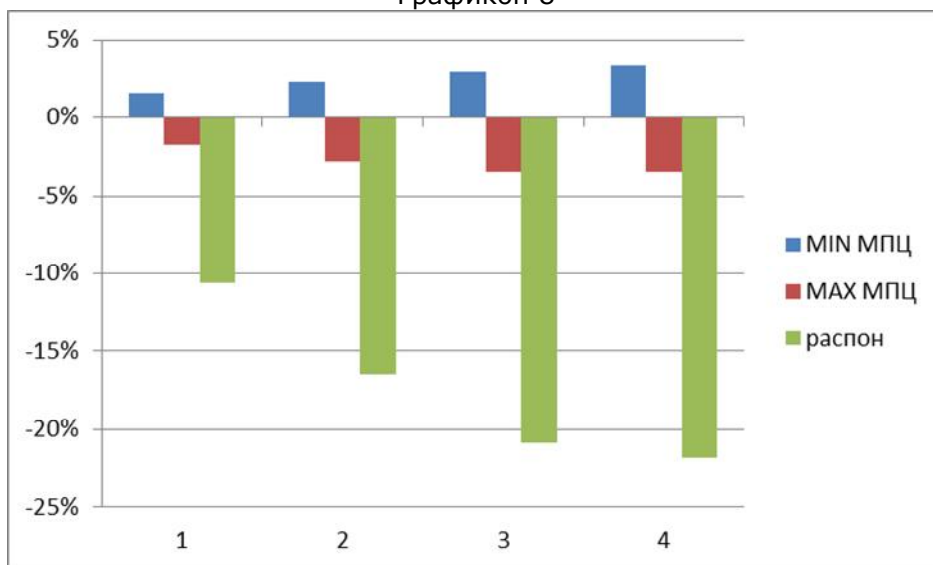
Симулација на примјеру показује теоретске поставке о *ad valorem* и специфичној акцизи. Смањивање *ad valorem* акцизе уз повећање специфичне акцизе доноси смањивање ценовних распона, што иде у корист скупљих цигарета. Графикон 8 показује % раста минималне МПЦ цигарета у свим опцијама у односу на минималну МПЦ у 2021, односно % смањивања максималне МПЦ цигарета у свим опцијама у односу на максималну МПЦ у 2021.

Приближавање минимума и максимума смањује ценовни распон за 10% код опције 1, односно максимално за 21% код опције 4.

Графикон 7



Графикон 8



Будући да се ради о статичкој анализи претпоставља се да раст/пад цијена неће имати већи значај на продају цигарета, а тиме ни на приходе, односно да ће се негативни ефекти раста цијена јефитнијих цигарета, у виду пада потрошње, компензовати растом потрошње скупљих цигарета чије би цијене требале бити ниже. Међутим, ценовна политика је у рукама дуванске индустрије. Имајући у виду да је потражња за скупљим цигаретама ценовно мање еластична од потражње за јефтинијим цигаретама могуће је да промјену структуре компаније искористе за повећање добити/марже на скупљим цигаретама. У том случају фискални ефекат, у виду задржавања истог нивоа прихода од акциза и ПДВ-а, би био крајње неизвјесан. Исто тако, да ли би раст МПЦ јефтинијих цигарета произвео масовни бијег конзумента тих брендова зависи од тога да ли истовремено расте и расположиви доходак потрошача.

Закључна разматрања

Симулације промјене структуре акцизе на цигарете у БиХ требају се узети као вјежба импликација хипотетичке ситуације једнократног смањења *ad valorem* акцизе у БиХ.

Промјену структуре акцизе на цигарете није једноставно извршити, поготово у ситуацији када су приходи од акциза на цигарете важни за фискалну стабилност земље. Разлог је тај што се не може поуздано предвидјети реакција два кључна актера у политици опорезивања цигарета – дуванске индустрије, која дјелује преко своје тржишне и цјеновне политике, и потрошача, односно цјеновне еластичности потражње за цигаретама¹⁴.

Анализа ефеката измјене акцизне политике у Шведској и Словенији је показала да промјена структуре акцизе на цигарете може представљати праву авантуру, са крајње неизвјесним исходом на наплату прихода од акциза. Радикално смањење *ad valorem* акцизе, као што је урадила Шведска, не би требала бити опција неке будуће политике у БиХ због велике неизвјесности у остварењу прихода, тако да би постепено смањивање *ad valorem* акцизе била изгледнија опција, као у случају Словеније. Искуства чланица и закључци које се могу извући из симулација за БиХ иду у прилог закључка да би се радикалне измјене структуре акцизе у свакој земљи требале спроводити у „добра времена“ раста економије и животног стандарда.

Осим наведеног постоји још неколико озбиљних разлога за мировање садашње структуре стопе акцизе на цигарете.

Прво, непромјењивост акцизне политике у дужем времену је корисна за тржиште цигарета у БиХ, јер омогућава консолидацију понуде и потражње, а очекивани економски опоравак у наредним годинама треба довести до раста дохотка потрошача, а тиме и смањења црног тржишта.

Друго, дуже вријеме без промјене акцизне политике поговало би и дуванским компанијама, јер би допринијело стабилизацији пословних политика и креирању дугорочних стратегија наступа на тржишту БиХ. Наиме, у претходних десет година хармонизације акциза са стандардима ЕУ дуванске компаније нису могле развијати дугорочне пословне стратегије, већ су своје политике наступа на тржишту БиХ нужно прилагођавале од године до године, што онда у фокус примарно ставља краткорочне циљеве. На то указују различите политике пласмана, које су компаније спроводиле прије или непосредно након повећања специфичне акцизе везано за стварање залиха цигарета или, на примјер, цјеновне политике, у смислу правца (на терет добити/марже или на терет купца) и висине (у цијелости или дјелимично) преваљивања (*pass-on*) додатног пореског терета.

Треће, у наредним годинама требало би доћи до приближавања акцизног оптерећења цигарета у земљама региона стандардима ЕУ, што би смањило притиске у БиХ на црном тржишту.

Четврто, полазећи од „европског пута“ као стратешког циља БиХ, акцизна политика мора пратити стандарде ЕУ. Анализа постојеће политике опорезивања дуванских прерађевина у ЕУ, коју спроводи Европска комисија је указала на одређене слабости постојеће акцизне политике. У наредним годинама може се очекивати редизајнирана акцизна политика, која би требала успоставити нове стандарде опорезивања цигарета, како за чланице тако и за земље које претендују за чланство у ЕУ.

¹⁴ Анализе трендова на тржишту цигарета у БиХ од 2009. показале су да је цјеновна еластичност потражње за цигаретама већа код јефтинијих цигарета, будући да постоји супститут – резани дуван и ручно мотане цигарете.

Утицај вируса корона на индиректне порезе и потрошњу у ЕУ-27 и БиХ у 2020. години

(припремила: Александра Регоје, стручни савјетник - макроекономиста)

Пандемија узрокована вирусом корона донијела је огромне немире у здравственим системима широм свијета. Велики број земаља је провео мјере како би се зауставило ширење вируса у виду затварања граница, затварања школа и вртића, карантина, изолације, ограничавања путовања, мјера социјалног дистанцирања и др. Са друге стране, владе предузимају мјере очувања економије, као што су пореске олакшице, мјере очувања радних мјеста и др. **Криза у здравству имала је озбиљан утицај на економске активности у 2020. години, те је донијела турбуленције у пореским системима и националним рачунима земаља широм свијета.**

У извјештају Европске комисије (ЕК) из јула 2020. године је наведено је да се Европска унија у 2020. години суочавала са најдубљом рецесијом након Другог свјетског рата, те да је, током периода спровођења најстрожијих рестрикција у 2020. години, економија Еврозоне пословала са свега 70 до 75 процената свог капацитета. Према подацима из базе података Eurostat-а повучених на 31. августа 2021. године, а који су кориштени у анализи у овом прилогу, просјечни номинални пад бруто друштвеног производа (БДП) у 2020. години за ЕУ-27 износио је око 4,5%, док је пад у појединим чланицама досезао чак скоро 10%. Пад просјечног удјела приватне потрошње у БДП-у у 2020. години у ЕУ-27 износио је чак 1,3 процентна поена, док је, према израчууну аутора, номинални пад приватне потрошње износио чак око 6,9%.

У Босни и Херцеговини (БиХ) су индиректни порези у 2020. години опали за чак 9,3% у односу на претходну годину. У истој години је дошло до значајног пада приватне потрошње због спровођења рестриктивних мјера, те раста владине потрошње због подршке здравственим системима. У Билтену бр. 193-194 анализирано је кретање пореза на потрошњу у БДП-у у Босни и Херцеговини (БиХ) у 2020. години. Овдје ћемо се кратко осврнути на закључке поменуте анализе, те упоредити резултате са одговарајућим показатељима у земљама чланицама ЕУ-27.

Приликом компарације података вођено је рачуна о дефиницијама пореза на потрошњу у БиХ и ЕУ. У пореском систему Босне и Херцеговине порези на потрошњу обухватају индиректне порезе, односно ПДВ, акцизе, царине и путарину. Категорија пореза на потрошњу у БиХ разликује се од обухвата ове врсте прихода у Европској унији. Из тог разлога су, за потребе компарације резултата, у случају ЕУ такође узети подаци од индиректних пореза, а не порези на потрошњу и то конкретно: "Порези на производњу и увоз" из базе података Eurostat-а.

I Удио индиректних пореза у БДП-у у БиХ (укратко о резултатима анализе из Билтена 193-194)

Удио индиректних пореза у БДП-у у БиХ се у периоду 2008-2020 кретао у рангу од 16,6% до 18,2%. Калкулација показатеља у извршена је на основу података о наплати индиректних пореза на Јединствени рачун Управе за индиректно опорезивање (УИО), те кретања финалне потрошње и БДП-а на основу података Агенције за статистику БиХ (ВНАС) из септембра 2021. У 2019. години је наплаћен рекордни износ прихода од индиректних пореза од оснивања УИО у износу од 6.541,8 мил КМ, а њихов удио у БДП-у износио је 17,92%. **У анализи из ОМА Билтена 193-194** је удио индиректних пореза у БДП-у БиХ у периоду 2008-2020 разложен на компоненте, у складу са методологијом из OECD анализе (2020) на производ: (1) *удјела прихода од индиректних пореза у укупној потрошњи* и (2) *удјела укупне потрошње у БДП-у*. У поменутој анализи **су подаци за 2020. дјелимично представљали процјене**, с обзиром да су у вријеме израде анализе били доступни подаци о наплаћеним порезима, док подаци о

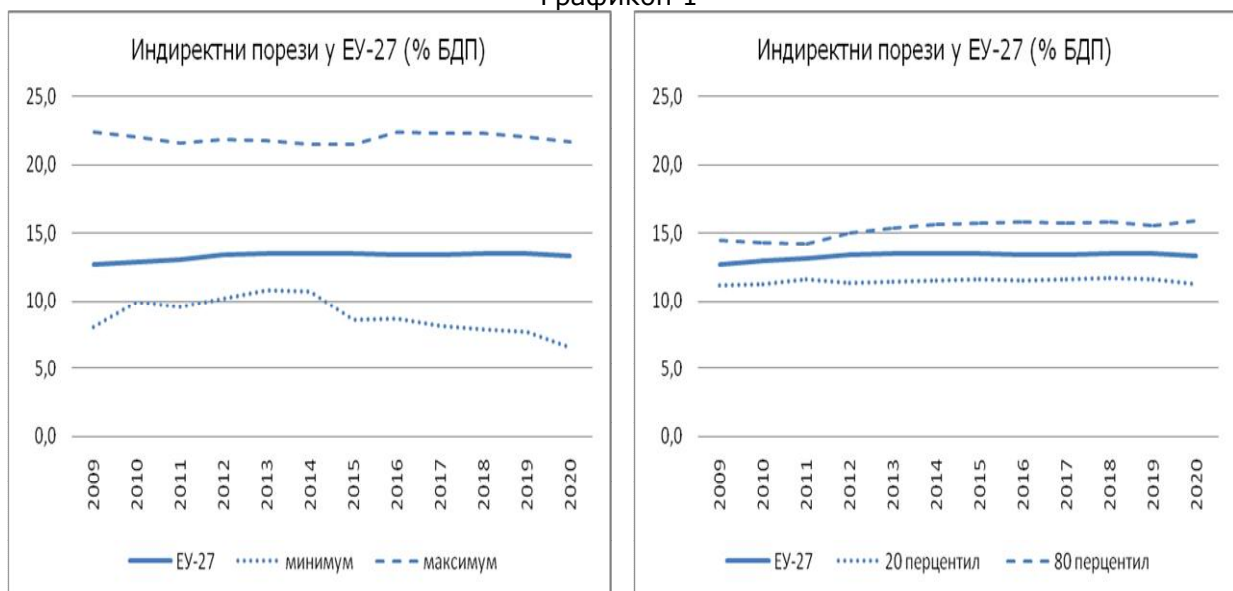
националним рачунима нису били доступни, него су кориштене пројекције ДЕП-а. **Овдје су бројке за националне рачуне ажуриране са званичним подацима ВНАС који су у међувремену објављени,**¹⁵ тако да и подаци за 2020. годину више не представљају процјене.

У 2020. години дошло је до снажног пада удјела индиректних пореза у БДП-у за 1,17 п.п., у односу на претходну годину чиме он достиже ниво од 16,7%, свега 0,1 п.п. више него у „кризној“ 2009. години. Анализирано према компонентама из једначине ОЕСД, пад удјела индиректних пореза у БДП у 2020. години кумулативни је резултат пада удјела индиректних пореза у потрошњи од 1,61 п.п., те раста удјела потрошње у БДП-у од 1,50 п.п. У 2020. години је удио индиректних пореза у потрошњи износио 18,3%, док је удио укупне потрошње у БДП-у износио 91,3% (приватна 71,2% и владина 20,1%).¹⁶

II Удио индиректних пореза у БДП-у у ЕУ

Просјечни удио индиректних пореза у БДП-у у ЕУ-27 се у периоду 2009-2019 кретао у рангу од 12,7% (2009) до 13,5% (2019).¹⁷ У 2020. години је опао за свега 0,2 п.п. у односу на претходну годину и износио је 13,3% (Графикон 1).

Графикон 1



Извор: База података Eurostat, Табела " *Taxes on production and imports* ", подаци повучени 31.8.2021.

Распон између минималних и максималних вриједности овог показатеља међу чланицама је доста висок. У 2009. години је износио 14,3 п.п. Након 2009. године се распон постепено смањивао да би у 2014. години износио 10,8 п.п. Након 2014. године је распон поново растао и досегао износ од 15,1 п.п. у 2020. години. Распон између 20. и 80. перцентила вриједности удјела индиректних пореза у БДП-у у свим годинама посматраног периода је доста мањи од распона екстремних вриједности и креће се од 2,6 п.п. у 2011. години до 4,6 п.п. у 2020. години (Графикон 1, десно). Чланице са екстремним вриједностима удјела индиректних

¹⁵ Саопштење - Бруто домаћи производ за БиХ 2020; Расходни приступ, први резултати од 30.09.2021. године; Агенција за статистику БиХ

¹⁶ Више о кретању удјела индиректних пореза у БДП у 2020. години у: Регоје А. „Динамика пореза на потрошњу у БДП-у у БиХ у периоду 2008-2020“, ОМА Билтен 193-194

¹⁷ "Порези на производњу и увоз" из базе података Eurostat-а, Табела " *Taxes on production and imports* "; подаци повучени 31.8.2021.

пореза у БДП-у у 2020. години (Графикон 2) биле су Ирска (најнижи ниво: 6,6%) и Шведска (највиши ниво: 21,7%).

Графикон 2



Извор: База података Eurostat, Табела "Taxes on production and imports", подаци повучени 31.8.2021.
 Легенда: AT-Аустрија, BE-Белгија, BG-Бугарска, CZ-Чешка, CY-Кипар, DE-Њемачка, DK-Данска, EE-Естонија, EL-Грчка, ES-Шпанија, FI-Финска, FR-Француска, HR-Хрватска, HU-Мађарска, IE-Ирска, IT-Италија, LV-Летонија, LT-Литванија, LU-Луксембург, MT-Малта, NL-Холандија, PL-Пољска, PT-Португал, RO-Румунија, SE-Шведска, SI-Словенија, SK-Словачка.

III Компоненте удјела индиректних пореза у БДП-у у ЕУ-27 и БиХ

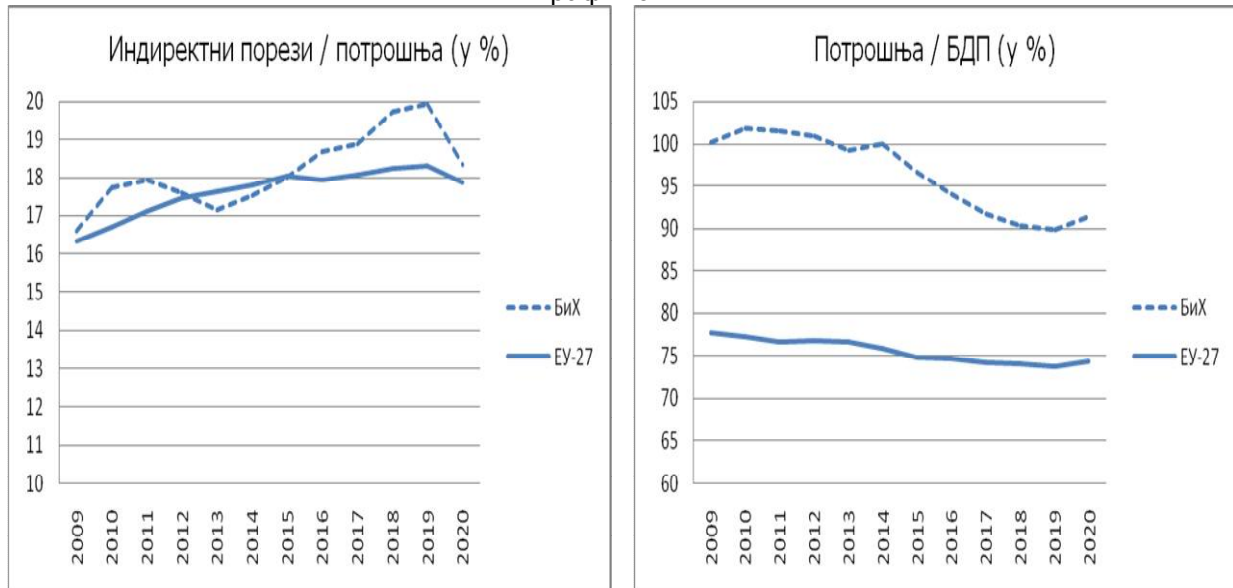
У Графикону 3. представљено је поређење кретања удјела индиректних пореза у БДП-у за ЕУ-27 и БиХ, док је у Графикону 4. представљено поређење компоненти.

Графикон 3



Извор: Подаци за ЕУ-27 преузети из базе података Eurostat на дан 31.8.2021, Табела "Taxes on production and imports", док се подаци за БиХ односе на калкулацију аутора на основу података УИО и ВНАС (септ. 2021)

Графикон 4.

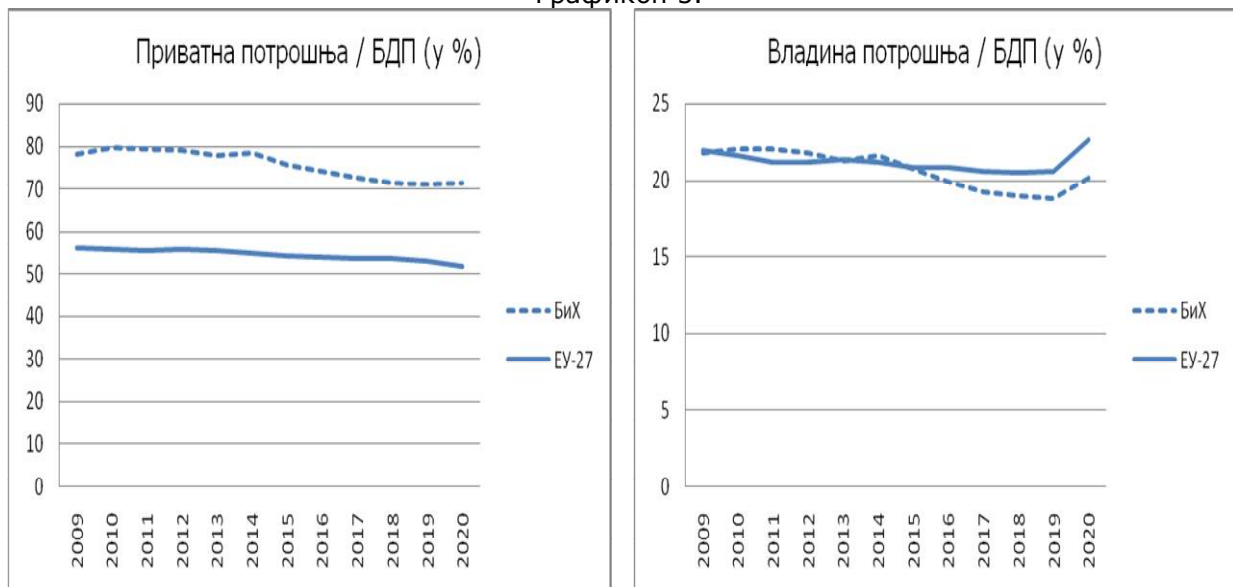


Извор: Подаци за ЕУ-27 су калкулација аутора на основу података из базе Eurostat-а (Табеле: *Taxes on production and imports, Final consumption expenditure of households and non-profit institutions serving households, Final consumption expenditure of general government i Gross domestic product at market prices*) повучених 31.8.2021., док се подаци за БиХ односе на калкулацију аутора на основу података УИО и ВНАС (септ. 2021)

Из Графикона 3. и 4. се може закључити да је удио индиректних пореза у БДП-у на доста вишем нивоу у БиХ у односу на ЕУ-27, те да је за то „одговоран“ виши удио потрошње у БДП-у, док је удио индиректних пореза у потрошњи на приближно једнаком нивоу.

На Графикону 5. је представљено поређење удјела компоненти потрошње у БДП-у за БиХ и ЕУ-27. Може се закључити да разлике у удјелима потрошње у БДП-у потичу од разлика у удјелима приватне потрошње, а не владине.

Графикон 5.



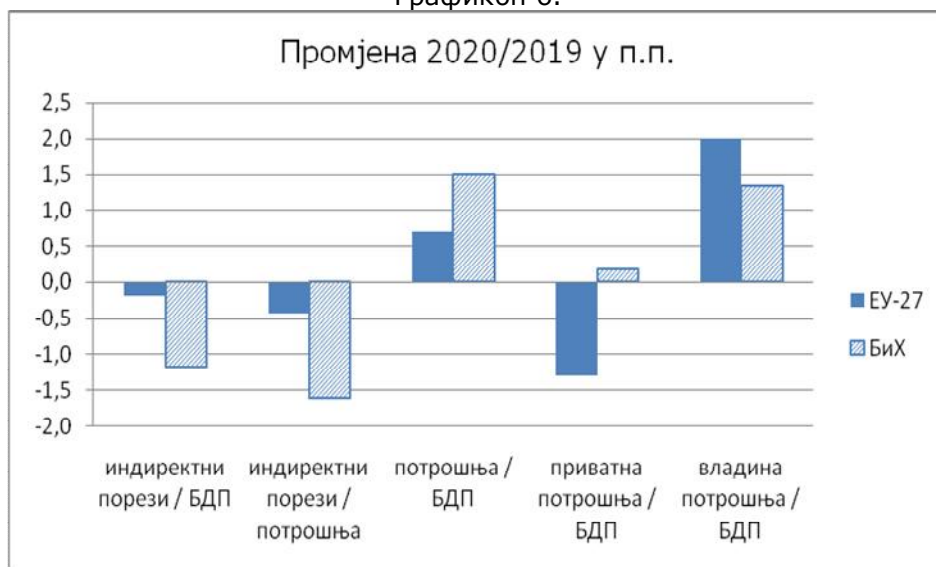
Извор: Подаци за ЕУ-27 су калкулација аутора на основу података из базе Eurostat-а (Табеле: *Final consumption expenditure of households and non-profit institutions serving households, Final consumption expenditure of general government*) подаци повучени 31.8.2021., док се подаци за БиХ односе на калкулацију аутора на основу података ВНАС (септ. 2021)

IV Промјена удјела индиректних пореза у 2020. години: БиХ vs ЕУ-27

Већ је напоменуто да је у ЕУ-27 у 2020. години удио индиректних пореза у БДП-у опао за свега 0,2 п.п. у односу на претходну годину (са 13,5% на 13,3%; Графикон 1). Наведени пад је доста мањи у поређењу оствареним падом тог удјела у БиХ (1,17 п.п.). У наставку су анализирани фактори кретања индиректних пореза у БДП-у у 2020. години на нивоу ЕУ-27, као и на нивоу појединих чланица. Као и у случају БиХ, анализирано је кретање удјела индиректних пореза у потрошњи, те удјела потрошње и њених компоненти у БДП-у.

Пад удјела индиректних пореза у потрошњи у 2020. години у односу на претходну годину је био мањи у ЕУ-27¹⁸ у односу на БиХ (0,4 п.п. у ЕУ-27; 1,6 п.п. у БиХ). Удио укупне потрошње је растао у оба случаја. У случају ЕУ-27 је удио укупне потрошње у БДП-у порастао за 0,7 п.п., а у БиХ за 1,5 п.п. Раст укупне потрошње у ЕУ је кумулативни ефекат пада удјела приватне потрошње у БДП-у (1,3 п.п.) и раста удјела владине потрошње (2,0 п.п.). Са друге стране, у случају БиХ су обе компоненте удјела потрошње у БДП-у порасле (приватна за 0,2 и владина за 1,3 п.п.).

Графикон 6.



Извор: Подаци за ЕУ-27 су калкулација аутора на основу података из базе Eurostat-а (Табеле: *Taxes on production and imports, Final consumption expenditure of households and non-profit institutions serving households, Final consumption expenditure of general government i Gross domestic product at market prices*) повучених 31.8.2021., док се подаци за БиХ односе на калкулацију аутора на основу података УИО и ВНАС

Оквир 1. Пад индиректних пореза у БДП: ЕУ-27 vs БиХ

Може се закључити да је пад индиректних пореза у БДП-у БиХ у 2020. години био виши него у ЕУ-27 због вишег пада удјела индиректних пореза у потрошњи, упркос вишем расту удјела потрошње у БДП-у у БиХ (захваљујући кретању приватне потрошње).

¹⁸ Подаци за удио индиректних пореза у потрошњи су калкулација аутора на основу података из базе Eurostat-а (Табеле: *Taxes on production and imports, Final consumption expenditure of households and non-profit institutions serving households, Final consumption expenditure of general government i Gross domestic product at market prices*; подаци повучени 31.8.2021) те могу благо одступати због заокруживања цифара у бази података на једну децималу.

V Промјена удјела индиректних пореза у 2020. години: БиХ vs поједине чланице ЕУ-27

Промјена удјела индиректних пореза у БДП-у у 2020. години у односу на претходну годину била је доста различита по чланицама ЕУ-27. Највећи пад забиљежиле су Хрватска, Кипар и Малта (по 1,2 п.п.). Након њих слиједе Ирска и Грчка са падом од 1,1 п.п. и 0,9 п.п. респективно. Са друге стране, девет чланица је забиљежило скроман раст удјела индиректних пореза у БДП-у у 2020. години. Највећи раст је забиљежен код Данске (0,4 п.п.), а затим код Француске и Мађарске (по 0,3 п.п.)

Графикон 7.



Извор: Калкулација аутора на основу података из базе Eurostat-а (Табеле: *Taxes on production and imports, Final consumption expenditure of households and non-profit institutions serving households, Final consumption expenditure of general government i Gross domestic product at market prices*) повучених 31.8.2021.

Подаци за БиХ односе на калкулацију аутора на основу података УИО и ВНАС.

Оквир 2. Пад индиректних пореза у БДП: чланице ЕУ-27 vs БиХ

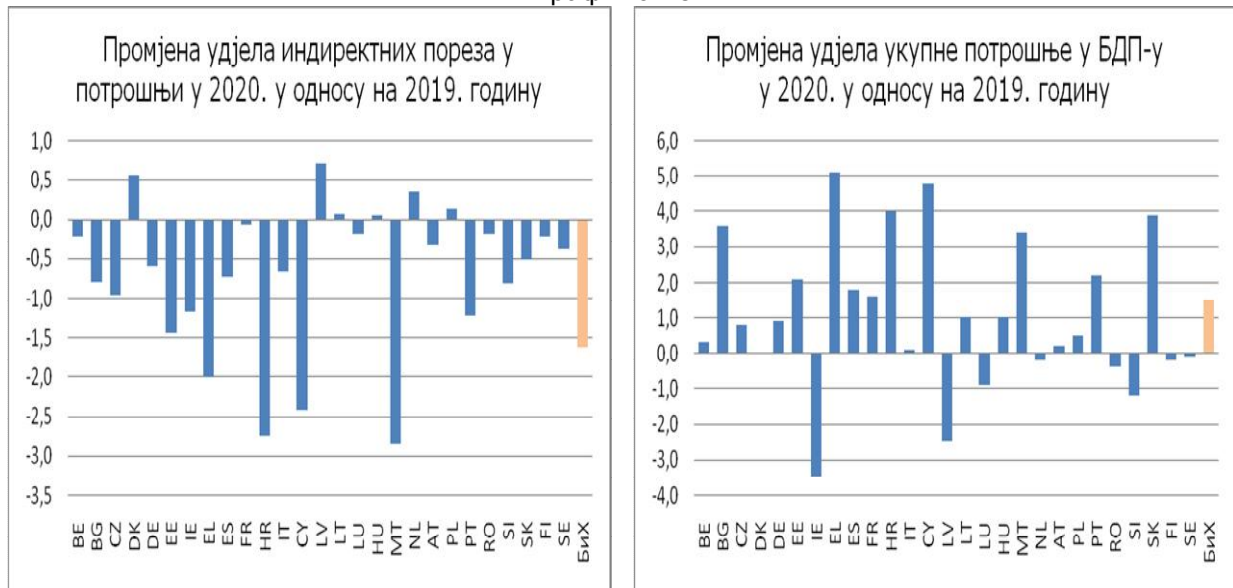
Иако је просјечни пад удјела индиректних пореза у БДП-у у 2020. години у односу на претходну годину у ЕУ-27 био доста мањи у односу на остварени пад тог удјела у БиХ (Графикон 6), поређењем БиХ са појединим чланицама може се закључити да је у три чланице ЕУ-27 (Кипар, Малта и Хрватска) наведени пад био чак виши него у БиХ. Осим наведене три чланице, у Ирској, Грчкој и Словенији је пад удјела индиректних пореза у БДП-у био на приближно једнаком нивоу као у БиХ (1,1 п.п., 0,9 п.п. и 0,8 п.п. респективно).

У Графикону 8. су приказани фактори кретања индиректних пореза у БДП-у у 2020. години на нивоу појединих чланица. Приказано је кретање удјела индиректних пореза у потрошњи, те удјела потрошње у БДП-у. Промјена удјела индиректних пореза у потрошњи била је негативна у већини чланица. Највећи пад забиљежиле су Малта (2,9 п.п.), Хрватска (2,7 п.п.), Кипар (2,4 п.п.) и Грчка (2,0 п.п.). Са друге стране, шест чланица забиљежило је скроман раст овог удјела, и то : Летонија (0,7 п.п.), Данска (0,6 п.п.), Холандија (0,3 п.п.), Литванија (0,1 п.п.), Мађарска (0,1 п.п.) и Пољска (0,1 п.п.).

Промјена удјела укупне потрошње у БДП-у у 2020. у односу на претходну годину била је углавном позитивна. Највећи раст овог удјела забиљежен је код Грчке (5,1 п.п.), Кипра (4,8 п.п.), Хрватске (4,0 п.п.), Словачке (3,9 п.п.) и Бугарске (3,6 п.п.). Пад овог удјела је

забијежен код осам чланица, а највећи пад је остварен код Ирске (3,5 п.п.), Летоније (2,5 п.п.) и Словеније (1,2 п.п.).

Графикон 8.



Извор: Калкулација аутора на основу података из базе Eurostat-а (Табеле: *Taxes on production and imports, Final consumption expenditure of households and non-profit institutions serving households, Final consumption expenditure of general government i Gross domestic product at market prices*) повучених 31.8.2021. Подаци за БиХ односе на калкулацију аутора на основу података УИО и ВНАС.

На основу података из Графикона 7. и 8. се може закључити да је у три чланице ЕУ у којима је остварен највиши пад удјела индиректних пореза у БДП-у у 2020. години у односу на претходну годну: Кипар, Малта и Хрватска - такво кретање било резултат снажног пада удјела индиректних пореза у потрошњи у тој години (преко 2 п.п. у наведеним чланицама), упркос високом расту удјела потрошње у БДП-у. Осим наведене три чланице, Ирска је још једина забиљежила пад удјела индиректних пореза у БДП-у у 2020. години преко 1 п.п. (-1,1 п.п.), али је у њеном случају пад кумулативни резултат пада и удјела индиректних пореза у потрошњи (1,2 п.п.) , те удјела потрошње у БДП-у (3,5 п.п.). Са друге стране, највећи раст удјела индиректних пореза у БДП-у у 2020. години у односу на претходну годну остварен је у Данској (0,4 п.п.), а он је резултат скромног раста удјела индиректних пореза у потрошњи (0,6 п.п.) те непромијењеног удјела потрошње у БДП-у.

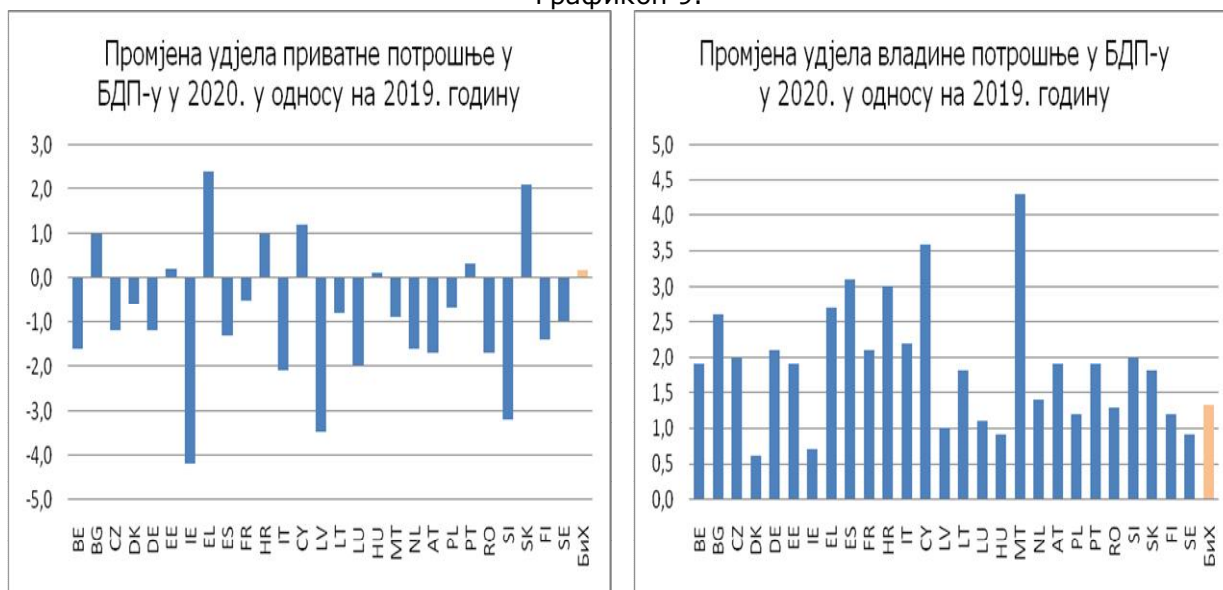
Оквир 3. Пад удјела индиректних пореза у потрошњи: чланице ЕУ-27 vs БиХ

Пад удјела индиректних пореза у потрошњи у 2020. години у односу на претходну годину био је доста мањи у ЕУ-27 (просјек) у односу на БиХ (Графикон 6). Поређењем наведеног удјела у БиХ и у појединим чланицама ЕУ-27 (Графикон 8 - лијево) може се закључити да је код четири чланице ЕУ-27 (Малта, Хрватска, Кипар и Грчка) наведени пад био виши него у БиХ.

На основу података из Графикона 9. може се закључити да је промјена удјела приватне потрошње у БДП-у у 2020. години у односу на претходну годину била углавном негативна, док је промјена удјела владине потрошње у БДП-у била позитивна у свим чланицама. Највећи пад удјела приватне потрошње забиљежен је у Ирској (4,2 п.п.), Летонији (3,5 п.п.) и Словенији (3,2 п.п.). Највећи раст овог удјела забиљежен је код Грчке (2,4 п.п.) и Словачке (2,1 п.п.). Раст удјела владине потрошње у БДП-у 2020. години у односу на претходну годину објашњава се појачаним ангажманом влада у условима изазваним

пандемијом вируса корона, а био је највиши у Малти (4,3 п.п.), Кипру (3,6 п.п.), Шпанији (3,1 п.п.) и Хрватској (3,3 п.п.).

Графикон 9.



Извор: Калкулација аутора на основу података из базе Eurostat-а (Табеле: *Final consumption expenditure of households and non-profit institutions serving households, Final consumption expenditure of general government*) повучених 31.8.2021. Подаци за БиХ односе на калкулацију аутора на основу података УИО и ВНАС.

Оквир 4. Промјена удјела потрошње у БДП-у: чланице ЕУ-27 vs БиХ

На основу Графикона 6. је већ у Дијелу IV овог прилога закључено да је у БиХ у 2020. години забиљежен виши раст удјела потрошње у БДП-у у односу на просјек ЕУ-27, захваљујући кретању приватне потрошње. Већина чланица ЕУ-27 је у 2020. години забиљежила пад удјела приватне потрошње у БДП-у (Графикон 9. - лијево) те је и промјена просјека на нивоу ЕУ-27 износила -1,3 п.п., док је у БиХ забиљежен раст удјела приватне потрошње за скромних 0,2 п.п. Раст удјела владине потрошње у БДП-у у 2020. години био је виши на нивоу ЕУ-27 него у БиХ. У БиХ је, ипак, раст наведеног удјела био виши него у чак девет чланица ЕУ-27 и то од: Данске, Ирске, Шведске, Мађарске, Летоније, Луксембурга, Финске, Пољске и Румуније.

Умјесто закључка

Пад индиректних пореза у БДП-у БиХ у 2020. години био виши него у ЕУ-27 због вишег пада удјела индиректних пореза у потрошњи, упркос вишем расту удјела потрошње у БДП-у у БиХ, до којег је дошло захваљујући кретању приватне потрошње. Поређење кретања индиректних пореза у БДП-у у 2020. години у БиХ са појединим чланицама ЕУ-27 је показало да је у три чланице ЕУ-27 наведени пад био чак виши него у БиХ, те да је у још три чланице је пад удјела индиректних пореза био на приближно једнаком нивоу као у БиХ. Исто тако, пад удјела индиректних пореза у потрошњи у 2020. години био је доста виши у БиХ у односу на просјек ЕУ-27, али је поређење са појединим чланицама ЕУ-27 показало да је код четири чланице ЕУ-27 наведени пад био виши него у БиХ, те да је још код три чланице био на приближно једнаком нивоу. Већина чланица ЕУ-27 је у 2020. години забиљежила пад удјела приватне потрошње у БДП-у, док је у БиХ забиљежен скроман раст овог показатеља. Раст удјела владине потрошње у БДП-у у 2020. години био је виши на нивоу ЕУ-27 него у БиХ, али је у БиХ, раст наведеног удјела био виши него у чак девет чланица ЕУ-27.