



INSTITUT ZA SOCIO-EKONOMSKE ANALIZE

tobaccotaxation

Economic Research Informing Tobacco Tax Policy

**UNAPREĐENJE SISTEMA
OPOREZIVANJA DUVANA
U CRNOJ GORI**

UVOD

Prevalenca pušenja u Crnoj gori je visoka, uz evidentni rast u periodu od 2012-2017. godine. Takvo stanje prouzrokuje značajne negativne posljedice po ekonomiju i zdravlje, zahtijevajući brzu reakciju nadležnih organa.

Broj pušača u Crnoj Gori je smanjen u periodu od 2002-2012, ali je porastao za 5% u periodu od 2012-2017. U tom periodu je prevalenca pušenja kod žena rasla po većim stopama u odnosu na muškarce. Ukupna prevalenca pušenja kod populacije mladih je visoka i iznosi 18.7%, sa većim učešćem ženske u odnosu na mušku populaciju. Istraživanje sprovedeno od strane Svjetske zdravstvene organizacije (SZO) pokazuje da će prevalenca pušenja kod odraslih porasti na nivo od 52% do 2035. godine, sa većim udjelom žena, ukoliko ne dođe do promjena u regulativi. Ovakvo stanje će rezultirati u rastu prevalencije bolesti koje izaziva pušenje, kao i rastu direktnih troškova zdravstvene zaštite.

Vlada Crne Gore je kao potpisnica okvirne konvencije za kontrolu duvana SZO posvećena smanjenju potrošnje duvanskih proizvoda, kroz skup mjera za smanjenje tržišne ponude i tražnje

duvanskih proizvoda kao i štetnih efekata koje pušenje izaziva¹. Iskustva zemalja (bez obzira na nivo dohotka) pokazuju da više cijene prouzrokuju prekid pušenja i sprečavaju pojavu novih pušača. Na osnovu podataka SZO, povećanje cijene po paklici cigareta od 10% u prosjeku utiče na smanjenje potrošnje za 5% u zemljama sa niskim i srednjim nivoom dohotka. Ovi rezultati su potvrđeni u prethodno sprovedenim relevantnim naučnim istraživanjima, koji pokazuju da cjenovna elastičnost tražnje za cigaretama varira od -0.2 do -0.8 (U.S.NCI¹ and WHO², 2016; Chaloupka et al³, 2010; John⁴, 2008; Bader et al⁵, 2011). To znači da će povećanje cijene od 10% uticati na smanjenje potrošnje između 2-8%.

Istraživanje koje je sproveo Institut za socio-ekonomske analize (ISEA) potvrđuje da povećanje akciznih stopa na cigarete u Crnoj Gori uzrokuje značajan pad potrošnje za cigaretama i povećanje državnih prihoda. Rezultati istraživanja pokazuju da čak i blago povećanje cijena uzrokovano većim akciznim stopama utiče na smanjenje potrošnje za 7% i na povećanje državnih prihoda za 8%.

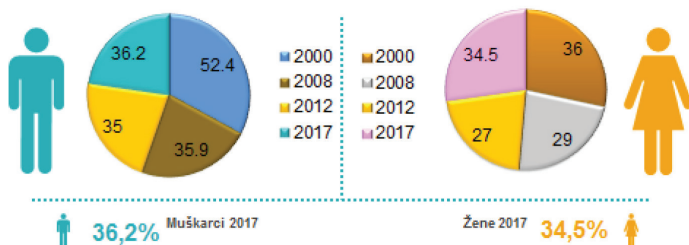
Povećanje poreskih stopa na duvan

¹ Članom 6 Okvirne konvencije za kontrolu duvana SZO "Cijene i poreske mjere za smanjenje tražnje duvana" definiše se značaj i efikasnost poreske politike i sugeriše povećanje cijena i akciznih stopa na duvanske proizvode. Dugoročni efekti promjena poreske politike se ogledaju u doprinosu zdravlju nacije.

se preporučuje kao integralni dio sveobuhvatne politike kontrole pušenja duvana, koja obuhvata i zakone koji regulišu upotrebu duvana u zatvorenim

prostorima, sprečavaju ilegalnu trgovinu duvanskim proizvodima i definišu zabranu reklamiranja duvanskih proizvoda.

Grafik 1. Prevalenca pušenja po polu - odrasli



Izvor: Institut za javno zdravlje⁶

Grafik 2. Prevalenca pušenja po polu - mladi

Prevalenca mladi (ESPAD, 16 godina)

Prevalenca mladi (GYTS, 13-15 godina)



Svaki treći đak puši (34%) i prevalenca je veća kod muškaraca; prevalenca u kategoriji 13 godina i mlađi je porasla za 1% u 2008 na 3% u 2015

Prevalenca raste u 2015; Učešće šireće populacije je veće, što pokazuje istraživanje Instituta za javno zdravlje u 2017 (15-24 god.; 15-34 god.)

Velika dostupnost duvanskih proizvoda 48.6% u 2004, 96.5% u 2008, 87.8% u 2014

U grupi djevojčica primjetan je pad prevalenca

Izvor: Institut za javno zdravlje⁷, ESPAD (2008, 2011, 2015)^{8,9,10}

OPOREZIVANJE I CIJENE DUVANSKIH PROIZVODA

Iako je evidentan rast cijena cigareta u periodu od 2010. godine, cijene cigareta u Crnoj Gori su i dalje niske u odnosu na prosjek cijena u Evropskoj Uniji (EU).

Prosječno ponderisana cijena po paklici cigareta (PPC) u Crnoj Gori iznosi 2.1

eura, što je značajno niže u poređenju sa EU-28 prosjekom koji iznosi 4.8 eura².

I pored porasta PPC 3,5 puta od 2010. godine, ipak su neophodna dalja usklađivanja cijena kako bi se dostigao prosjek EU.

² Zvanični podaci Evropske komisije, dostupno na: https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/taxation/excise_duties/tobacco_products/rates/excise_duties-part_iii_tobacco_en.pdf

Specifična akciza (od 1.septembra 2018. godine) iznosi 30 eura na 1000 cigareta (36,67% od PPC), dok proporcionalna akciza iznosi 32%.

Ukupna minimalna akcizna stopa (od 1.septembra 2018. godine) iznosi 63,5 eura na 1000 cigareta, što je značajno niže u odnosu na preporuke EU od 90 eura na 1000 cigareta.

Akcizne stope na cigarete su značajno rasle do 2018. godine, kada je akcizni kalendar izmijenjen zbog pada javnih prihoda. Vlada je odlučila da privremeno smanji iznos akciznih stopa, zbog problema sa sivim tržištem. Iako je nesumnjivo akcizna politika efikasno sredstvo u procesu borbe protiv

pušenja, neophodan je sistemski pristup koji obuhvata i druge ekonomske politike, kako bi se regulisalo tržište.

Politika akciza u Crnoj Gori je definisana Zakonom o akcizama, koji predviđa povećanje specifične akcize za 3,5 eura u periodu od 2018. do 2023. godine i smanjenje proporcionalne akcizne stope za 1,5%.

Počev od septembra 2018. godine, minimalna akciza iznosi 60.57% od PPC (60% od PPC je minimum koji propisuje EU). Izraženo vrijednosno po paklici cigareta, minimalna akciza iznosi 1,27 eura, dok je preporuka EU 1,8 eura po paklici cigareta.

REZULTATI ISTRAŽIVANJA – CJENOVNA I DOHODOVNA ELASTIČNOST

Istraživanje sprovedeno od strane ISEA-e je bazirano na podacima od 2001.-2017. i 2006.-2017. Rezultati istraživanja potvrđuju da povećanje akciznih stopa na cigarete vodi do smanjenja potrošnje. U zavisnosti od primijenjenog scenarija dinamike povećanja akciznih stopa, povećanje cijena će pozitivno uticati ne samo na zdravlje populacije, već i na fiskalne prihode.

U prvom scenariju, procjene ISEA-e ukazuju da povećanje specifične akcize sa 0,6 na 0,8 eura po paklici cigareta i povećanje proporcionalne akcize za 2%, dovodi do povećanja prosječne cijene

cigareta po paklici za 12,3% i umanjenja potrošnje za 7%. Istovremeno, ukupni prihodi države bi porasli za 8%. U drugom scenariju, povećanje specifične akcize sa 0,8 na 1 euro po paklici cigareta i povećanje proporcionalne akcize za 2%, dovodi do povećanja prosječne cijene cigareta po paklici za 23,8%, umanjenja potrošnje za 14% i povećanja prihoda države za 12,35%.

Istraživanje koje je ISEA sprovela na podacima vezanim za potrošnju cigareta, dohodak i cijene su u skladu sa međunarodnim procjenama o cjenovnoj neelastičnosti tražnje. Rezultati

istraživanja ukazuju da je cjenovna elastičnost tražnje cigareta u intervalu od -0.619^3 to -0.68^4 , u zavisnosti od primijenjene metodologije i uzorka. (U.S.NCI)¹. To znači da povećanje maloprodajnih cijena cigareta za 10% vodi do smanjenja potrošnje cigareta za 6,2% u dugom roku i istovremeno ima pozitivan uticaj na fiskalne prihode.

Istraživanje takođe ukazuje da povećanje dohotka može do određenog nivoa

neutralisati efekte povećanja cijena. Ako dohodak poraste za 10%, cigarete bi bile dostupnije i na taj način bi se povećala potrošnja cigareta za 2,32%. S obzirom na to da povećanje standarda života može potencijalno neutralisati efekte povećanja akciznih stopa na duvanske proizvode, rezultati ovog istraživanja mogu služiti kao značajan input za strateško planiranje politika vezanih za oporezivanje duvana.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

U skladu sa prethodno sprovedenim empirijskim istraživanjima i rezultatima ove analize, možemo zaključiti da akcizna politika ima pozitivan efekat na javne prihode. Dodatno, uticaj može biti i veći u slučaju bržeg i dinamičnijeg povećanja akciznih stopa na cigarete, što bi dovelo i do smanjenja potrošnje. Ugrožavanje zdravlja populacije kroz porast broja pušača je evidentno, naročito poslednjih nekoliko godina. Istovremeno, uočen je nedostatak intenzivnijeg dijaloga između relevantnih stejkholdera, kao i nedostatak neophodnih javno dostupnih podataka vezanih za kontrolu duvana.

Shodno tome, ključni problem vezani za akciznu politiku duvanskih proizvoda u Crnoj Gori su:

- Sprovedenjem akcizne politike bez

sistemskog pristupa koji obuhvata i druge ekonomske politike usmjerene ka regulisanju tržišta, potencijalno se može zanemariti povoljan uticaj koje bi povećanje akciza moglo da ima na sistem zdravstvene zaštite, kroz smanjenje potrošnje cigareta.

- Trenutni nivo akciznih stopa je značajno ispod nivoa koji je preporučen od strane EU i iznosi 90 eura na 1000 cigareta.

Na osnovu rezultata ovog istraživanja, ISEA daje sledeće preporuke koje se odnose na politiku kontrole duvana:

- Povećati akcizne stope (posebno specifične akcizne stope) kako bi se uticalo na rast cijena, smanjenje potrošnje cigareta i povećanje javnih prihoda;

³ Analiza mikro podataka iz Ankete o potrošnji domaćinstva u periodu 2005-2015 i 2017

⁴ Makro analiza potrošnje je sprovedena na bazi podataka o iskorištenim akciznim markicama

-
- Strukturirati sistem oporezivanja duvana na način da se minimiziraju administrativni i troškovi usklađivanja vezani za prikupljanje poreskih prihoda, uz istovremeno smanjenje poreske evazije i rizika od pojave sivog tržišta;
 - Usmjeriti prihode od povećanja stope akciza u programe zdravstvene zaštite;
 - Razvijati regionalnu harmonizaciju poreskog sistema – harmonizovati proces poreske politike i ograničiti prekogranične transakcije;
 - Primijeniti sveobuhvatan pristup – obuhvatiti promjene regulative i sistemskih mjera koje se odnose na kontrolu pušenja duvana (efikasnija primjena zakona, kampanje protiv pušenja, strožija kontrola na prodajnim mjestima i dr.);
 - Težiti potpunom usklađivanju sa EU direktivama koje se odnose na akcizne stope;
 - Usvojiti i implementirati politike kontrole pušenja duvana i strategije koje su u skladu sa Okvirnom konvencijom za kontrolu duvana SZO;
 - Uspostaviti intenzivniju interakciju između ključnih stejkholdera u cilju efikasnije primjene poreske i politike kontrole pušenja duvana;
 - Smanjiti direktne troškove zdravstvene zaštite i broj bolesti povećanjem akciznih stopa;
 - Smanjiti prevalencu pušenja u populaciji mladih povećanjem akciznih stopa i implementiranjem efikasnih programa koji će biti usmjereni ka mladima.

Reference

1. U.S. National Cancer Institute and World Health Organization (2016). The Economics of Tobacco and Tobacco Control. National Cancer Institute Tobacco Control Monograph 21. NIH Publication No. 16-CA-8029A. Bethesda, MD: U.S. Department of Health and Human Services, National Institutes of Health, National Cancer Institute; and Geneva, CH: World Health Organization; dostupno na: https://cancercontrol.cancer.gov/brp/tcrb/monographs/21/docs/m21_complete.pdf
 2. World Health Organization (2003). Framework Convention on Tobacco Control; available at: <http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/42811/9241591013.pdf;jsessionid=6BE3093ACCBEF7E84498A826D2B2826B?sequence=1>
 3. Chaloupka, F. J., Straif, K., & Leon, M. E. (2010). Effectiveness of tax and price policies in tobacco control. *Tobacco Control*, tc-2010.
 4. John, R. M. (2008). Price elasticity estimates for tobacco products in India. *Health Policy and Planning*, 23(3), 200-209
-

5. Bader, P., Boisclair, D., & Ferrence, R. (2011). Effects of tobacco taxation and pricing on smoking behavior in high risk populations: a knowledge synthesis. *International journal of environmental research and public health*, 8(11), 4118-4139.

6. Institute of Public Health (2017). Study of quality of life, life styles and health risks in Montenegro; dostupno na:

<http://www.ijzcg.me/wp-content/uploads/2018/03/ISTRAZIVANJE-O-KVALITETU-ZIVOTA-ZIVOTNIM-STILOVIMA-I-ZDRAVSTVENIM-RIZICIMA-STANOVNIKA-CG-U-2017.-GODINI.pdf>

7. Institute of Public Health (2004, 2008, 2014). Global youth tobacco survey – GYTS; dostupno na:

<https://nccd.cdc.gov/GTSSDataSurveyResources/Ancillary/DataReports.aspx?CAID=1>

8. Mugoša B., Đurišić T. and Golubović, L. (2008). ESPAD National Report. Institute of Public Health Montenegro; dostupno na: <http://www.espad.org/content/espad-national-report-2008>

9. ESPAD Report (2011). Substance Use Among Students in 36 European Countries, dostupno na;

http://www.espad.org/sites/espad.org/files/The_2011_ESPAD_Report_FULL_2012_10_29.pdf;

10. ESPAD Report (2015). Results from the European School Survey Project on Alcohol and Other Drugs; dostupno na: http://www.espad.org/sites/espad.org/files/ESPAD_report_2015.pdf

AUTORI

Sažetak za javne politike je pripremljen od strane ISEA tima:

Ana Mugoša, dr, rukovodilac projekta

Milenko Popović, dr, koordinator projekta

Tanja Laković, dr, viši naučni saradnik

Mirjana Čizmović, dr, viši naučni saradnik

Sažetak za javne politike finansiran je od strane Bloomberg Philanthropies.

O projektu

Institut za socio-ekonomske analize finansiran je od strane Univerzitet Illinois u Čikagu (UIC), Instituta za istraživanje i politiku zdravstva, da sprovedi ekonomska istraživanja o oporezivanju duvana u Crnoj Gori. UIC je ključni partner Inicijative

Bloomberg Philanthropies za smanjenje upotrebe duvana. Stavovi izraženi u ovom dokumentu ne mogu se pripisati, niti predstavljaju stavove UIC-a, Instituta za istraživanje i politiku zdravstva, ili Bloomberg Philanthropies.

