

**AKCIONI PLAN  
ZA IMPLEMENTACIJU CEFTA SPORAZUMA U DELU KOJI SE ODNOSI NA  
PROIZVODNJU I PROMET DUVANA I DUVANSKIH PROIZVODA**

**1. UVOD**

Vlada je 19. decembra 2006. godine potpisala Jedinostveni Sporazum o slobodnoj trgovini u Jugoistočnoj Evropi (u daljem tekstu: CEFTA), čija je ratifikacija planirana za sredinu 2007. godine. Potpisivanjem ovog sporazuma, a u svetlu budućeg pristupanja Svetskoj trgovinskoj organizaciji (u daljem tekstu: STO) i drugim međunarodnim organizacijama, kao i zaključivanja drugih međunarodnih sporazuma, otvorila su se pitanja vezana za položaj domaće industrije duvana i duvanskih proizvoda i iznosa akciza na duvanske proizvode. Ovim je nastala potreba da se izvrše neophodne izmene u domaćem zakonodavstvu u pravcu njegovog usaglašavanja sa pravilima STO i CEFTA.

Ratifikacija CEFTA, pregovori o pristupanju STO i drugim međunarodnim organizacijama, kao i zaključivanje drugih međunarodnih sporazuma neposredno zahtevaju otklanjanje postojećeg različitog poreskog tretmana domaćih i uvoznih cigareta i ukidanje obaveze otkupa ili proizvodnje domaćeg obrađenog duvana. Ispunjavanje ovih zahteva bez odgovarajućeg prilagođavanja pravnog okvira u domenu oporezivanja, proizvodnje i prometa duvana i duvanskih proizvoda dovodi u pitanje do sada postignute rezultate, a posebno stabilnost javnih prihoda i održivost investicija u domaću duvansku industriju.

Takođe, imajući u vidu da proizvodno prometni lanac duvanske industrije zapošljava oko 130.000 ljudi, što predstavlja 6% ukupno zaposlenih u Republici Srbiji, odnosno 11% u privredi, činjenicu da je uloženo preko jedne milijarde evra u duvansku industriju u poslednjih nekoliko godina, kao i izuzetno visok akcizni prihod, neusvajanje neophodnih izmena u domaćem pravnom sistemu dovelo bi do nesagledivih štetnih posledica po Republiku Srbiju, tako da je u nacionalnom interesu usvajanje Akcionog plana za implementaciju CEFTA sporazuma u delu koji se odnosi na proizvodnju i promet duvana i duvanskih proizvoda (u daljem tekstu: Akcioni plan), a u cilju obezbeđivanja ravnopravnih i stabilnih uslova za razvoj domaće duvanske industrije, očuvanja tržišnog učešća u odnosu na uvozni segment, stabilnog ekonomskog položaja proizvođača i obrađivača sirovog duvana, veće produktivnosti u ovoj grani poljoprivrede, stabilnog fiskalnog prihoda od prometa duvana i duvanskih proizvoda i usklađenosti nacionalnog zakonodavstva sa zakonodavstvom EU i pravilima STO.

**2. POLAZNE OSNOVE, NAČELA I CILJEVI**

Važeći Zakon o akcizama ("Službeni glasnik RS", br. 22/01, 73/01, 80/02, 43/03, 72/03, 43/04, 55/04, 135/04, 46/05 i 101/05 - dr. zakon) dugoročno uređuje iznose i stope akciza na duvanske proizvode, kojom se predviđa niža specifična akciza za cigarete proizvedene u Republici Srbiji u odnosu na uvozne cigarete zaključno sa 2009. godinom. Uvažavajući pojedina kretanja na domaćem tržištu cigareta, Vlada je utvrdila Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o akcizama koji je upućen Narodnoj skupštini na razmatranje.

Istovremeno, Zakonom o duvanu ("Službeni glasnik RS", broj 101/05), propisane su određene obaveze koje imaju samo domaći proizvođači, u smislu obaveze otkupa ili proizvodnje domaćeg obrađenog duvana od strane proizvođača duvanskih proizvoda.

U trenutku usvajanja postojećeg pravnog okvira kojim se uređuje oblast akciza, proizvodnje i prometa duvana i duvanskih proizvoda, kao i njihovih kasnijih izmena, težilo se postizanju nekoliko ključnih ciljeva.

Prvi cilj je bio stvaranje pretpostavki za uspešnu privatizaciju domaće duvanske industrije kojom bi se omogućilo povećanje efikasnosti i konkurentnosti uz pomoć investicija, prenosa tehnologije i tehničkih znanja i veština. Ovaj cilj je bilo moguće ostvariti privlačenjem strateških stranih investitora.

Drugi cilj je stvaranje uslova da se pozitivni uticaji privatizacije prošire na sve učesnike u proizvodno prometnom lancu duvanske industrije i uspostavljanje jasnih pravila koja omogućavaju kontrolu proizvodnje i prometa duvana i duvanskih proizvoda.

Treći cilj je uspostavljanje takvog sistema oporezivanja duvanskih proizvoda koji obezbeđuje stabilan poreski prihod, kao i postepeno usklađivanje sa pravilima STO i zakonodavstvom EU.

Primena postojećeg pravnog okvira za oporezivanje duvanskih proizvoda, kao i za proizvodnju i promet duvana i duvanskih proizvoda dala je sledeće rezultate:

- Privatizacija duvanske industrije bila je veoma uspešna. Većinski vlasnici tri domaća proizvođača cigareta su postale vodeće multinacionalne kompanije iz ove oblasti: *Philip Morris*, *British American Tobacco* i *Japan Tobacco International*, dok je domaći investitor *Monus-Invej* kroz "greenfield" investiciju uložio u novu fabriku za proizvodnju cigareta. U celini uzev počev od 2003. godine, četiri investitora su uložila preko jedne milijarde evra u domaću proizvodnju cigareta;
- Celokupni proizvodno prometni lanac duvanske industrije zapošljava oko 130.000 ljudi, što predstavlja 6% ukupno zaposlenih u Republici Srbiji, odnosno 11% u privredi. Proizvođači cigareta su značajni činoci u direktnom ili indirektnom zapošljavanju i poboljšavanju ukupnog privrednog i socijalnog života u lokalnim zajednicama u kojima se nalaze;
- Prihod od akciza na cigarete beleži stalan rast. Od 2003. godine do danas akcizni prihod od duvanskih proizvoda je više nego udvostručen: sa 10,8 milijardi dinara u 2003. godini, iznos naplaćenih akciza na duvanske proizvode povećao se na 26,1 milijardi dinara u 2006. godini;
- Kontrola ovog tržišta je u značajnoj meri poboljšana, a ilegalna trgovina se procenjuje na manje od 7% ukupnog tržišta.

Polazeći od potrebe da se uslovi proizvodnje i prometa duvana i duvanskih proizvoda i njihovo oporezivanje prilagode promenama koje će nastupiti usled pristupanja CEFTA i drugim međunarodnim sporazumima, kao i drugim međunarodnim organizacijama (STO i dr.), postojeći pravni okvir izmeniće se u skladu sa sledećim načelima:

- 1) ravnopravnost uslova poslovanja za sve učesnike na domaćem i regionalnom tržištu;

- 2) dugoročna izvesnost i očuvanje proizvodnih kapaciteta domaće duvanske industrije;
- 3) stabilnost budžetskih prihoda od akciza na duvanske proizvode i transparentnost oporezivanja duvanskih proizvoda;
- 4) usklađenost nacionalnog zakonodavstva sa zakonodavstvom EU i pravilima STO.

Ravnopravnost uslova poslovanja za sve učesnike na domaćem i regionalnom tržištu obezbediće se kroz izjednačavanje prava i obaveza domaćih i stranih privrednih subjekata čiji su proizvodi zastupljeni na tržištu Republike Srbije. Istovremeno, u cilju ujednačavanja uslova poslovanja u celom regionu koji obuhvata CEFTA, a korišćenjem mehanizama utvrđenih ovim i drugim sporazumima predlaže se mere ujednačavanja pravila koja sada važe u regionu a time i stvaranje uslova za ravnopravnu regionalnu tržišnu utakmicu, imajući u vidu da primena CEFTA, pored ostalog, podrazumeva i izjednačavanje akcize na cigarete proizvedene u zemlji i uvezene od proizvođača iz zemalja CEFTA.

Dugoročna izvesnost i očuvanje proizvodnih kapaciteta domaće duvanske industrije obezbediće se istovremenim utvrđivanjem akciznih stopa na duvanske proizvode za svaku godinu u periodu do očekivanog usklađivanja sa zakonodavstvom EU. Pored toga, postojeća obaveza otkupa ili proizvodnje domaćeg obrađenog duvana, koju sada imaju samo domaći proizvođači cigareta, biće zamenjena odgovarajućim podsticajima za kupovinu ili proizvodnju domaćeg obrađenog duvana.

Stabilnost budžetskih prihoda obezbediće se kroz uspostavljanje optimalnog odnosa specifične i proporcionalne komponente akcize, povećavanjem udela specifične komponente u ukupnom akciznom opterećenju, kao i kroz povećanje minimalne akcize. Na ovaj način svode se na najmanju meru negativne posledice koje po visinu akciznih prihoda može imati pad prosečne cene duvanskih proizvoda (što je jedna od mogućih posledica otvaranja tržišta), ali i smanjenje ukupnog tržišta (što je jedna od očekivanih posledica sprovođenja Okvirne konvencije o kontroli duvana). Takođe, neophodno je povećati stopu carine na cigarete koja će se primenjivati na uvoz cigareta iz zemalja sa kojima Republika Srbija nije zaključila sporazume o slobodnoj trgovini. Transparentnost oporezivanja duvanskih proizvoda će biti obezbeđena kroz njihovo posebno oporezovanje isključivo na osnovu Zakona o akcizama.

U svim budućim izmenama zakona vodiće se računa o usklađivanju nacionalnog zakonodavstva sa pravilima STO i zakonodavstvom EU. U skladu sa navedenim, ukinuće se sve razlike u poreskom tretmanu između domaćih i uvoznih duvanskih proizvoda. Ukidanje obaveze otkupa ili proizvodnje domaćeg obrađenog duvana, takođe je u skladu sa pravilima STO. Pored toga, stopa carine na uvoz cigareta povećaće se na nivo carina koji važi u EU, što je u skladu sa carinskim merama koje se primenjuju u EU i na nivou je naše ponude za konsolidaciju date STO. Usaglašavanje sa svim pravilima EU u oblasti akciza izvršiće se u skladu sa prelaznim rokovima koji budu dogovoreni u procesu pristupanja EU.

Navedena načela izmene postojećeg pravnog okvira za oporezivanje, proizvodnju i promet duvana i duvanskih proizvoda treba da omoguće postizanje tri osnovna cilja:

- 1) sprečavanje mogućih ozbiljnih poremećaja na domaćem tržištu duvanskih proizvoda i u trgovinskom bilansu,

- 2) očuvanje i rast zaposlenosti u proizvodno prometnom lancu duvanske industrije i
- 3) povećanje obima proizvodnje i izvoz duvana i duvanskih proizvoda.

### **3. MERE I AKTIVNOSTI**

Ostvarivanje ciljeva ovog akcionog plana zahteva aktivnosti na izmeni carinskih propisa, propisa koji uređuju oblast akciza i drugih propisa i odredbi kojima se uređuju uslovi proizvodnje i prometa duvana i duvanskih proizvoda.

#### **3.1. Carinske mere**

U svim budućim pregovorima o zaključivanju međunarodnih sporazuma i pristupanju međunarodnim organizacijama predlagaće se stopa carine u visini od 57,6% na uvoz cigareta iz tarifnog broja 2402 Zakona o Carinskoj tarifi ("Službeni glasnik RS", broj 62/05), što je u skladu sa visinom stope carine u EU. Uz ovu *ad valorem* stopu carine predlagaće se i minimalna specifična carina od 5,15 /1000 cigareta, kako ne bi došlo do smanjenja ukupnih prihoda od akciza i carina za kategoriju cigareta sa najnižom maloprodajnom cenom, i maksimalna specifična carina od 7,57 /1000 cigareta da bi ukupan nivo prihoda od carina i akciza ostao isti za kategoriju cigareta sa najvišom maloprodajnom cenom. Ova stopa carine, kao i minimalna i maksimalna specifična carina primenjivaće se na uvoz cigareta iz zemalja sa kojima Republika Srbija nije zaključila sporazume o slobodnoj trgovini. Za sprovođenje ovog zadatka neophodno je izmeniti Zakon o Carinskoj tarifi.

Odlukom o carinskim kontingentima omogućiće se uvođenje podsticaja za kupovinu ili proizvodnju domaćeg obrađenog duvana. U tom smislu, biće odobren carinski kontingent na uvoz obrađenog duvana, bez plaćanja carine, u vrednosti potrebne količine obrađenog duvana, a kada ne postoji dovoljna proizvodnja na domaćem tržištu koja ispunjava uslove u pogledu količine i kvaliteta. Vrednost obrađenog duvana do koje bi proizvođači cigareta mogli da koriste pravo na carinski kontingent utvrdiće Ministarstvo finansija u saradnji sa Ministarstvom poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, uzimajući u obzir ukupne potrebe proizvođača cigareta, vrednost proizvedenog ili otkupljenog domaćeg obrađenog duvana u prethodnoj godini i vrednost uvezenog duvana u prethodnoj godini. Ova mera će se primenjivati od dana ukidanja zakonske obaveze proizvodnje ili otkupa domaćeg obrađenog duvana.

#### **3.2. Mere u oblasti akciza**

Izmenama i dopunama Zakona o akcizama počev od 1. januara 2008. godine propisaće se jedinstvena specifična i proporcionalna akciza na sve cigarete, kako za domaće, tako i za cigarete iz uvoza. Visina stope i iznosi akciza će biti utvrđeni za period od narednih pet godina, tj. zaključno sa 2012. godinom. Za 2007. godinu propisaće se stopa i iznosi akciza koji su već sadržani u Predlogu zakona o izmenama i dopunama Zakona o akcizama koji se već nalazi u skupštinskoj proceduri. Postojeća stopa minimalne akcize povećaće se na 100% akcize za kategoriju cigareta sa najpopularnijom cenom. Takođe, postojeća posebna naknada na duvanske proizvode propisana Zakonom o duvanu će biti integrisana u specifičnu akcizu.

### Sumirane izmene mera u oblasti akciza date su sledećoj tabeli:

Stope i iznosi akciza	2007. god. od stupanja na snagu novih akciznih mera	2008. god.	2009. god.	2010. god.	2011. god.	2012. god.
ad valorem	33%	33%	33%	40%	42%	43%
specifična - domaće (RSD/pak)	5.44	8.7	9.1	13.1	13.9	14.6
specifična - uvozne (RSD/pak)	18.36					
Minimalna akciza (% od NPCK)	100	100	100	100	100	100

Napomena:

- U predloženim nominalnim iznosima specifične akcize uključena je posebna naknada za Budžetski fond;
- Nominalni specifični iznosi akcize usklađivaće se sa stopom rasta cena na malo.

### 3.3. Mere u oblasti drugih propisa kojima se uređuju uslovi proizvodnje i prometa duvana i duvanskih proizvoda

Zakon o duvanu ("Službeni glasnik RS", broj 101/05), koji celovito uređuje proizvodnju i promet duvana i duvanskih proizvoda će biti usaglašen sa načelima i pravilima STO. S tim u vezi, Zakon o duvanu će biti izmenjen u delu koji se odnosi na obavezu proizvodnje ili otkupa domaćeg obrađenog duvana od strane proizvođača duvanskih proizvoda. Počev od 1. januara 2008. godine ova obaveza će biti ukinuta, a za 2007. godinu biće smanjena za 20%.

Postojeća posebna naknada na duvanske proizvode "budžetski dinar" propisana Zakonom o duvanu će biti ukinuta od 1. januara 2008. godine, s tim što bi se iznos "budžetskog dinara" integrisao u specifičnu akcizu koja će se usklađivati sa stopom rasta cena na malo i odgovarajući iznos sredstava kroz budžetske rashode usmeriti na Budžetski fond za opredeljene namene.

### 3.4. Agrarne mere

Agrarnim merama podržaće se razvoj primarne proizvodnje potrebnih sorti duvana, kao i poboljšanje njihovog kvaliteta.

## 4. PLAN AKTIVNOSTI

Mere i aktivnosti, sa rokovima, zadacima i organima nadležnim za sprovođenje ovog akcionog plana prikazani su u tabelarnom pregledu mera, aktivnosti i dinamike sprovođenja Akcionog plana, koji je odštampan uz Akcioni plan i čini njegov sastavni deo.

**TABELARNI PREGLED MERA, AKTIVNOSTI I DINAMIKE SPROVOĐENJA  
AKCIONOG PLANA**

Izmene pravnog okvira Područje / problem	Ciljevi	Mere i aktivnosti	Rok i nadležna institucija
Carinske mere	Sprečavanje poremećaja na domaćem tržištu	Izmene Zakona o Carinskoj tarifi	prva polovina 2007. god, Ministarstvo finansija
	Očuvanje i razvoj proizvodnje, dohotka i zaposlenosti u poljoprivredi	Odluka o carinskim kontingentima	druga polovina 2007. god, Ministarstvo finansija, po pribavljenom mišljenju Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede
	Dosledno sprovođenje strateških opredeljenja	Izrada platforme o visini carinskih stopa na duvanske proizvode u međunarodnim pregovorima	prva polovina 2007. god, Ministarstvo finansija, Ministarstvo za ekonomske odnose sa inostranstvom
Mere u oblasti akciza	Usaglašavanje sa principima STO i EU Stabilnost budžetskih prihoda Održivost investicija i zaposlenosti i izvozakcizama	Izmene Zakona o	prva polovina 2007. god, Ministarstvo finansija
Zakon o duvanu	Usaglašavanje sa principima STO Povećanje obima proizvodnje i izvoz	Izmene Zakona o duvanu	prva polovina 2007. god, Ministarstvo finansija
Agrarne mere	Očuvanje i razvoj proizvodnje, dohotka i zaposlenosti u poljoprivredi	Izrada srednjoročnih mera u oblasti poljoprivredne proizvodnje duvana	prva polovina 2007. god, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede