



REPUBLIKA E SHQIPËRISË

KUVENDI

Komisioni për Ekonominë dhe Financat

Tiranë, më 16.06.2020

Dokument parlamentar

(Komision përgjegjës)

RAPORT

Mbi

Dekretin e Presidentit të Republikës nr. 11504 më 08.06.2020, “Për kthimin në Kuvend të ligjit nr. 64/2020 “Për një shtesë në ligjin nr. 92/2014, “Për tatimin mbi vlerën e shtuar në Republikën e Shqipërisë”, të ndryshuar”

I. Hyrje

Komisioni për Ekonominë dhe Financat, në cilësinë e komisionit përgjegjës, në mbledhjen e datës 16.06.2020, shqyrtoi Dekretin e Presidentit të Republikës Dekretin nr. 11504 më 08.06.2020, “Për kthimin në Kuvend të ligjit nr. 64/2020 “Për një shtesë në ligjin nr. 92/2014, “Për tatimin mbi vlerën e shtuar në Republikën e Shqipërisë”, të ndryshuar”.

Komisioni për Ekonominë dhe Financat caktoi relator për shqyrtimin e këtij dekreti, Z. Roland Xhelilaj

Në mbledhjet e komisionit për të dhënë vlerësimin e Këshillit të Ministrave mbi Dekretin e Presidentin, ishin të pranishëm përfaqësues të Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë si dhe përfaqësues nga Ministria e Turizmit dhe Mjedisit.

II. Shqyrtimi i Dekretit të Presidentit në komision.

Presidenti i Republikës bazuar në nenin 85 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë ka depozituar pranë Kuvendit, Dekretin nr. 11504 më 08.06.2020, “Për kthimin në Kuvend të ligjit nr. 64/2020 “Për një shtesë në ligjin nr. 92/2014, “Për tatimin mbi vlerën e shtuar në Republikën e Shqipërisë”, të ndryshuar”.

Bazuar në nenin 86, të Rregullores së Kuvendit, ky dekret, është futur automatikisht në programin e punës së Kuvendit. Komisioni për Ekonominë dhe Financat, me cilësinë e komisionin përgjegjës, bazuar në nenin 86, dhe 32-38 të Rregullores së Kuvendit, e merr në shqyrtim këtë dekret vetëm për çështjet e paraqitura në arsyetimin për kthimin e ligjit nga Presidenti i Republikës.

Presidenti i Republikës në arsyetimin e tij për kthimin e ligjit në mënyrë të përmbledhur ka arsyetuar si më poshtë vijon:

1. Duke zgjeruar përjashtimet nga zbatimi i regjimit ligjor fiskal, rrezikon qëndrueshmërinë e vetë ligjit bazë nr. 92/2014, për tatimin mbi vlerën e shtuar dhe krijon një precedent për një efekt të mëtejshëm zinxhir në shtimin e kërkesave të paargumentuara për aplikimin e këtij rregulli përjashtues;
2. Zgjerimi i rrethit të përjashtimeve të kësaj natyre ndikon potencialisht në uljen e të ardhurave tatimore nga tatimi mbi vlerën e shtuar;
3. Krijon një diferencim të trajtimit të mallrave të tjera të konsideruara luksi, apo kënaqësie, që jo vetëm i nënshtrohen tatimit mbi vlerën e shtuar, por dhe akcizës;
4. Krijon idenë e një përjashtimi me natyrë klientiste dhe preferenciale, sepse përjashton jahtet dhe mjeteve të tjera ujore që përdoren për qëllime turistike, kënaqësie dhe argëtimi;
5. Është një veprim, i cili zvogëlon më tej bazën tatimore të Tatimit mbi Vlerën e Shtuar;

Përpara se të marrim në analizim me radhë pretendimet e Presidentin, do të doja të evidentoj një fakt shumë të rëndësishëm. Dekreti i Presidentit në asnjë element të tij, nuk ka evidentuar asnjë mospërputhje të ligjit nr. 64/2020 “Për një shtesë në ligjin nr. 92/2014, “Për tatimin mbi vlerën e shtuar në Republikën e Shqipërisë”, të ndryshuar”, me dispozitat Kushtetuese, çfarë parimisht përbën edhe qëllimin e së drejtës së tij për kthimin e ligjit për rishikim, bazuar në nenin 85 të Kushtetutës.

Pra ligji nr. 64/2020, nuk cenon asnjë nga parimet kushtetuese të lidhura me kufizimin e të drejtave dhe lirive për gëzimin lirisht të pronës, lirinë e veprimtarisë ekonomike, barazinë përpara ligjit, mos diskriminimin e operatorëve në treg, lirinë kontraktuale, sigurinë juridike etj., pasi në fakt ligji 64/2020, nuk kufizon apo shton barrën fiskale por përkundrazi, ka mundësuar një lehtësi tjetër fiskale në kuadër të objektivave të Qeverisë për stimulimin e

turizmit në vend, një sektor ky me një rëndësi të veçante për vendin, e që lidhet njëkohësisht, me një tërësi përfitimesh e përfituesish siç do të evidentojmë edhe më poshtë, e që për këtë qëllim përbën një nismë me interes publik.

Pra ligji 64/2020, është në përputhje me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë.

1. Lidhur me pretendimin se duke zgjeruar përjashtimet nga zbatimi i regjimit ligjor fiskal, rrezikon qëndrueshmërinë e vetë ligjit bazë nr. 92/2014, për tatimin mbi vlerën e shtuar dhe krijon një precedent për një efekt të mëtejshëm zinxhir në shtimin e kërkesave të paargumentuara për aplikimin e këtij rregulli përjashtues, evidentohet;

Ligji nr. 92/2014, “Për tatimin mbi vlerën e shtuar në Republikën e Shqipërisë”, të ndryshuar është hartuar bazuar në Direktivën e BE-së 2006/112/EC për sistemin e tatimit mbi vlerën e shtuar. Ky ligj ka parashikuar parimet e funksionimit të këtij tatimi, mënyrën e aplikimit, rregullat, kushtet dhe kriteret lidhur me transaksionet e tatueshme, furnizimin e shërbimit, importimin e mallrave, vendin e furnizimit të transaksioneve të tatueshme. Ka përcaktuar rregullat e përgjithshme e të veçanta lidhur me lindjen e tatimit dhe kërkueshmërinë, përcaktimin e parime lidhur me shkallën tatimore ku përfshihet aplikimi i shkallës së tvsh-së standarde apo reduktuar, furnizimet me shkallë zero, eksportet, lindjen dhe aplikimin e së drejtës së zbritjes, rimbursimin, rregullimin e zbritjes së aplikuar të tvsh-së, detyrimet e personave të tatueshëm dhe jo të tatueshëm, rregullat e pagimit të tvsh-së, faturimit, deklaratat e tvsh-së, regjimet e veçanta etj.

Gjithashtu ky ligj në nenet 51 deri 56 të tij, ka trajtuar edhe përjashtimet nga pagimi i tatimit mbi vlerën e shtuar, përjashtime të cilat janë në një numër të konsiderueshëm duke filluar me përjashtimin e veprimtarive me interes të përgjithshëm e duke vijuar më pas me përjashtimet për disa veprimtari të tjera dhe përjashtime të veçanta në import.

Përjashtimet e veprimtarive me interes të përgjithshëm por edhe një pjesë e mirë e përjashtimeve të tjera apo përjashtimeve në import, janë të përputhura me përjashtimet sipas DIR e BE-së 2006/112/EC. Ndërkohë DIR lë hapësirë që të aplikohen edhe përjashtime nacionale bazuar në politikat fiskale dhe ekonomike të çdo vendi apo në prioritetet e zhvillimit të tij.

E tillë është edhe politika e aplikuar përmes ligjit 64/2020 që ka mundësuar përjashtimin nga tatimi mbi vlerën e shtuar (TVSH) në import, të jahteve dhe mjeteve të tjera ujore, që përdoren për qëllime turistike, kënaqësie dhe argëtimi, jo më të vjetra se 20 vjet, politikë kjo që ka për qëllim stimulimin e shtimit të mjeteve lundruese turistike dhe zhvillimin e nënsektorit të turizmit detar, nxitjen e diversifikimit të turizmit, në mënyrë që të sigurohet një turizëm më i qëndrueshëm dhe gjithëvjeter.

Nuk ka asnjë argument nga Presidenti i Republikës se përse shtimi i këtij përjashtimi në listën e gjatë të përjashtimeve të rrezikojë qëndrueshmërinë e vetë ligjit bazë. Siç theksova edhe më lart, ligji bazë ka parashikuar në mënyrë të qëndrueshme rregullat kriteret parimet e sjelljes së këtij tatime duke pranuar në filozofinë e tij edhe rastet përjashtimore nga aplikimi i tij si dhe rimbursimet. Në këto kushte, nuk bën asnjë sense logjik por edhe praktik pretendimi për rrezik qëndrueshmërie të ligjit.

Gjithashtu siç edhe Kushtetuta parashikon në nenin 155 të saj, përjashtimet fiskale janë të përcaktuara shprehimisht në ligj dhe asnjë përjashtim nuk mund të vendoset përmes akteve nënligjore në zbatim të ligjit apo për më tepër nga aplikimi i përjashtimit. Një përjashtim aplikohet si i tillë për aq sa ligji ka parashikuar dhe çdo tejkalim i ligjit përbën një shkelje dhe denohet si e tillë. Për këtë arsye pretendimi i Presidentit se aplikimi i këtij përjashtimi do të krijojë një precedent për një efekt të mëtejshëm zinxhir në shtimin e kërkesave të paargumentuara për aplikimin e këtij rregulli përjashtues, është tërësisht jo i bazuar.

Theksoj se kjo iniciative ka ardhur në vazhden e shumë iniciativave të tjera të miratuara tashmë nga Kuvendi me fokus stimulimin e turizmit në sektorë apo nënsektorë të ndryshëm, të tilla si:

- Uljen e tatimit fitimit në 0 % për 10 vitet e para fiskale, për strukturat akomoduese “Hotelet/resortet me katër dhe pesë yje, status special”, mbajtës të një marke tregtare të regjistruar dhe njohur ndërkombëtarisht.
- Aplikimi i shkallës së reduktuar të TVSH-së në 6 për qind, për çdo furnizim shërbimi të ofruar brenda strukturave akomoduese “Hotel/Resort me pesë yje, status special”, si dhe për strukturat, të cilat zhvillojnë veprimtari pritëse të certifikuar si “agroturizëm”, për furnizimin e shërbimit të akomodimit dhe restorantit.
- Zhvillimin e sektorëve të veçantë të turizmit, siç është dhe agroturizmi për të cilën miratuar një norme e reduktuar e tatimit fitimit në masën 5 %, për një periudhë 10 vjeçare.
- Përjashtimin nga taksa e ndikimit në infrastrukturë dhe e investimeve në infrastrukturë për strukturat akomoduese të certifikuara si agroturizëm; etj.

Presidenti pretendon gjithashtu se miratimi i ligjit 64/2020 nuk justifikon përfitimin social dhe përfitimin ekonomik.

Lidhur me këtë pretendim parashatroj se zhvillimi i turizmit në vend, ka qene dhe mbetet një prioritet për vendin, duke njohur faktin se Shqipëria është një vend me një vijë bregdetare relativisht të gjatë dhe kur për një numër të madh biznesesh burimi i vetëm i jetesës është turizmi. Në këtë kuadër, çdo iniciative e cila do të stimulonte turizmin është padyshim e justifikuar në aspektin social, pasi sjell rritje të të ardhurave të bizneseve në këtë fushë, shtim të numrit të të punësuarve në këtë sektor dhe stimulim të zhvillimit të tregtisë dhe të aktiviteteve të tjera të biznesit të cilat lidhen me njëra tjetrën. Përjashtimi nga pagesa e

TVSH-së së jahteve dhe mjeteve të tjera ujore, që përdoren për qëllime turistike, kënaqësie dhe argëtimi, jo më të vjetra se 20 vjet, do të mundësoje që individë apo biznese të stimulohen në importimin e tyre dhe mbajtjen e tyre në Shqipëri. Aktualisht ka shumë individë të cilët disponojnë jahte apo mjetet të tjera ujore për qëllime turistike, por që nuk i importojnë ato por thjeshtë i përdorin nën regjimin e lejimit të përkohshëm. Kjo do të thotë që këto mjete, rijnë në Shqipëri përkohësisht, duke mos krijuar kështu mundësi për furnizim të vazhdueshëm në vend me lëndë djegëse, për riparime apo mirëmbajtje, për furnizime bordi dhe për parkim (dimërim). Kjo bën që gjithë këto të ardhura të shkojnë në vende të tjera fqinje. Stimulimi i importimit të këtyre mjeteve vlerësohet se do të mundësoje zhvillimin edhe të nënsektorëve specifik të lidhur ngushtësisht me këto mjete, zhvillimin e infrastrukturës së nevojshme stimuluese duke u bërë kështu të konkurrencës me vendet e rajonit apo kufitare p.sh Mali i Zi, Greqia etj. Thënë kështu nuk mund të vlerësohet se ky përjashtim nuk sjell përfitim social dhe mbi të gjitha ekonomik.

2. Lidhur me pretendimin se zgjerimi i rrethit të përjashtimeve të kësaj natyre ndikon potencialisht në uljen e të ardhurave tatimore nga tatimi mbi vlerën e shtuar, Komisioni vlerëson se;

Aktualisht nuk ka jahte, të importuara në vend. Në këto kushte të ardhurat e realizuara nga politikat e deritanishme të tarifimit nuk kanë patur efekt në ardhurat tatimore dhe për rrjedhojë as në Buxhetin e Shtetit. Në këto kushte nuk mund të pretendohet se përjashtimi nga pagesa e TVSH-së, do të ndikojë në këto të ardhura në sensin negativ. Përkundrazi vlerësohet se përjashtimi do të ketë impakt indirekt në këto të ardhura për shkak të stimulimit dhe zhvillimit të nënsektorëve të tjerë të lidhur direkt apo indirekt.

Në kuadër të kësaj analize do të donim ti referoheshim edhe jurisprudentës së Gjykatës Kushtetuese, (vendimit nr. 15/2010,44) i cili ndër të tjera, pasi evidenton detyrat dhe kompetencat e Kryetarit të Shtetit në bazë të neneve 86/1 dhe 92/e të Kushtetutës si dhe të Këshillit të Ministrave në bazë të nenit 100/1 të Kushtetutës, vë në dukje se: *“Parimi i shtetit të së drejtës i sanksionuar në nenin 4 të Kushtetutës nënkupton veprimin e të gjithë institucioneve shtetërore sipas së drejtës në fuqi si dhe supremacinë e Kushtetutës ndaj akteve të tjera normative. Çdo organ në një shtet të së drejtës duhet të veprojë për atë që e lejon Kushtetuta dhe ligji, duke mos i tejkalluar kufijtë e përcaktuar prej tyre. Në këtë kuptim, çdo institucion shtetëror duhet të ketë të përcaktuar qartë fushën e kompetencave të veta brenda të cilave është i autorizuar të veprojë në përputhje me kërkesat kushtetuese dhe ligjore. ...”*

Në vijim të kësaj analize, po Gjykata Kushtetuese, në vendimin nr. 2/2013, shprehet se: *“24 ... Gjykata vlerëson se interesi publik, së pari, është i lidhur drejtpërdrejt me mirëfunksionimin e buxhetit të shtetit dhe mbajtjen në kontroll të borxhit publik nga qeveria. Kjo e fundit është përgjegjëse për stabilitetin ekonomik-financiar të vendit dhe për këtë*

arsye ka detyrimin të ndërhyjë në çdo rast kur një gjë e tillë rrezikon të përkeqësohet. Qëndrueshmëria e buxhetit të shtetit është e rëndësishme të garantohet në çdo kohë, por ajo merr një rëndësi të veçantë gjatë periudhave të vështira që diktohen nga kriza ekonomike globale, prej së cilës nuk mund të përjashtohet sistemi ekonomiko-financiar shqiptar. Parë në këtë këndvështrim, është në interesin e të gjithë shtetasve marrja e çdo mase të nevojshme ekonomiko-financiare me qëllim shmangien e rreziqeve potenciale të mosfunksionimit të skemës së buxhetit shtetëror. ...”

Për sa më sipër, është detyrë dhe kompetencë ekskluzive e Qeverisë që në kuadër të stabilitetit ekonomiko-financiar të vendit, të hartojë politika specifike fiskale stimuluese, duke u bazuar programin e saj ekonomik, në prioritetet strategjike, në zhvillimet ekonomike, në politikat sociale dhe interesin publik.

3. *Lidhur me pretendimet se ligji 64/202, krijon një diferencim të trajtimit të mallrave të tjera të konsideruara luksi, apo kënaqësie, që jo vetëm i nënshtrohen tatimit mbi vlerën e shtuar, por dhe akcizës; Është një veprim, i cili zvogëlon më tej bazën tatimore të Tatimit mbi Vlerën e Shtuar; si dhe krijon idenë e një përjashtimi me natyrë klientiste dhe preferenciale, sepse përjashton jahtet dhe mjeteve të tjera ujore që përdoren për qëllime turistike, kënaqësie dhe argëtimi u evidentua se;*

Lista e mallrave të konsideruara si mallra luksi është e gjatë dhe me pamundësi për të qenë shteruese. Siç edhe më lart evidentova, qëllimi parësor i përjashtimit të bërë nga ligji 64/2020, nuk lidhet drejtpërdrejt me mallin në vetvete, por me impaktin social dhe ekonomik që prezenca e këtyre mallrave specifike vlerësohet se do të sjelle. Në këto kushte nuk mundet kurrësi të pretendohet që të përfshihen në përjashtime të gjitha mallrat e luksit, dhe as nuk mund të pretendohet për diferencim mes tyre.

Do të doja të eidentoja se ka pasaktësi teknike nga Presidenti, në lidhje me këtë pretendim. Legjislacioni në fuqi për akcizat, nuk trajton dhe ngarkon me akcizë, asnjë nga mallrat e luksit. Legjislacioni për akcizat trajton, produktet energjetikë, duhanin, birrën, verën alkoolin dhe produktet alkoolike si dhe disa mallra specifike, si kafe, fishekzjarrët, gomat si dhe pilat dhe bateritë primare; akumulatorët elektrikë.

Gjithashtu nuk mund të flitet për zvogëlim më tej të bazës tatimore të Tatimit mbi Vlerën e Shtuar.

TVSH-ja është një tatim i përgjithshëm mbi konsumin e mallrave dhe shërbimeve, proporcional me çmimin e tyre, që i ngarkohet në çdo fazë të prodhimit dhe procesit të shpërndarjes çmimit pa tatimin. TVSH-ja zbatohet si një tatim në përqindje mbi çmimin e mallrave dhe shërbimeve dhe bëhet e kërkueshme për t'u paguar pas zbritjes së TVSH-së që rëndon drejtpërdrejt elementet e kostos së mallrave dhe të shërbimeve. Shtimi i një malli në listën e përjashtimeve, nuk ndikon në mënyrën e përlllogaritjes së TVSH-së, apo ndryshimin

e çmimit (bazës së taksueshme) mbi të cilën aplikohet tatimi mbi vlerën e shtuar. Ligji bazë i TVSH-së, bazuar në Direktivën e BE-së aplikon 2 shkallë të reduktuara të TVSH-së (shkallën zero dhe 6%), por në rastin konkret nuk jemi në kushtet e aplikimit të shkallës së reduktuar e TVSH-së por përjashtim.

I paqënësishëm është edhe pretendimi i Predisentit se miratimi i këtij ligji krijon idenë e një përjashtimi me natyrë klientiste dhe preferenciale, sepse përjashton jahtet dhe mjeteve të tjera ujore që përdoren për qëllime turistike, kënaqësie dhe argëtimi evidentojmë. Ky pretendim prezumon diskriminim mes operatorëve ekonomik, pavarësisht se Presidenti nuk e ka trajtuar si të tillë.

Lidhur me këtë pretendim, evidentojmë se Gjykata Kushtetuese, në një shumësi vendimesh të saj (*shih vendimet nr. 39, datë 16.10.2007; nr. 19, datë 09.07.2009; nr. 4, datë 12.02.2010; nr. 71, datë 27.11.2015; nr.10, datë 29.02.2016 të Gjykatës Kushtetuese*), ka theksuar se parimi i barazisë synon që të gjithë të jenë të barabartë në ligj dhe përpara ligjit, jo vetëm në të drejtat themelore të parashikuara në Kushtetutë, por edhe në të drejtat e tjera ligjore. Barazia në ligj dhe para ligjit nuk do të thotë që të ketë zgjidhje të njëlojta për individë ose kategori personash që janë në kushte objektivisht të ndryshme. Barazia para ligjit dhe në ligj presupozon barazinë e individëve që janë në kushte të barabarta. Megjithatë, parimi i barazisë nuk e ndalon trajtimin e diferencuar, por trajtimi i ndryshëm i kategorive të caktuara që përfitojnë nga kjo e drejtë mund të përliqjet vetëm në raste përjashtimore dhe për shkaqe të arsyeshme e objektive.

Ligji 64/2020, përjashton nga TVSH jahtet dhe mjetet e tjera ujore, që përdoren për qëllime turistike, kënaqësie dhe argëtimi, jo më të vjetra se 20 vjet. Ky përjashtim jepet për cilindo operator ekonomik apo edhe individ që kërkon të importojë këtë kategori mallrash, pra trajtimi për të gjithë është i barabartë, përjashtim nga TVSH-ja. Për këtë shkak nuk mund të flitet as për trajtime klienteliste apo preferenciale, që të gjithë janë njëloj përpara këtij përjashtimi.

Përfundime

Për gjithë sa më lart, Komisioni për Ekonominë dhe Financat, me votat e shumicës së anëtarëve të komisionit të pranishëm, vendosi rrëzimin e Dekretit nr. 11504 më 08.06.2020, “Për kthimin në Kuvend të ligjit nr. 64/2020 “Për një shtesë në ligjin nr. 92/2014, “Për tatimin mbi vlerën e shtuar në Republikën e Shqipërisë”, të ndryshuar”

RELATOR

Roland XHELILAJ

KRYETAR

Milva EKONOMI