



# REPUBLIKA E SHQIPËRISË

## KUVENDI

### Komisioni për Ekonominë dhe Financat

Tiranë, më 25.1.2022

Dokument parlamentar

*(Komision përgjegjës)*

## R A P O R T

**PËR AKTIN NORMATIV NR. 36, DATË 24.12.2021, “PËR NJË SHITESË NË LIGJIN NR.9920, DATË 19.5.2008, “PËR PROCEDURAT TATIMORE NË REPUBLIKËN E SHQIPËRISË”, TË NDRYSHUAR”**

### *I. Hyrje*

Komisioni për Ekonominë dhe Financat, në cilësinë e komisionit përgjegjës, në mbledhjen e datës 25.01.2022, mori në shqyrtim Akti normativ nr. 36, datë 24.12.2021, “Për një shtesë në ligjin nr.9920, datë 19.5.2008, “Për procedurat tatimore në Republikën e Shqipërisë”, të ndryshuar”, bazuar në nenet 32-38 të Rregullores së Kuvendit.

Për shqyrtimin e këtij projektligji u caktua relator Znj. Anila Denaj.

Për të prezantuar aktin normativ në emër të Qeverisë, ishin të pranishëm nga *Ministria e Financave dhe Ekonomisë*: Znj. Vasilika Vjero, Zv/Ministre , Z. Niko Leka, Drejtor i Përgjithshëm i Politikave Makroekonomike dhe Çështjeve Fiskale si dhe përfaqësues të tjerë të kësaj ministrie.

### *II. Baza ligjore Kushtetuese*

Akti normativ me fuqinë e ligjit është propozuar nga Këshilli i Ministrave në përputhje me nenin 101 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë. Përmes kësaj dispozite, Kushtetuta e Shqipërisë, i ka dhënë mundësinë Këshillit të Ministrave, që në rast nevojë dhe urgjence, nën përgjegjësinë e tij, të mund të nxjerrë akte normative që kanë fuqinë e ligjit.

Akti normativ, shoqërohet me relacionin përkatës sipas nenit 68 të Rregullores së Kuvendit.

### III. *Qëllimi dhe përmbajtja e aktit normativ.*

#### *Qëllimi*

Qëllimi i këtij Aktit Normativ me fuqinë e ligjit nr. 36, datë 24.12.2021, “Për një shtesë në ligjin nr.9920, datë 19.5.2008, “Për procedurat tatimore në Republikën e Shqipërisë”, të ndryshuar”, është, shtyrja deri më datën 30.6.2022, e afatit të aplikimit të sanksioneve administrative, të lidhura me hyrjen në fuqi të ligjit nr.87/2019, “Për faturën dhe sistemin e monitorimit të qarkullimit”.

Shtyrja e afatit të aplikimit të sanksioneve, bëhet për kategoritë e tatimpaguesve të mëposhtëm:

- tatimpaguesit e regjistruar me përgjegjësinë tatimore të tatimit të thjeshtuar mbi fitimin për biznesin e vogël dhe që nuk janë të regjistruar për TVSH-në, të cilët kryejnë vetëm shitje me para në dorë kundrejt konsumatorëve finalë, persona të patatueshëm;
- tatimpaguesit që ofrojnë furnizimin me ujë për konsumatorët finalë si dhe tregu i rregulluar i energjisë elektrike.
- bankat apo institucionet financiare për njoftimin e pagesave të e-Faturave, të lëshuara nga subjektet tatimpaguese.

Qëllimi i shtyrjes së këtij afati, është krijimi i kushteve, dhënia e kohës së mjaftueshme dhe mbështetja e këtij komuniteti biznesi, për tu familjarizuar e përshtatur, me sistemin/procesin e ri të fiskalizimit dhe për të zhvilluar, ngritur e përmirësuar, infrastrukturën e nevojshme teknike, për të mundësuar respektimin e zbatimit të rregullave procedurale të vendosura nga ligji nr.87/2019, “Për faturën dhe sistemin e monitorimit të qarkullimit”.

Sic evidentohet më lart, kjo kategori tatimpaguesisht i përket kryesisht subjekteve të biznesit të vogël që e kanë të vështirë përshtatjen me teknologjinë e që realisht nuk kanë peshë sinjifikative në mbledhjen e të ardhurave tatimore në buxhetin e shtetit. Në këtë kategori përfshihen gjithashtu tatimpaguesit që ofrojnë furnizime jetike për konsumatorët finalë, persona të tatueshëm apo të patatueshëm, që janë furnizimet me ujë të pijshëm dhe energji elektrike, të cilën janë përballur me vështirësi specifike për shkak të numrit të lartë të faturimeve sic do të shpjegojmë më poshtë. Shtyrja e afatit të aplikimit të

sanksiove është shtrirë edhe tek, bankat dhe institucionet financiare të cilat realisht kanë një rol tejet të rëndësishëm në procesin e fiskalizimit të faturave, kjo për shkak të prezencës së problematikave teknike të lidhura me raportimin e pagesave që nuk varen prej tyre, por që kushtëzohen nga teknologjia në përgjithësi dhe ndërveprimi i sistemeve në veçanti.

### ***Përmbajtja e aktit normativ.***

Akti normativ përbëhet nga 2 nene gjithsej.

- Në nenin 1, të aktit normativ, bëhet shtyrja e zbatimit të sanksioneve për kundërvajtjet administrative që lidhen me zbatimin efektiv të ligjit nr.87/2019, “Për faturën dhe sistemin e monitorimit të qarkullimit”, të ndryshuar, do të fillojë të aplikohet pas datës 30.6.2022”, për: a) tatimpaguesit e regjistruar me përgjegjësinë tatimore të tatimit të thjeshtuar mbi fitimin për biznesin e vogël dhe që nuk janë të regjistruar për TVSH-në, të cilët kryejnë vetëm shitje me para në dorë kundrejt konsumatorëve final, persona të patatueshëm; b) tatimpaguesit që ofrojnë furnizimin me ujë për konsumatorët final si dhe tregu i rregulluar i energjisë elektrike; c) bankat apo institucionet financiare për njoftimin e pagesave të e-Faturave të lëshuara nga subjektet tatimpagues.”.
- Në nenin 2, të aktit normativ, parashikohet hyrja menjëherë në fuqi e tij dhe botimi në Fletoren Zyrtare.

### ***IV. Efektet financiare***

Ky akt normativ nuk parashikohet të sjellë efekte financiare në Buxhetin e Shtetit.

### ***V. Shqyrtimi i aktit normativ në komision.***

Përqafësuesit e Qeverisë bënë një prezantim të aktit normativ përmara anëtarëve të komisionit, duke evidentuar arsyet dhe nevojën për ndërmarrjen e kësaj inisiative. Ato bënë një përshkrim të situatës aktuale lidhur me afatet e hyrjen në fuqi të ligjit për faturat dhe monitorimit të qarkullimit, por edhe lidhur me vështirësitë e disa kategorive të caktuara të biznesit të cilat kanë shërbyer edhe si indicie për miratimin e këtij akti normativ.

Relatori i Komisionit, në fjalën e tij evidentoi së pari arsyet që diktuan ndërhyrjen e menjëhershme, duke theksuar se arsyet që diktuan nxjerrjen e aktit normativ nga Qeveria.

Kështu, relatori thelsoi se pas një periudhe relativisht të gjatë tranzitore, dhe hyrjes graduale sipas kategorive të tatimpaguesve, tashmë ka hyrë në fuqi dhe ka filluar efektet e plota ligji nr.87/2019, “Për faturën dhe sistemin e monitorimit të qarkullimit”.

Përmes këtij ligji u krijua një sistem i ri faturimi dhe monitorimi i transaksioneve të bizneseve në vend, bazuar në një sistem të ri të pajisjeve fiskale. Ky ligji mundësoi një paketë të konsoliduar rregullash procedurale dhe detyrimesh me synim mirëardministrimin tatimor dhe rritjen e mbledhjes me eficientë të të ardhurave tatimore, përmes mundësimit të ndjekjes në çdo hallkë të gjithë zinxhirit të transaksioneve duke mundësuar, fiskalizimin e faturave në furnizimin e mallrave e të shërbimeve dhe të faturave shoqëruese që konsistojnë në një sërë masash të zbatuara nga tatimpaguesit, për të mundësuar kontrollin efikas të qarkullimit, të realizuar me para në dorë apo në forma të pagesave pa para në dorë dhe kontrollin e lëvizjes së mallrave.

Pra ky ligji mundëson mbledhjen më të mirë të taksave, reduktimin e ekonomisë informale, thjeshtimin e gjurmueshmërisë së pagesës, rritjen e a të eficientës në raportimin tatimor; aplikimi i modulit të riskut; etj.

Tatimpaguesit, që i nënshtrohen fiskalizimit e që duhet të lëshojnë faturë, pavarësisht nga qarkullimi vjetor i realizuar në vitin paraardhës ose në atë aktual, janë: personat fizik ose juridik:

- Personat fizik ose juridik të cilët, janë subjekt (tatimpagues) të tatimit mbi fitimin, tatimit të thjeshtuar mbi fitimin për biznesin e vogël në përputhje me legjislacionin në fuqi respektivisht për tatimin mbi të ardhurat dhe sistemin e taksave vendore.
- Personat fizik ose juridik të cilët, pavarësisht nga forma e organizimit, përfshirë organizatat jofitimprurëse, njësitë e zbatimit të projekteve, organet publike qendrore e vendore, organizatat politike dhe institucione të tjera të ngjashme, të cilat ushtrojnë veprimtari ekonomike janë subjekt të tatimit mbi vlerën e shtuar në përputhje me legjislacionin në fuqi për TVSH\_në;
- Personat fizik ose juridik rezident ose jorezident, pavarësisht nga forma e organizimit, kur furnizon mallra ose shërbime për organet publike.
- Personat fizik ose juridik, jorezidentë, për furnizimin e mallrave ose ofrimin e shërbimeve në Republikën e Shqipërisë, kur, vetë ose nëpërmjet një përfaqësuesi tatimor i nënshtrohen detyrimeve tatimore në përputhje me legjislacionin në fuqi për tatimin mbi të ardhurat, sistemin e taksave vendore dhe TVSH-në.

Ligji nr.9920/2008, “Për procedurat tatimore në Republikën e Shqipërisë”, i ndryshuar, në

kreun XIV, ka përcaktuar kundërvajtjet administrative të cilat vijnë si pasojë e shkeljes së dispozitave të ligjit nr.87/2019, “Për faturën dhe sistemin e monitorimit të qarkullimit”, i ndryshuar. Këto shkelje tashmë, pas përfundimit të shtyrjes së afatit së zbatimit të miratuar me aktin normativ nr.27, datë 1.7.2021, fillojnë të zbatohen nga data 1 janar 2022.

Administrata tatimore në vijimësi ka qënë tepër aktive, përkundrejt tatimpaguesve për t'u dhënë asistencën e duhur me trajnime dhe instruksione me qëllimin krijimin e lehtësive maksimale për ta dhe mundësimin e procesit të fiskalizimit.

Pavarësisht të gjitha benefiteve dhe risive, që sjell ligji nr.87/2019, “Për faturën dhe sistemin e monitorimit të qarkullimit”, dhe që i përmendëm më lart, si cdo ligj i ri, që krijon një set rregullash të reja detyruese dhe në rastin konkret detyrimin që faturat e lëshuara nga tatimpaguesit të jenë të gjitha të fiskalizuara, gjatë zbatimit të tij në praktike disa kategori tatimpaguesisht hasën vështirësi dhe për rrjedhojë, dhe pamundësi operimi në zbatim.

Sipas të dhënave të pasqyruara në relacionin që shoqëron aktin normative, evidentohet fakti se Ministria e Financave dhe Ekonomisë nga Administrata Tatimore, bazuar në informacionin që ato vetë disponojnë por edhe nga kërkesat e shumta zyrtare të paraqitura nga institucione të ndryshme publike etj., kanë vlerësuar se një kategori e caktuar tatimpaguesish kanë realisht vështirësi që cojnë në pamundësi të zbatimit të detyrimit për fiskalizim faturash tatimore, kështu:

#### *Biznesi vogël*

Aktualisht janë rreth 45.026 tatimpagues ose 55% e totalit të biznesit të vogël të cilët nuk mundësojnë fiskalizimin e faturave të tyre për shkaqe të ndryshme. Kështu, 23.172 tatimpagues janë pajisur me certifikatë fiskalizimi, por nuk lëshojnë fatura dhe 21.854 tatimpagues nuk janë pajisur ende me certifikatë fiskalizimi pranë AKSH-it. Gjithashtu, këta tatimpagues nuk rezultojnë si shitës në librat e blerjes së TVSH-së së popullatës së tatimpaguesve për vitin 2021.

#### *Shoqëritë me kapital 100% shtetëror*

Problematika lidhur me procesin e fiskalizimit kanë shfaqur edhe Shoqëritë me kapital 100% shtetëror, që ofrojnë furnizime të shërbimeve të një rëndësie të veçantë (furnizimi me drita, ujë etj.), të cilat kanë informuar zyrtarisht se akoma nuk janë gati për të lëshuar fatura të fiskalizuara dhe aktualisht po zhvillojnë procedurat standarde të prokurimit publik, për kontraktimin e shërbimit. Këto subjekte parashikojnë fillimin e lëshimit të faturave të fiskalizuara në periudhën kohore 31 mars-30 qershor 2022.

Këto vështirësi vijnë për shkak të numrit të lartë të kontratave që ato administrojnë dhe për rrjedhojë numrin e lartë të faturave të fiskalizuara që detyrohen të lëshojnë. Më konkretisht:

*Furnizuesi i Shërbimit Universal (FSHU:)* lëshon fatura është rreth 1.27 milionë dhe faturimi mujor është afërsisht rreth 4,6 miliardë lekë dhe TVSH mbi 917 milionë lekë

(faturimi për 10-mujorin 2021, ka qenë mbi 51 miliardë dhe TVSH mbi 10 miliardë). Nga këto rreth 222.993 faturime janë ndaj abonentëve jofamiljarë me faturim mujor prej rreth 2.6 miliardë lekësh dhe TVSH mbi 515 milionë lekë, ndërsa pjesa tjetër janë konsumatorë familjarë.

*Agjencia Kombëtare e Ujësjellës-Kanalizimeve dhe Mbetjeve të Ngurta (AKUM):* ka njoftuar zyrtarisht se nga 58 ujësjellësa në rang vendi, 23 prej tyre janë fiskalizuar dhe lëshojnë fatura, 13 janë të gatshme për të lëshuar fatura më 1 janar 2022, ndërsa 22 shoqëri nuk e kanë filluar procesin dhe nuk janë gati për të lëshuar fatura në datën 1 janar 2022. Numri i kontratave drejt të cilave faturojnë këto 22 ujësjellësa është 446.161 abonentë dhe faturimi mujor i tyre është rreth 514 milionë lekë, TVSH mbi 100 milionë.

### *Bankat*

Shoqatat e Bankave kanë paraqitur kërkesa të vazhdueshme lidhur me problematikat teknike në raportimin e pagesave, të Agjencisë Kombëtare të Ujësjellës-Kanalizimeve dhe Mbetjeve të Ngurta (AKUM), si dhe të Furnizuesit të Shërbimit Universal.

Për gjithë sa më sipër evidentuam, qeveria ndodhej përpara nevojës së menjëhershme për ndërmarrjen e masave për shtyrjen e afatit të zbatimit të penaliteteve me qëllim lehtësimin e biznesit, në këto kategori biznesi:

- tatimpaguesit e regjistruar me përgjegjësinë tatimore të tatimit të thjeshtuar mbi fitimin për biznesin e vogël dhe që nuk janë të regjistruar për TVSH-në, të cilët kryejnë vetëm shitje me para në dorë kundrejt konsumatorëve finalë, persona të patatueshëm;
- tatimpaguesit që ofrojnë furnizimin me ujë për konsumatorët finalë si dhe tregu i rregulluar i energjisë elektrike.
- bankat apo institucionet financiare për njoftimin e pagesave të e-Faturave, të lëshuara nga subjektet tatimpaguese.

Më pas relatori u ndal edhe në vlerësimin e kushtetutshmërisë së aktit normativ, duke analizuar se:

Neni 101 i Kushtetutës ka parashikuar të drejtën e Këshillit të Ministrave për të nxjerrë akte rregullatore me fuqinë e ligjit. Kjo e drejtë ka natyrë lejuese dhe përjashtimore, prandaj Kushtetuta e ka kushtëzuar ushtrimin e saj me ekzistencën e nevojës dhe urgjencës, si dhe me kontrollin përfundimtar nga Kuvendi të akteve të nxjerra.

Akti normativ me fuqinë e ligjit është një instrument që ka për qëllim përshpejtimin e procedurave për nxjerrjen e ligjit, në mungesë të kohës së nevojshme për të filluar një procedurë normale të miratimit të një propozimi për të ndryshuar ligjin.

Nevoja dhe urgjenca janë elemente përcaktuese të kushtetueshmërisë së aktit normativ. Sipas jurisprudencës kushtetuese, nevoja dhe urgjenca janë rrethana dhe situata fakti që vlerësohen, rast pas rasti. Ato mund të shkaktohen nga faktorë të ndryshëm jetësorë, natyrorë e shoqërorë. Si raste të tilla përmenden fatkeqësitë natyrore, boshllëku legjislativ i shkaktuar nga shfuqizimi i akteve, nevoja për efekte të menjëhershme në fusha me ndjeshmëri të madhe publike. Ajo që i bashkon të gjitha këto situata është fakti se përfaqësojnë një gjendje jo të zakonshme në jetën e vendit ku evidentohet dukshëm rreziku i ardhjes së pasojave të dëmshme për interesat publike ose për të drejtat themelore të shtetasve. Ky rrezik dikton nevojën e masave të menjëhershme, por që legjislativi ekzistues nuk i mundëson dot.

Akti Normativ që po shqyrtojmë vlerësohet se është një akt që del pikërisht në kushtet e nevojës dhe të urgjencës, që diktohet nga nevoja për ndryshime të aktit të mëparshëm.

Sic evidentuam edhe më lart, pavarësisht përpjekjeve të vazhdueshme përgjatë gjithë vitit 2021, të Administratës Tatimore, për të informuar, asistuar dhe trajnuar tatimpaguesit lidhur me detyrimet që ato kanë bazuar në ligjin nr.87/2019, “Për faturën dhe sistemin e monitorimit të qarkullimit” si dhe mënyrën e procedimit, sic evidentuam edhe më lart, rezulton se jo të gjithë subjektet tatimpaguese mundën të ishin gati, për zbatimin e këtij ligji, për arsye të ndryshme.

Në këto kushte, duke qene se detyra e shtetit dhe fryma e kësaj Qeveria është ta trajtojë dhe shohi tatimpaguesin si bashkëpunëtor të tij dhe jo të qëndrojë si një palë mbi të, si dhe duke dashur që ti jepen shanse të barabarta si biznesit të konsoliduar ashtu edhe biznesit të vogël, ndërhyrja për ndërmarrjen e kësaj nisme nga Qeveria nuk ka asnjë dyshim se është bërë në kushtet e nevojës.

Sa më sipër argumentuam, rezulton se, plotësohet kushti kumulativ për ekzistencën e “nevojës” për shtyrjen e afatit të aplikimit të penaliteteve për qëllime të zbatimit të ligjit nr. 87/2019, në plotësinë të kushtëzimeve të nenit 101 të Kushtetutës.

Lidhur me kushtin e dytë kumulativ të “urgjencës”, shprehemi se situata, me të cilën vazhdon të përballlet vendi ynë si rezultat i pandemisë së shkaktuar nga COVID-19, ka bërë të nevojshme krijimin e një kuadri rregullator që ndihmon tatimpaguesit në plotësimin e detyrimeve të tyre që rrjedhin nga ligji nr. 87/2019 “Për faturën dhe sistemin e monitorimit të qarkullimit”, i ndryshuar, sipas dhe në përputhje me datat respektive të fillimit të efekteve të tij, pa qenë nevoja që mbi ta të aplikohen dënimet administrative të parashikuara në ligjin nr. 9920, datë 19.05.2008 “Për procedurat tatimore në Republikën e Shqipërisë”, i ndryshuar. Pandemia globale COVID-19 ka krijuar një situatë të vështirë ekonomike dhe sociale, të shoqëruar me një sërë problematikash në të gjithë vendin,

përfshirë këtu edhe për komunitetin e biznesit, të tilla si vështirësi në përmbushjen e detyrimeve ndaj klientëve, furnitorëve dhe punonjësve, vështirësi në vijimin normal apo dhe rrezik për mbyllje të aktivitetit. Pikërisht kjo situatë ka sjellë dhe urgjencën në ndërhyrje.

Pra pikërisht kjo situatë e evidentuar më lart, ka sjellë “nevojën” dhe “urgjencën” për ndërhyrje të menjëhershme nga ana e Qeverisë, për të ndërmarrë hapa të shpejtë dhe të menjëhershëm për të mundësuar mos penalizimin e kësaj kategorie biznesi.

Përmes kësaj ndërhyrjeje të bërë përmes këtij Akti Normativ, në mënytë të dukshme qasja e administratës tatimore vlerësohet të jetë edukuese dhe këshilluese me qëllim, rritjen e efektivitetit të procesit të fiskalizimit, duke e bërë sa më të thjeshtë për komunitetin e biznesit dhe duke mos pasur si qëllim penalizimin e tyre, përkundrazi, mbështetjen e komunitetit të biznesit në përshtatjen sa më të shpejtë dhe sa më të mirë me këtë sistem/proces të ri të fiskalizimit, i cili mundëson një metodologji raportimi në kohë reale ndërmjet Administratës Tatimore dhe Tatimpaguesve.

Gjithashtu anëtarët e komisionit ngritën shqetësimin dhe bënë pyetje e diskutime lidhur me, me ecurinë e procesit të fiskalizimit, mbi problematikat e hasura në praktikë, lidhur me procesin e fiskalizimit, nëse aktualisht ka apo jo biznese grosiste të pafiskalizuara.

Përfaqësuesit e Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë, dhanë shpjegime të detajuara lidhur me procesin e fiskalizimit dhe ecurinë e shtrirjes së tij. Gjithashtu theksuan se aktualisht nuk kanë informacione për prezencën e bizneseve grosiste të pafiskalizuara.

## ***VI. Përfundime***

Në përfundim të shqyrtimit, Komisioni për Ekonominë dhe Financat duke vlerësuar dhe konkluduar prezencën e “nevojës” dhe “urgjencës” për nxjerrjen nga Këshillimi i Ministrave të këtij akti dhe se miratimi i këtij akti normativ do të do të mundësojë, krijimin e kushteve dhe dhënien e kohës së mjaftueshme këtij komuniteti biznesi, për tu përshtatur, me sistemin/procesin e ri të fiskalizimit dhe për të mundësuar respektimin e zbatimit të rregullave procedurale të vendosura nga ligji nr.87/2019, “Për faturën dhe sistemin e monitorimit të qarkullimit”, me votat pro të shumicës së anëtarëve të komisionit të pranishëm, e miratoi këtë akt normativ.

**RELATOR**

**KRYETAR**



**Anila DENAJ**

**Eduard SHALSI**