

Propozime për Përmirësimin e Proçesit të Kontrollit Tatimor: *Analizë në kuadër të Përmirësimit të Klimës së Biznesit*

21 Shtator 2015

Ky punim synon të analizojë kontrollin tatimor në Shqipëri, të identifikojë mangësi të proçesit sikurse edhe të ofroje disa rekomandime praktike për rritjen e efektivitetit të tij. Në të janë marrë në konsideratë dy këndvështrime, si i taksapaguesve ashtu edhe i administratës tatimore. Punimi që paraqitet është një përmbledhje e një analize më të detajuar të përgatitur nga Sekretariati¹.

Njëkohësisht, kjo analizë është ndërmarrë në kuadër të reformës së Qeverisë për përmirësimin e sistemit tatimor në Shqipëri. Ajo përkon edhe me fushatën e gjerë kundër informalitetit të filluar nga Qeveria dhe debateve të shumta që janë ngritur midis politikanëve, medias dhe biznesit. Në këtë kontekst, dokumenti përpiqet të ndihmojë në mënyrë konstruktive reformën tatimore si një nga shtyllat kryesore të përmirësimit të klimës së biznesit në Shqipëri.

Gjatë hartimit të këtij dokumenti, janë konsultuar dokumenta të ndryshëm nga burime zyrtare dhe aktorë të fushës, duke përfshirë por pa u kufizuar në Anketën e FIAA-s mbi “Klimën e Biznesit në Shqipëri” (2015), Anketën e IFC-së mbi “Koston e Përputhshmërisë me Taksat” (2013), Anketën e Shoqatës së Turizmit, raporte të OECD-së dhe FMN-së. Për qëllim të këtij raporti janë organizuar intervista me aktorë të ndryshëm. Gjithashtu, një Anketë mbi Kontrollin Tatimor u lançua online nga Sekretariati në bashkëpunim me shumë shoqata biznesi dhe dhoma të tregtisë dhe industrisë, me qëllim marrjen e mendimit të tatimpaguesve. Anketa u plotësua në mënyrë anonime online nga 110 kompani, ku 78% e përgjigjeve rezultojnë nga kompani të mesme dhe të mëdha, ndërsa 22% nga kompani të huaja.

Analiza ka treguar se kompanitë vlerësojnë masat domethënëse të Qeverisë, si Ligji i ri i TVSH-së dhe Kodi Doganor, sistemi i ri i Teknologjisë së Informacionit në tatime, përpjekjet në vazhdim për rimbursimin automatik të TVSH-së, përmirësimin e rregullave dhe procedurave për rimbursimin e TVSH-së, përfshirjen e një procedure të re risku sipas profilit të detyrimeve tatimore me fokus të veçantë në TVSH (në vazhdim). Sidoqoftë, ka ende shqetësime serioze në lidhje me qëndrueshmërinë dhe qartësinë e kuadrit ligjor, zbatimin e procedurave tatimore, profesionalizmin e administratës tatimore, transparencën dhe informimin në kohë të tatimpaguesve ndaj ndryshimeve ligjore, që mund të çojnë në praktika korruptive.

Gjetjet dhe rekomandimet kryesore të rezultuara nga analiza përshkruhen si në vijim:

¹ Drafti i raportit të plotë do të publikohet paraprakisht në faqen e internetit të Këshillit të Investimeve, më 28 shtator 2015, për konsultime të mëtejshme.

I. Ndryshime në kuadrin ligjor të taksave

1. **Gjetje:** Sipas procedurës aktuale, paragrafi 3.4 të Rregullores Nr 1, Datë 28.04.2009 “Mbi Procedurën e Përzgjedhjes për Kontroll Tatimor”, parashikon një raport përzgjedhjeje për kontroll të kompanive, 60% nga sistemi automatik dhe 40% sipas propozimit të Drejtorive Rajonale të Tatimeve (bazuar në treguesin e riskut të tatimpaguesit). Faktorët bazë për vlerësimin e riskut dhe vulnerabilitetin e biznesit për evazion **nuk janë të njohura** akoma nga biznesi. Sistemi aktual lë vend për interpretime abuzive diskrecionale në përzgjedhjen e atyre bizneseve që i nënshtrohen një kontrolli tatimor. Për më tepër, është kryesisht e fokusuar në treguesit e riskut të TVSH-së. Bazuar në rezultatet e anketës, ka një numer të lartë të kontrolleve tatimore të realizuara nga administrata tatimore për periudhën 2013-2015, ku 93% e bizneseve të mëdha përgjigjen se kanë qenë subjekt i një **kontrolli të plotë** gjatë kësaj periudhe, duke ngritur kështu çështjen e efijencës së procesit të përzgjedhjes dhe përdorimit të duhur të burimeve të kufizuara nga administrata tatimore.

Rekomandime:

- 1) **Në afat të shkurtër:** Sugjerohet të publikohen kriteret bazë që përcaktojnë riskun e biznesit. Kriteret duhet të përshtaten dhe specifikohen sipas industrisë (turizmi, shërbimet, sektori bankar, tekstilet, etj) dhe madhësisë së bizneseve. Sigurisht, formula e përdorur nga sistemi duhet të mbetet shumë konfidenciale;
 - 2) **Në afat të mesëm:** Adoptimi në nivelin më të lartë, në 90% të përzgjedhjes nga sistemi me bazë risku për të gjitha llojet e kontrolleve, jo vetëm për rimbursimin e TVSH-së. Sistemi mund të përfshijë për përzgjedhjen automatike jo vetëm TVSH-në por edhe lloje të tjera të taksave (p.sh Taksa mbi të Ardhurat dhe Fitimin). Pavarësisht përpjekjeve të deritanishme të ndërmarra, DPT duhet të konsiderojë dhe **publikojë** një plan të menjëhershëm veprimi në këtë drejtim për 3 vitet e ardhshme.
2. **Gjetje:** Ligji ekzistues “Mbi Procedurat Tatimore” nuk ka të përcaktuar **një afat kohor** për dërgimin e një njoftimi tek tatimpaguesit përpara se t’i nënshtrohet një Kontrolli Tatimor.

Rekomandim: Në ligjin e sipërpërmendur duhet të përcaktohet qartë një afat kohor prej 10 ditë kalendarike për njoftimin paraprak të tatimpaguesve, përveç rasteve të inspektimit në terren. Ky afat mendohet se u jep bizneseve kohën e mjaftueshme për të planifikuar burimet e tyre që do të vendosin në dispozicion gjatë një kontrolli tatimor. Gjithashtu, më shumë detaje duhet të përfshihen në njoftim si: dokumentat e tatimpaguesit që do të kontrollohen, personat që do të intervistohen dhe materiale dhe informacione të tjera që duhet të përgatiten paraprakisht nga tatimpaguesi.

3. **Gjetje:** Procedura e tanishme nën të cilën Drejtoritë Rajonale të Tatimeve (DRT) apelojnë në gjykatë kundër Drejtorisë së Apelimit Tatimor (DAT), nuk është në linjë me parimin e “praktikave të mira” që duhet zbatuar nga administrata tatimore, duke konsideruar që të dyja operojnë nën të njëjtin juridiksion të Ministrisë së Financës. Nuk është hera e parë që kjo çështje është ngritur si një problem real edhe nga bizneset. Sekretariati ka marrë parasysh të gjitha komentet e deritanishme që i janë paraqitur Qeverisë. Sidoqoftë, biznesi akoma këmbëngul në mungesën e efijencës së procedurës që operon aktualisht.

Rekomandime:

- 1) Vendimet e DAT, si njësia më e lartë administrative për të vendosur mbi çështjet e Apelimit, duhet të jenë automatikisht të detyrueshme për Drejtoritë Rajonale të Tatimeve. E drejta e Drejtorive Rajonale të Tatimeve për të apeluar kundër një vendimi të DAT nevojitet të rishikohet dhe madje mund të hiqet;
 - 2) Ndryshime të cilat mund të rrisin efektivisht pavarësinë e DAT dhe ndarjen e funksioneve të saj nga struktura e Drejtorisë së Përgjithshme të Tatimeve (DPT) duhet të konsiderohen si përparësi.
4. **Gjetja:** Ndryshimi (2014) i Ligjit “Mbi Proçedurat Tatimore” nëpërmjet të cilit u shtua “*Garancia Bankare*” si një instrument alternativ për të filluar proçedurat e Apelimit është pritur me pozitivitet nga biznesi. Megjithatë, aksesimi për në Apelim shihet ende nga biznesi si i vështirë për t’u filluar. Alternativa për t’i paguar paraprakisht Apelimit 100% të detyrimit tatimor mbetet një pengesë e fortë ndaj proçesit të apelimit.
- Rekomandim:** Përveç “*Garancisë Bankare*” sikurse parashikuar nga Ligji, tatimpaguesi duhet të legjitimohet për të filluar proçedurën e Apelimit, duke paguar vetëm 50% të detyrimit tatimor (pa përfshirë interesat). Interesat do të vazhdojnë të mbledhen mbi detyrimin e mbetur tatimor prej 50% ende të papaguar.
5. **Gjetja:** Roli dhe kompetencat e kufizuara të Avokatit të Tatimpaguesve (AT).

Rekomandime:

- 1) Të rishikohet zgjerimi i rolit të AT në Auditimin Tatimor veçanërisht në proçedurat ri-kontrollit. AT duhet të përfshihet në proçedurat e ri-kontrollit, duke e bërë të detyrueshme për Administratën Tatimore për të marrë miratimin paraprak të AT përpara autorizimit të një ri-kontrolli;
- 2) Ri-strukturimi i Zyrës së AT për të rritur pavarësinë e tij në fushën e bashkëveprimit dhe partneritetit me tatimpaguesit. Një mundësi është të konsiderohet Zyra e AT si një strukturë brenda Ministrisë së Financave.

II. Administrata Tatimore

6. **Gjetja:** Profesionalizmi dhe kapacitetet e inspektorëve mbeten një shqetësim i vërtetë dhe i madh për biznesin në veçanti në nivelin e ekspertizës dhe aspektin logjistik. Anketa tregon se në sektorë si turizmi, shërbimet financiare apo telekomunikacioni ka nevojë për përmirësime konkrete që adresojnë këtë problematikë.

Rekomandime:

- 1) Rekomandohet që inspektorë të specializuar tatimorë të emërohen bazuar në profilin e tatimpaguesit (tatimpagues të vegjël, mesëm dhe të mëdhenj) dhe sipas specifikave sektoriale. Gjithashtu, është e nevojshme përmirësimi i kapaciteteve dhe burimeve të

inspektorëve, në veçanti të atyre që punojnë në DAT dhe Drejtorinë e Tatimpaguesve VIP përmes trajnimeve vjetore. Trajnimet vjetore duhet të publikohet në raportet vjetore të DPT si një mënyrë për të rritur besimin e tatimpaguesve.

- 2) Paketat stimuluese për motivimin e stafit, përmendur në Ligjin Nr.9920 datë 19.05.2008 me ndryshimet e vitit 2014, janë vërtet inkurajuese por është e nevojshme të ndiqet miratimi i tyre.
 - 3) Të rritet ekspertiza e inspektorëve përmes trajnimeve të vazhdueshme në fushën e tatimeve dhe kontabilitetit nga organizata profesionale dhe të fushës të tilla si IEKA, dhe kompani të tjera kombëtare/ ndërkombëtare me emër në fushën e tatimeve dhe të kontabilitetit.
7. **Gjetja:** Megjithëse DPT publikon Vendimet e saj Teknike sikurse edhe DAT ka filluar të publikojë së fundmi disa nga vendimet e saj, sërish ka interpretime të ndryshme të ligjeve dhe akteve nënligjore nga ana e strukturave brenda Administratës Tatimore dhe nëpunësve të saj në shqyrtimin e praktikave të njëjta. Shumë përgjigje zyrtare për tatimpaguesit kanë mungesë qartësie dhe janë të komplikuar. Sa më sipër mund të çojë në rritjen e perceptimit mbi praktikën korruptive.

Rekomandime:

- 1) DPT dhe DAT duhet të konsiderojnë të rrisin kapacitetet në analizën ligjore dhe të unifikojnë praktikën e tyre, sikurse edhe të reflektojnë vendimet gjyqësore të formës së prerë të Gjykatave për çështje të ngjashme që kanë në shqyrtim.
- 2) DPT duhet të përgatisë dhe të publikojë në faqen e saj zyrtare në internet Komentarin Vjetor të Çështjeve të trajtuara. Qëllimi i këtij dokumenti duhet të jetë konsolidimi dhe unifikimi i qëndrimeve të ndryshme për të njëjtat praktika.

III. Transparenca dhe Ndërgjegjësimi

8. **Gjetja:** Sipas rezultateve të Anketës së kryer nga Sekretariati, faqja zyrtare në internet e DPT mbetet mjeti i vetëm i informacionit, asistencës dhe njohurive për tatimpaguesit dhe institucionet përsa i përket sistemit tatimor në Shqipëri. Pavarësisht se të anketuarit vlerësojnë dobishmërinë dhe efikasitetin e faqes, sërish bizneset e vogla dhe të mesme raportojnë vështirësi sa i përket aksesimit dhe gjetjes së sqarimeve të nevojshme në këtë faqe.

Rekomandime:

- 1) Publikimi i raporteve vjetore të DPT dhe DAT si mjet i rritjes së standardeve të transparencës me publikun;
- 2) Vendimet e DAT duhet të publikohen në mënyrë sistematike (duke siguruar mbrojtjen e të dhënave konfidenciale);
- 3) Faqja zyrtare në internet duhet të ofrojë informacion të aksesueshëm edhe në gjuhën angleze;
- 4) Të sigurohet akses 100% në përdorimin e faqes së internetit;

5) Manuale të thjeshta dhe sesione informuese me këshilla praktika për bizneset e vogla dhe të mesme mund të zhvillohen nga ana e DPT.

9. **Gjetja:** Ndryshime shumë të shpeshta të legjislacionit tatimor. Është me rëndësi të nënvizohet se që nga dalja e tij në 19 Maj 2008, Ligji Nr.9920 “Për Proçedurat Tatimore”, është ndryshuar 11 herë, ndërkohë që ndryshimi i tij i 12-të është aprovuar së fundmi nga Këshilli i Ministrave dhe shumë shpejt do të hyjë në fuqi.

Gjithashtu, moskonsultimi dhe mosinformimi i tatimpaguesit në lidhje me ndryshimet në legjislacionin tatimor, mbetet një problem (p.sh. ndryshimi i 12-të i lartpërmendur nuk i është nënshtruar një konsultimi paraprak me grupet e interesit).

Rekomandime:

- 1) Qëndrueshmëria e paketës fiskale dhe e proçedurave tatimore, nëpërmjet kryerjes së konsultimeve publike në mënyrë që ndryshimet të kuptohen paraprakisht nga biznesi dhe të reflektohen në planet e tyre të biznesit;
- 2) Zhvillimi dhe publikimi i një programi vjetor komunikimi me shoqatat e biznesit sipas sektorëve të biznesit në lidhje me problematikat e legjislacionit dhe proçedurat tatimore;
- 3) DPT duhet të konsiderojë zhvillimin e një proçedure në sistemin e saj për njoftimin elektronik të tatimpaguesve (p.sh nëpërmjet njoftimeve pop-up) në lidhje me ndryshimet në legjislacionin tatimor. Kjo është veçanërisht e nevojshme për bizneset e vogla dhe të mesme të cilat nuk kanë burimet e duhura njerëzore për të ndjekur ndryshimet e shpeshta në legjislacionin tatimor.