



01



Albania
Investment
Council

Improving Transparency and Investment Climate

PËR PËRMIRËSIMIN E PROCESIT TË KONTROLLIT TATIMOR

Tiranë, Shtator 2015

Ky dokument pune është përgatitur nga Sekretariati i Këshillit të Investimeve për të nxitur debatin mbi përmirësimet e nevojshme të kërkuara nga biznesi, në lidhje me procedurat e kontrollit tatimor në Shqipëri— në kuadër të mbledhjes II të Këshillit të Investimeve (5 tetor 2015). Materiali është përgatitur nga znj. Ermelinda Xhaja, eksperte për ekonominë dhe z. Elvis Zerva, ekspert ligjor, nën drejtimin e Drejtores së Sekretariatit, znj. Diana Leka (Angoni). Mbështetje është ofruar nga znj. Elisa Lula, oficere administrative dhe komunikimit pranë Sekretariatit në organizimin e takimeve me partnerë, mbarëvatjen dhe promovimin e anketës, si dhe redaktimin gjuhësor të materialit. Falenderojmë për bashkëpunimin subjektet private, shoqatat e biznesit, dhomat e tregtisë, institucionet publike si edhe ekspertët, z. Artur Papajani, znj. Mimoza Kalia, znj. Silvana Meko dhe znj. Arjana Dymishi, për kontributin dhe sugjerimet në procesin e finalizimit të materialit. Pikëpamjet e paraqitura janë të autorëve dhe jo domosdoshmërisht të Këshillit të Investimeve apo të BERZH-it.

LISTA E SHKURTIMEVE

AAB	Shoqata Shqiptare e Bankave
AmCham	Dhoma Amerikane e Tregtisë dhe Industrisë
ATA	Shoqata Shqiptare e Turizmit
BEEPS	Anketimi mbi Mjedisin e Biznesit dhe Performancën e Ndërmarrjeve
EBRD	Banka Evropiane për Rindërtim dhe Zhvillim
FIAA	Shoqata e Investitorëve të Huaj në Shqipëri
DPT	Drejtoria e Përgjithshme e Tatimeve
KI	Këshilli i Investimeve
IDRA	Instituti për Kërkime dhe Alternativa Zhvillimi
IFC	Korporate Financiare Ndërkombëtare
IMF	Fondi Monetar Ndërkombëtar
MF	Ministria e Financës
OECD	Organizata për Bashkëpunim Ekonomik dhe Zhvillim
ORT	Drejtori Rajonale e Tatimeve
TA	Avokati i Tatimpaguesve
TAD	Drejtoria e Apelit Tatimor

PËRMBAJTJA

PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE	5
HYRJE	6
METODOLOGJIA	8
3.1 Hulumtimi shkresor	8
3.2 Intervistat dhe takimet	9
3.3 Anketa mbi kontrollin tatimor	9
ANALIZA DHE GJETJET MBI KONTROLLIN TATIMOR	10
4.1 Kuadri ligjor tatimor	13
4.2 Procedurat e kontrollit tatimor	14
4.3 Procedurat e apelimit tatimor	15
4.4 Kapacitetet e burimeve njerëzore	17
4.5 Transparenca dhe ndërgjegjësimi i tatimpaguesve	17
4.6 Gjetje të tjera	18
REKOMANDIME	19
5.1 Ndryshimet në Legjislacion	19
5.2 Administrata Tatimore	21
5.3 Transparenca dhe Rritja e Ndërgjegjësimit	22
SHTOJCA 1	23
SHTOJCA 2	24

PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE

Qëllimi i këtij punimi është analizimi i problematikave të procesit të kontrollit tatimor në Shqipëri, sikurse edhe të ofrojë disa rekomandime praktike për rritjen e efektivitetit të tij. Në të janë marrë në konsideratë dy këndvështrime, si i tatimpaguesve ashtu edhe i administratës tatimore, duke synuar integrimin e tyre në sugjerime të konsoliduara për sistemin tatimor. Njëkohësisht, kjo analizë është ndërmarrë edhe në kuadër të reformës së Qeverisë për përmirësimin e sistemit tatimor në Shqipëri, si për shembull zbatimin që prej janar 2015 i deklaratës tatimore në rrugë elektronike. 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 “Kostot e Pajtuëshmërisë Tatimore” (2013), Anketimin e III-të mbi Indeksin e Klimës së Biznesit në Turizëm, Anketimi V-të BEEPS, Raporti i OECD-së (2006) dhe Raporti i FMN-së (2015), etj. Për qëllim të këtij

raporti janë organizuar intervista me aktorë të ndryshëm. Gjithashtu, nje *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 ndërmarrë së fundmi nga Qeveria, 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 nga të dyja palët. Gjetjet dhe rekomandimet kryesore të rezultuara nga analiza janë përmbledhur në tre drejtime kryesore: i) Kuadri Ligjor Tatimor; ii) Administrata Tatimore; iii) Rritja e Transparencës dhe Ndërgjegjësimit.

Rekomandimet kryesore për secilin nga këto drejtime janë përmbledhur si më poshtë:

1. NDRYSHIME NË KUADRIN LIGJOR NË FUSHËN TATIMORE:

- » Qeveria duhet të sigurojë brenda një afati të shkurtër kohor një sistem tërësisht transparent të inspektimeve tatimore, duke publikuar treguesit/kriteret kryesore të riskut përdorur nga Sistemi Elektronik i Riskut për identifikimin e bizneseve me risk, të cilat i nënshtrohen inspektimeve.
- » Vendimet e DAT si organi më i lartë administrative për të vendosur mbi çështjet e apelimit, duhet të jenë automatikisht të detyrueshme për DRT-të. E drejta e DRT-ve për të apeluar kundër vendimit të DAT rekomandohet të hiqet. Ndryshimet të cilat mund të rrisin në mënyrë efektive pavarësinë e DAT dhe ndarjen e funksionit të saj nga struktura e DPT duhet të shihet si një përparësi.
- » Përveç “Garancisë Bankare” sikurse parashikuar nga Ligji, tatimpaguesi duhet të legjitimohet për të filluar procedurën e apelimit kundër DAT, duke paguar vetëm 50% të detyrimit tatimor (pa përfshirë interesat). Interesat do të vazhdojë të mbliidhen mbi detyrimin e mbetur tatimor prej 50% ende të papaguar.
- » Të rritet roli i AT në Kontrollin Tatimor veçanërisht në procedurat e ri-kontrollit. Riorganizimi i Zyrës së AT për të rritur pavarësinë e tij dhe partneritetin aktiv me tatimpaguesit.
- » Adoptimi në nivelin më të lartë, në 90% të përzgjedhjes nga sistemi me bazë risku për të gjitha llojet e kontroleve, jo vetëm për rimbursimin e TVSH-së, por gjithashtu edhe për lloje të tjera të taksave dhe tatimeve. Të konsiderohet aplikimi brenda një afati të mesëm kohor për shkak të kompleksitetit në zbatim.

2. ADMINISTRATA TATIMORE

- » Të emërohen *inspektorë tatimorë të specializuar brenda një afati të shkurtër kohor* 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 brenda një afati të mesëm kohor, sikurse edhe ofrimi i paketave stimuluese në veçanti të atyre që punojnë në DAT dhe Drejtorinë e Tatimpaguesve VIP.
- » DPT dhe DAT të rrisin kapacitetet në analizën ligjore dhe të unifikojnë praktikën e tyre, sikurse edhe të reflektojnë vendimet përfundimtare të Gjykatave për çështje të ngjashme. DPT të përgatisë dhe publikojë në faqen e saj zyrtare në internet *Komentarin Vjetor të Çështjeve* të trajtuara.

3. TRANSPARENCA DHE NDËRGJEGJËSIMI

- » Të publikohen sa më shpejtë raportet vjetore dhe vendimet e DPT dhe DAT si një mënyrë për rritjen e standarteve të transparencës me publikun;
- » Faqja zyrtare në internet duhet të jetë 100% e disponueshme/aksesueshme, sikurse edhe në gjuhën angleze;
- » Stabilizimi i paketës fiskale dhe procedurave tatimore brenda një afati të mesëm kohor nëpërmjet konsultimeve publike në mënyrë që të projektohet siç duhet dhe në kohë nga bizneset në planet e tyre të investimeve.
- » Zhvillimi dhe publikimi brenda një afati të mesëm kohor nga DPT i një programi vjetor komunikimi duke përfshirë manuale të thjeshtë dhe seanca informimi me shoqata biznesi në bazë sektoriale mbi legjislacionin dhe procedurat tatimore.

HYRJJE

Administrimi i duhur i sistemit tatimor është çelësi i suksesit për financat publike dhe stabilitetin makroekonomik të vendit. Gjithashtu, ai krijon një bazë të fortë për tërheqjen e investimeve, nxitjen e biznesit dhe si rrjedhojë për rritjen ekonomike. Procedurat efektive në administratën tatimore, të cilat sigurojnë transparencë dhe paanshmëri në marrëdhëniet midis enteve shtetërore dhe subjekteve private, krijojnë bazën për funksionimin e suksesshëm të sistemit fiskal. Aspektet kyçe në këtë drejtim janë *organizimi, profesionalizmi dhe ushtrimi i kontrollit tatimor me kosto minimale për buxhetin dhe tatimpaguesit*.

Këshilli i Investimeve në mbledhjen e tij të parë të mbajtur më 1 korrik 2015, vendosi të përgatisë një vlerësim për kontrollin tatimor në Shqipëri, si një nga shqetësimet më të mëdha për ecurinë e biznesit, të identifikuar në disa studime dhe anketa dhe përmes takimeve të drejtpërdrejta me komunitetin e biznesit.

Sipas Raportit të Progresit të BE-së të vitit 2014, Shqipëria ka bërë disa përparime, sidomos në fushën e legjislacionit tatimor, por kapaciteti i administratës tatimore për të luftuar korrup-

sionin, evazionin fiskal dhe ekonominë informale mbetet për t'u forcuar.

Që nga 1 janari 2015 hyri në fuqi shërbimi elektronik i tatimeve (*e-Shërbimet*) dhe nisi zbatimin e një sistemi të ri teknologjie informacioni brenda administratës tatimore. Këto hapa, së bashku me ndryshimet e fundit në procedurat e rimbursimit të TVSH-së, janë pjesë e reformës në sistemin tatimor dhe e-shërbimet në Shqipëri, të cilat pritet të kenë ndikim pozitiv në efikasitetin e kontrollit tatimor dhe në marrëdhëniet me tatimpaguesit. Ky dokument analizon kuadrin ligjor aktual dhe procesin aktual të kontrollit tatimor, identifikon mangësitë dhe implikimet e mundshme në klimën e biznesit në Shqipëri dhe jep rekomandimet përkatëse konkrete, për t'u miratuar nga qeveria, për përmirësimin e efektivitetit të sistemit tatimor në një periudhë afatshkurtër dhe afatmesme. Rekomandimet do të jenë objekt i diskutimeve dhe shqyrtimeve të mëtejshme nga ana e Këshillit të Investimeve në mbledhjen e tij që është lënë më 5 tetor 2015. Në rast miratimi, rekomandimet përkatëse do t'i propozohen zyrtarisht Qeverisë së Shqipërisë për të vazhduar me tej me rishikimet e nevojshme ligjore dhe rregullatore.

METODOLOGJIA

Për hartimin e vlerësimit dhe propozimeve për përmirësimin e kontrollit tatimor, Sekretariati ka ndjekur një qasje gjithëpërfshirëse dhe analitike, duke u konsultuar me aktorë të ndryshëm nga sektori publik dhe privat, si dhe me organizatat ndërkombëtare aktive në këtë fushë. Në këtë dokument janë marrë në konsideratë dhe janë përfshirë perspektivat e tatimpaguesve dhe të administratës tatimore. Puna filloi me hulumtimin shkresor të kuadrit ligjor, raporteve përkatëse dhe anketave të realizuara nga organizata ndërkombëtare dhe shoqatat e biznesit në Shqipëri. Më tej u vazhdua me intervista të strukturuar me zyrtarët tatimorë, përfaqësues të shoqatave të biznesit dhe shoqërive private. Më pas u vijua me një anketim online të subjek-

teve të biznesit, për çështje specifike lidhur me kontrollet tatimore.

1. HULUMTIMI SHKRESOR

Për qëllime të këtij dokumenti është shqyrtuar dhe vlerësuar legjislacioni përkatës tatimor, duke përfshirë ligjet, aktet nënligjore, raportet vjetore dhe materiale të tjera pune të qeverisë, Drejtorisë së Përgjithshme të Tatimeve (DPT) dhe Drejtorisë së Apelit Tatimor (DAT). Burimi kryesor i informimit ka qenë faja e internetit e DPT-së. Të dhënat e ofruara nga DPT-ja dhe Drejtoria e Apelit Tatimor (DAT) mbi numrin e kontrolleve kanë qenë burimi i analizave krahasuese që jepen në këtë dokument. Përveç kësaj, studimet kombëtare dhe ndërkombëtare dhe anketimet për sistemin tatimor dhe më konkretisht

për kontrollin tatimor, të publikuara në tri vitet e fundit nga IFC, FIAA dhe ATA, shërbyen si bazë për gjetjet dhe për pyetësin. Një listë e dokumenteve të referencës është përfshirë në Shtojcën 1 të këtij Dokumenti.

2. INTERVISTAT DHE TAKIMET

Janë organizuar intervista të strukturuar dhe takime me zyrtarë të administratës tatimore nga niveli më i lartë i politikëbërjes deri në nivelin operacional, të përfshirë në kontrollin tatimor, si dhe me përfaqësues të shoqatave të biznesit dhe subjekteve të biznesit. Janë kryer rreth dhjetë takime me zyrtarë publikë dhe ekspertë fiskalë gjatë periudhës gusht-shtator të vitit 2015, për të pasur pikëpamjet e atyre që hartojnë politikën dhe legjislacionin për kontrollin tatimor dhe të atyre që monitorojnë zbatimin e tij. Në të njëjtën kohë, janë zhvilluar takime edhe me kryetarët e katër shoqatave të njohura të biznesit në Shqipëri, si FIAA, AAB, Dhoma e Tregtisë dhe Industrisë e Tiranës dhe ATA, për të marrë një tjetër perspektivë nga ata që duhet të zbatojnë legjislacionin tatimor. Përveç kësaj, u organizua edhe një diskutim në një focus grup me dhjetë ekspertë fiskalë për të vlerësuar gjetjet dhe rekomandimet e këtij Dokumenti. Në Shtojcën 2 mund të gjeni listën e palëve të interesuara që janë takuar me Sekretariat. Lista e ekspertëve që morën pjesë në diskutimin e grupit të fokusit, të mbajtur më 17 shtator 2015, mund të gjenden në Shtojcën 3.

3. ANKETA MBI KONTROLLIN TATIMOR

Në vijim të fazave të mësipërme, u konsiderua i nevojshëm një pyetësor i posaçëm për procesin dhe pajtueshmërinë e kontrollit tatimor, për

të mbështetur gjetjet dhe rekomandimet para-prake. Qëllimi i pyetësorit ishte mbledhja e sa më shumë reagimeve nga tatimpaguesit mbi përvojën e tyre me kontrollin tatimor në Shqipëri, si dhe shprehja e mendimit të tyre mbi vështirësitë për respektimin e legjislacionit aktual tatimor. Më konkretisht, në pyetësin që i bashkëngjitet këtij dokumenti (Shtojca 4), janë trajtuar temat e mëposhtme:

- » *Qartësia e legjislacionit aktual në fuqi në lidhje me procedurat e kontrollit tatimor;*
- » *Mënyra sesi legjislacioni aktual në fuqi interpretohet nga strukturat e administratës tatimore (d.m.th Drejtoria Rajonale Tatimore (DRT), DAT, etj.);*
- » *Informimi i biznesit mbi procedurat e zbatuara nga Administrata Tatimore gjatë kontrolleve tatimore;*
- » *Performanca dhe profesionalizmi i inspektorëve gjatë kontrolleve tatimore;*
- » *Marrëdhëniet e tatimpaguesit me administratën tatimore.*

Pyetësori u lançua në faqen e internetit të Këshillit të Investimeve më 27 gusht dhe u mbyll më 14 shtator 2015, i disponueshëm në të dyja gjuhët, shqip dhe anglisht. Shoqatat e bizneseve në të gjithë Shqipërinë u kontaktuan për të lehtësuar shpërndarjen e anketës për anëtarët e tyre, duke synuar në këtë mënyrë bizneset e të gjitha madhësive, llojeve dhe vendndodhjeve gjeografike. Anketa është plotësuar nga 110 biznese, ku 78% e të anketuarve ishin shoqëri të mesme dhe të mëdha, ndërsa rreth 22% ishin me pronësi të huaj. Sektorët më të mëdhenj që morën pjesë në anketim ishin shërbimet (32%), hotelet dhe agjencitë turistike (24%), industria (22%) dhe tregtia (15%).

ANALIZA DHE GJETJET MBI KONTROLLIN TATIMOR

Ekonomia shqiptare varet së tepërmi nga bizneset mikro dhe të vogla, rreth 90% e sipërmarrjeve kanë 1-4 të punësuar. Sipas të dhënave zyrtare, ndërmarrjet e mëdha me ≥ 50 punonjës përfaqësojnë në numër 1,3% të numrit total të sipërmarrjeve aktive, por kontributi i tyre në punësim është shumë i ndjeshëm me 50% (INSTAT, 2014)¹. Për më tepër, legjislacioni tatimor ofron për qëllime tatimore një përkufizim tjetër të kategorizimit të ndërmarrjeve, i cili bazohet në xhiron vjetore. Një biznes i vogël, sipas legjislacionit tatimor, ligji nr.9632 (2006) i ndyshuar² përkufizohet “një aktivitet ekonomik me xhiro të barabartë dhe më të vogël se 8 milion Lekë”. Gjithashtu, DPT ka grupuar me rregullore të brendshme, tatimpaguesit më të mëdhenj, të njohur si VIP, ata që kanë një xhiro më të madhe se 250 million Lekë³.

¹ INSTAT- Registri i Ndërmarrjeve 2014

² Neni 10 dhe 11 i Ligjit Nr. 9632, datë 30.10.2006 i ndryshuar

³ Rregullorja e DPT datë 30.03.2015 “Mbi Manaxhimin e Tatimpaguesve nga Drejtoria Rajonale e Tatimpaguesve të Mëdhenj”

Numri i tatimpaguesve varion nga 808 në fund të 2014 në 770 në mes të 2015, duke zënë më pak se 1% të sipërmarrjeve aktive në Shqipëri.

Tatimpaguesit VIP janë bizneset më të audituara nga administrata tatimore. Bizneset e konsiderojnë të tepërt numrin, shpeshtësinë e kontrolleve tatimore dhe kontaktit direkt me inspektorin.

Megjithëse numri i tatimpaguesve VIP është shumë i vogël, kontributi i tyre në buxhetin e shtetit është domethënës me rreth 40% të totalit të të ardhurave nga tatimet. Bazuar në të dhënat e DPT dhe DAT, del në pah se tatimpaguesit e mëdhenj duhet të kenë qënë subjekt i një kontrolli tatimor ose i një vizite fiskale mesatarisht dy herë në tre vjet. Sipas nenit 80.3 të udhëzimit të MF “Mbi Procedurat Tatimore”, kontrollet tatimore kategorizohen si më poshtë:

a) Kontrolli i plotë tatimor në terren

Këto janë kontrolle të plota për të kontrolluar në tërësi tatimpaguesit për të gjitha periudhat nga kontrolli i fundit tatimor për të gjitha llojet e taksave. Këto kontrolle janë të ndërmarra në bazë risku.

b) Vizita Fiskale

Këto janë kontrolle të shkurtra të kryera për një periudhë të shkurtër kohore për të verifikuar saktësinë e deklaratave dhe pagesave, vetëm për një periudhë të dhënë tatimore dhe për një taksë specifike.

c) Kontrolli në terren

Këto janë kontrolle të shkurtra për të zbuluar shkeljet në lidhje me regjistrimin e një personi të tatueshëm (identifikimin e personave të pargjistruar), përdorimin e pajisjeve fiskale, përdorimin e faturave fiskale dhe pullave të akcizës, lëshimin e faturave tatimore, etj. Këto kontrolle kryhen pa njoftim paraprak të tatimpaguesit. Për më tepër, gjetjet e Anketës së Sekretariatit të Këshillit të Investimeve kanë treguar se 93% e kompanive të mëdha kanë patur një kontroll të plotë gjatë 2013-2015 që mesatarisht ka zgjatur 1-4 javë. Bizneset janë të shqetësuara në lidhje me shpeshtësinë e kontrolleve të perceptuara nga ato si një mjet i administratës tatimore për të përmbushur planin e të ardhurave në buxhet. 25% e kompanive të mëdha që janë përgjigjur në Anketë, pretendojnë të kenë patur të gjitha llojet e kontrolleve për 2013-2015, që i takon nga tre në katër kontrolle. Gjithashtu, komente si “tatimpaguesit më të rregullt janë ata që kontrollohen më së shumti dhe që dënohen më tepër” kanë mbërritur nëpërmjet kësaj ankete.

Figura 1. Kontributi i kategorive të tatimpaguesve në të ardhura tatimore

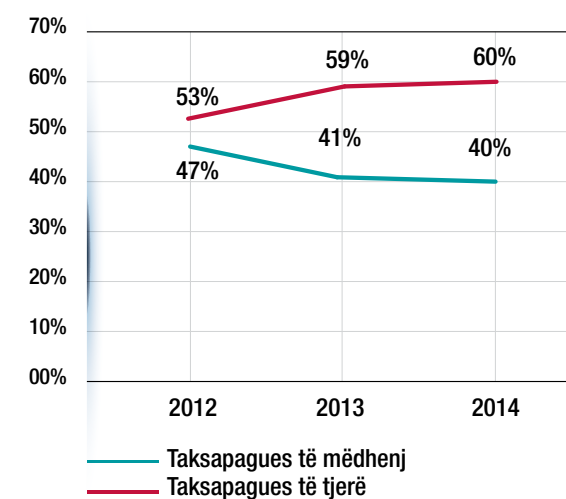
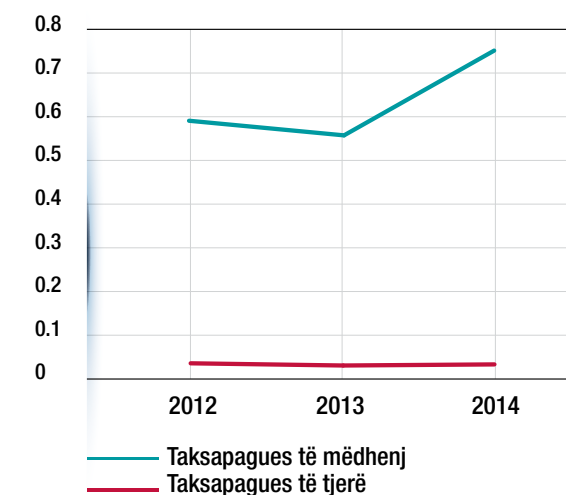


Figura 2. Frekuenca e kontrolleve për kategoritë e tatimpaguesve



Burimi: Drejtoria e Përgjithshme e Tatimeve

Bazuar në gjetjet e mësipërme, që tregojnë një tregues të lartë të kontrolleve tatimore të ushtruara nga administrata tatimore gjatë 2013-2015, ngrihet çështja e efikasitetit të procesit të përzgjedhjes së kryer deri tani, përdorimit të duhur të burimeve të kufizuara të administratës tatimore dhe qëllimit të vërtetë të një kontrolli tatimor.

Qëllimi i një kontrolli tatimor dhe procedurat që zbatohen përcaktohen në kapitullin X të ligjit nr. 9920, “Mbi Procedurat Tatimore në Republikën e Shqipërisë”, i ndryshuar. Nenet 80 deri në 87 përcaktojnë rregullat kryesore që do të zbatohen dhe ndiqen nga strukturat e administratës tatimore. Gjithashtu, të drejtat dhe kompetencat e këtyre të fundit përcaktohen në udhëzimin e MF nr.24, datë 02.09.2009 “Mbi Procedurat e Kontrollit” (i ndryshuar), rregullorja nr.1, datë 28.04.2009 “Mbi Procedurat e Përzgjedhjes për Kontroll” dhe Manuali mbi Kontrollin Tatimor. Referuar rregullores nr.1, datë 28.04.2009 (Rregullorja), përzgjedhja për një kontroll tatimor bëhet në bazë të sistemit të riskut.

Paragrafi 1.7 i Rregullores përcakton se subjektet e përzgjedhjes automatike për kontroll janë të gjithë tatimpaguesit e TVSH-së dhe taksapaguesit që bien nën Nenin 16 të ligjit nr. 8433 datë 28.12.1998 “Mbi Tatimin mbi të Ardhurën”(i ndryshuar). Për më tepër, sipas Rregullores, 60% e kontrolleve përzgjidhen nga sistemi dhe 40% propozohen nga DRT bazuar në eksperiencën dhe informacionin e tyre që vjen nga bilancet e kompanisë, pagesat ose informacion nga palë të treta si bankat, noterët, zyra e pasurive të paluajtshme, doganat, etj. Kriteret dhe formula

për përzgjedhjen automatike nëpërmjet *Sistemit Elektronik të Riskut* propozohen dhe miratohen nga zyrtarët më të lartë të DPT dhe mbahen shumë konfidenciale.

Megjithatë, deri më sot, ka një perceptim të përgjithshëm nga bizneset që kontrolli/inspektimi tatimor nuk kryhet në bazë të faktorëve të riskut, por synojnë vetëm të lëshojnë gjoba dhe të mbledhin të ardhura shtesë në buxhet për të arritur planin ashtu si dhe për t'i bërë presion bizneseve për t'i paguar rryshfet zyrtarit të tatimeve (IFC, 2013 & Anketa e KI, 2015).⁴ Duke përdorur të dhënat e kufizuara mbi kontrollin/inspektimin nga DPT (2008 – 2014) është tentuar të bëhet një vlerësim i ndonjë ndikimi të mundshëm mbi të ardhurat nga tatimet. Megjithatë, nuk duket se ka patur ndonjë korrelacion domethënës midis numrit të kontrolleve/inspektimeve dhe rritjes së të ardhurave nga tatimet (koeficienti i korrelacionit 0,3 për tatimpaguesit e mëdhenj dhe -0,06 për tatimpaguesit e tjerë).

Megjithëse reforma të rëndësishme janë ndërmarrë së fundmi, si ligji i ri i TVSH-së dhe Kodi Doganor, sistemi i ri i Teknologjisë së Informacionit, përfshirja e procedurës së riskut në kontroll (në vazhdim), gjetjet e anketës dhe takimet e zhvilluara konfirmuan që sërisht mbeten shqetësim për biznesin në lidhje me:

- » *qëndrueshmërinë dhe qartësinë e kuadrit ligjor,*
- » *zbatimin e procedurave të kontrollit,*
- » *profesionalizmi i administratës tatimore,*
- » *transparenca dhe marrëdhëniet me tatimpaguesit që mund të çojnë në praktika korruptive.*

⁴ IFC-IDRA, *Kosto e Pajtuëshmërisë në Shqipëri (2013), vetëm 35% e bizneseve kanë mendimin se inspektimi ndodh për arsye ligjore dhe gjetjet e sondazhit të Sekretariatit për Inspektimin Tatimor (2015) në Shqipëri për qëllimin e këtij punimi.*

I. KUADRI LIGJOR TATIMOR

Procedurat komplekse që duhen ndjekur nga biznesi në mënyrë që të jetë në përputhje me legjislacionin tatimor

Komente të qarta janë parashtruar përmes *Anketës së KI-së mbi “Kontrollin tatimor” (2015)*, në lidhje me qartësinë e legjislacionit tatimor dhe kompleksitetin e procedurave të cilat krijojnë vështirësi për tatimpaguesit, sidomos për tatimpaguesin e vogël, për të qenë në përputhje me sistemin tatimor. Legjislacioni tatimor në përgjithësi perceptohet, kryesisht nga bizneset e mesme dhe të vogla, si shumë i vështirë për t'u trajtuar. Procedurat e zbatueshme për raste të veçanta janë ndonjëherë të vështira për t'u identifikuar. Rreth 56% e shoqërive të mëdha që iu përgjigjën Anketës së KI-së mendojnë se zbatimi adekuat i ligjeve ka të bëjë me qartësinë dhe interpretimin e legjislacionit. E ndarë sipas sektorëve, të anketuarit nga sektorët e tregtisë dhe industrisë janë më të ndjeshmit ndaj kësaj çështjeje, përkatësisht me 61% dhe 55%. I njëjti shqetësim është evidentuar edhe në anketimet e IFC-së dhe FIAA-s të kryera përkatësisht në vitin 2013 dhe 2015. Megjithatë, futjen në zbatim të e-shërbimit të tatimeve shumica e të anketuarve, shoqëritë e vogla dhe ato të mëdha, e kanë vlerësuar si një lloj lehtësimi të procedurave lidhur me vetëdeklarimet dhe me pagimin e taksave. Këta të fundit janë edhe tregues që kanë kontribuar në rritjen e klasifikimit të Shqipërisë në Raportin “Doing Business”⁵ për vitin 2015. Megjithatë, siç tregon dhe Raporti “Doing Business” (2015), Shqipëria ka shumë për të përmirësuar për

treguesit ‘Pagesa’ dhe ‘Koha’ kur është fjala për kategorinë ‘Pagesa e Taksave’. Ndërsa biznesi në Shqipëri kryen një total prej 34 pagesa tatimesh gjatë vitit, vendet e Evropës dhe Azisë Qendrore kryejnë 20,5 pagesa, ndërsa vendet e OECD-së vetëm 11,8 pagesa. Përveç kësaj, biznesit në Shqipëri i duhet të shpenzojë 357 orë në vit për përgatitjen, paraqitjen dhe pagesën (apo mbajtjen) e tatimit mbi të ardhurat, tatimit mbi vlerën e shtuar apo tatimit të shitjes dhe tatimit të të ardhurave nga punësimi, duke përfshirë tatimet mbi pagat dhe kontributet shoqërore, ndërsa vendet e OECD-së duhet të shpenzojnë gjysmën e kësaj kohe. Prandaj, thjeshtësimi i sistemit tatimor dhe i legjislacionit në tërësi është i domosdoshëm për të nxitur përmirësime të mëtejshme.

Ndryshimet e shpeshta në kuadrin ligjor tatimor nuk i ndihmojnë bizneset në konsolidimin e qasjes së tyre të saktë ndaj sistemit tatimor.

Ndryshimet e shpeshta në legjislacion janë një çështje tjetër e ngritur, e cila vë në rrezik stabilitetin e mjedisit të biznesit. Për shembull, bazuar në faqen e internetit të DPT-së, ligji nr. 9920, datë 02.09.2008 “Për Procedurat Tatimore në Republikën e Shqipërisë” dhe Udhëzimi nr. 24, datë 02.09.2008 janë ndryshuar 11 herë, ndërsa ndryshimi i tij i 12-të është miratuar kohët e fundit nga Qeveria dhe hyn në fuqi së shpejti. Përveç kësaj, konsultimi dhe informacioni i kufizuar i tatimpaguesve në lidhje me ndryshimet në legjislacionin tatimor mbetet një çështje reale (p.sh. ndryshim i 13-të i përmendur më lart nuk ka qenë objekt konsultimesh paraprake me palët e interesuara). Edhe në ato raste kur legjislacioni është mjaft i qartë për t'u interpretuar në mënyrë të për-

⁵ Raporti “Të Bërit Biznes” (2015), nga Banka Botërore

shtatshme, mungon interpretimi standard nga strukturat e administratës tatimore në trajtimin e praktikave të njëjta ose të ngjashme. Ky ka qenë një rezultat i qartë nga intervistat e kryera nga Sekretariati me disa shoqata biznesi, shoqëri dhe ekspertë.

2. PROCEDURAT E KONTROLLIT TATIMOR

Raportet e kontrollit të përgatitura nga administrata tatimore vendosin gjopa të qëllimshme, ndërsa argumentet e dhëna nga inspektorët nuk janë të qarta.

Procesi i detajuar i kontrollit dhe inspektimit tatimor është shpjeguar në nenet 80 e në vazhdim të ligjit nr. 9920, datë 19.05.2008 “Për Procedurat Tatimore në Republikën e Shqipërisë” (i ndryshuar). Këto nene parashikojnë rregulla duke filluar që nga momenti i njoftimit të tatimpaguesit para kontrollit tatimor, deri në momentin që Raporti i Kontrollit i dërgohet atij. Sekretariati përfshiu në Anketën e tij një pyetje mbi qartësinë e Raportit të Kontrollit për sa i përket përmbajtjes, referencave ligjore të përdorura dhe konkluzioneve. Rezultatet e Anketës tregojnë se shoqëritë e mëdha, sidomos nga sektorët e shërbimeve dhe tregtisë, kanë konstatuar si problematike cilësinë e raporteve të kontrollit, legjitimitetin dhe saktësinë e tyre. Ndërsa shoqëritë që operojnë në sektorin e industrisë nuk tregojnë ndonjë shqetësim të dukshëm lidhur me raportin e kontrollit tatimor.

Gjobat që rezultojnë nga kontrolli tatimor janë përmendur në mënyrë të veçantë në seksionin e komenteve të Anketës, ku të anketuarit gjithash-

tu kanë dhënë shembuj konkretë të *vendosjes abuzive të gjobave*. Shumica e të anketuarve kanë komentuar se pas një kontrolli tatimor normalisht vendoset një gjobë e qëllimshme, e bazuar në interpretime të gabuara të ligjit dhe përfundimisht për të ushtruar presion ndaj biznesit për të paguar ryshfet.

Legjislacioni aktual në fuqi nuk ka përcaktuar një afat kohor për njoftimin e tatimpaguesve para një kontrolli të plotë tatimor.

Neni 81 i ligjit nr. 9920 “Për Procedurat Tatimore në Republikën e Shqipërisë” dhe neni 81 i udhëzimit nr. 24 të Ministrisë së Financave, nuk ofrojnë mbrojtje për tatimpaguesit kundër abuzimeve të kontrolleve të posaçme dhe në terren, që mund të kryhen nga administrata tatimore. Një afat i tillë kohor i njoftimit paraprak, do të zvogëlonte vendimin abuziv dhe të pakufizuar të inspektorëve dhe gjithashtu do të vinte në dispozicion të tatimpaguesit kohën e nevojshme të arsyeshme për të përgatitur dokumentet e shumta dhe për të caktuar burimet e nevojshme njerëzore për kontrollin e plotë tatimor. Ky ndryshim do të ishte veçanërisht i rëndësishëm për tatimpaguesit e mëdhenj dhe do të ndihmonte në krijimin e një mjedisi pozitiv për tatimpaguesit dhe një partneriteti të mirë me administratën tatimore.

Sipas ligjit nr. 9920 “Për Procedurat Tatimore në Republikën e Shqipërisë” (i ndryshuar), faktorët e treguesve të riskut duhet të jenë baza për përzgjedhjen e kontrollit tatimor.

Megjithatë, në legjislacion nuk është dhënë përkufizimi dhe përbërja kryesore e këtyre kriterëve/faktorëve të riskut, duke i krijuar kështu tatimpaguesit konfuzion rreth qëllimit të kontrollit tatimor. Përveç kësaj, kriteret kryesore të përdorura nga sistemi nuk janë të njohura për tatimpaguesit.

Më shumë shpjegime për kriteret/faktorët e përgjithshëm të riskut gjenden në dokumentin e brendshëm të punës së administratës tatimore, siç është Rregullorja nr.1, datë 28.04.2009 “Për Procedurat e Përzgjedhjes për Kontrollin Tatimor” dhe “Manuali për Kontrollin Tatimor” për inspektorët, të cilat janë dokumente për përdorim publik, por ende jo të përshtatura sipas sektorëve.

Trajtim joefikas i rekomandimeve të dhëna nga AT në lidhje me procedurat e kontrollit tatimor

Çështja lidhur me procedurën e gabuar të sistemit të kontrollit tatimor vjen nga zyra e AT-së, e përmendur në raportet e saj vjetore për vitin 2013 dhe 2014. Në shumicën e rasteve, rekomandimet e Zyrës së AT-së për rishikimin e një procedure kontrolli specifike i faturohen atij inspektori, raporti i të cilit është apeluar. Një praktikë e tillë ushqen mosbesim tek tatimpaguesit mbi funksionimin e sistemit të ankesave brenda administratës tatimore, si dhe mbi rolin e Zyrës së AT-së. Vetëm 30% e rekomandimeve të Zyrës së AT-së merren në konsideratë nga administrata tatimore.

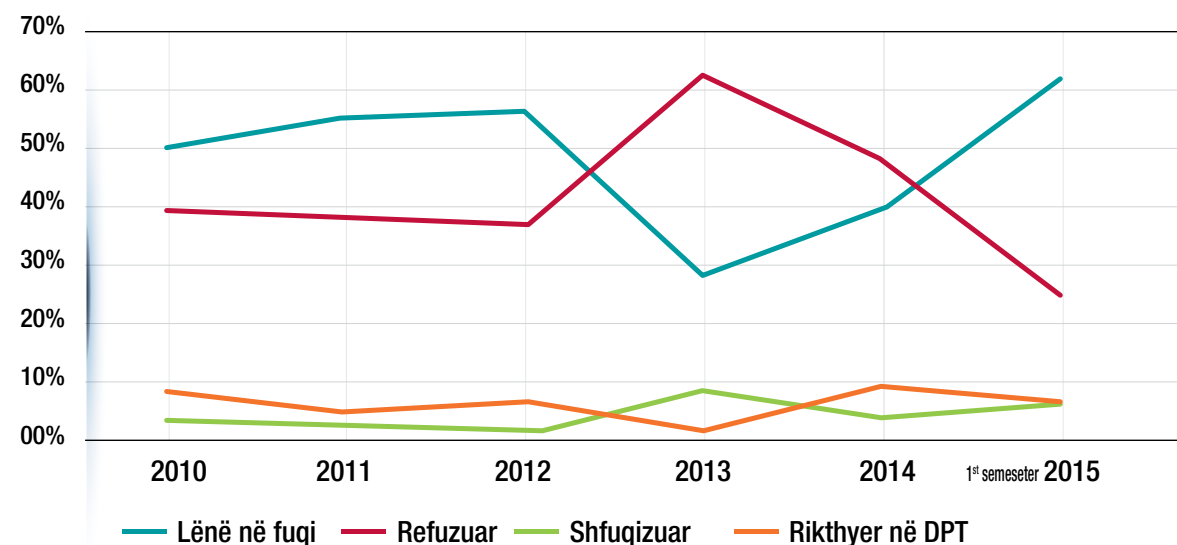
3. PROCEDURAT E APELIMIT TATIMOR

Procedurat e apelimit në DAT janë burokratike dhe jo-fleksibël për shkak se tatimpaguesit janë të detyruar të paguajnë shumën totale të detyrimeve tatimore dhe interesat përkatëse, edhe pse gjobat nuk janë të përfshira.

Ka pasur disa përmirësime me ndryshimet që i janë bërë gjatë vitit 2014 ligjit nr. 9920 “Për Procedurat Tatimore në Republikën e Shqipërisë” (i ndryshuar) që kanë të bëjnë me të drejtën për të apeluar, sipas nenit 107. Sipas këtyre ndryshimeve, tatimpaguesit i jepet edhe e drejta për të dhënë një *garanci bankare* dhe jo domosdoshmërisht të parapagujë 100% të detyrimit tatimor përkatës, duke mos prishur kështu parametrat e likuiditetit të biznesit. Procedura ende nuk është mjaft fleksibël dhe e thjeshtë për t'u ndjekur nga tatimpaguesit, ndërkohë që ka ende hapësira për përmirësime.

Shumica e bizneseve janë përgjigjur se procedura e tanishme e apeli- meve ndaj DAT-së nuk është efektive dhe ata nuk kanë besim te DAT, pasi pothuajse në të gjitha rastet DAT vendos në favor të DRT-ve.

Duke parë Figurën 3, vihet re një prirje e përgjithshme e rënies së numrit të rasteve të apeluara nga shoqëritë. Përqindja e rasteve të shfuqizuara ose të kthyer nga DAT në DPT është ende shumë e ulët (një mesatare prej 4% për rastet e shfuqizuara dhe 6% për rastet e kthyer), ndërsa ka një tendencë për të mbajtur në fuqi vendimet e DRT-ve.

Figura 3. Të Dhënat e Apelimit Tatimor**Burimi: Drejtoria e Apelimit Tatimor**

Procedura aktuale në të cilën DRT apelon në Gjykatën Administrative kundër vendimeve të DAT-së [duke pasur parasysh se të dyja janë nën juridiksionin e Ministrisë së Financave], nuk është në përputhje me parimin e "praktikave të mira" që duhen ndjekur nga administrata.

Pavarësisht nga fakti se DAT-ja ndryshon vetëm një përqindje të vogël (3%-4%) të vendimeve të DRT-së, e drejta e DRT-së për të apeluar në gjykatë vendime të tilla e vë tatimpaguesin në një pozitë diskriminuese dhe në mënyrë të qartë nën presionin e administratës tatimore. Kjo nuk është hera e parë që kjo çështje është ngritur si

një problem real edhe nga bizneset. Sekretariati mori parasysh të gjitha komentet e mëparshme dhe aktuale që i janë parashtruar Qeverisë dhe konstatoi edhe nga anketa se 90% e shoqërive të mëdha dhe 67% e shoqërive të vogla e vlerësonin procedurën e apelimit si jo efektive. Sekretariati vlerësoi çështjen nëse vendimi i DAT-së duhet të konsiderohet si i formës së prerë për palët e përfshira në një proces apelimi administrativ. Çështja është analizuar në bazë të legjislacionit aktual në fuqi dhe të jurisprudencës së Gjykatës Kushtetuese. U arrit në përfundimin se dispozitat e Kodit të Procedurave Administrative kanë përparësi ndaj ligjit nr. 9920 "Për Procedurat Tatimore në Republikën e Shqipërisë", ndaj interpretimi i saktë është se vendimi i DAT-it duhet të jetë i formës së prerë për DRT-të. Ndaj nuk ka kuptim që vendimi i DAT-it të mund të apelohej më tej nga DRT-ja.

4. KAPACITETET E BURIMEVE NJERËZORE

Mungesa e inspektorëve të specializuar sipas profilit të biznesit. Nevoja për përmirësime në kapacitetet e burimeve njerëzore.

Inspektorët tatimorë, përgjegjës për kryerjen e kontrollit tatimor të tatimpaguesit, caktohen në bazë të procedurës së përcaktuar në nenin 5.5 të Rregullores nr. 1, datë 28.04.2009 "Për Procedurat e Përzgjedhjes së Kontrollit Tatimor" të DPT-së, në bazë të kriterëve të mëposhtme:

- Konflikti i interesit;
- Natyra dhe kompleksiteti i tatimpaguesit;
- Profesionalizmi i inspektorit tatimor.

Tatimpaguesit pretendojnë se në shumicën e rasteve inspektorët tatimorë kanë vështirësi për të kuptuar natyrën dhe kompleksitetin e veprimtarive tregtare të tatimpaguesve dhe zakonisht kanë tendencën t'i thjeshtojnë ato duke i klasifikuar dhe analizuar gabim. Shqetësime konkrete rreth etikës dhe komunikimit të inspektorëve, kompetencave të tyre dhe aftësive logjistike janë paraqitur në Anketën e KI-së (2015), sidomos nga shoqëritë e sektorit të shërbimeve (mesatarisht 72% e të anketuarve) dhe në sektorin e tregtisë (mesatarisht 61% e të anketuarve). Në shoqëritë e mëdha, një inspektor harxhon mesatarisht rreth 116 orë për 2 vjet, për kryerjen e një kontrolli (IFC, 2013)⁶. Si rrjedhojë, kjo procedurë e zgjatur kthehet në shpërdorim kohe për të dyja palët dhe në shumë raste rezulton në rivlerësim

të gabuar nga inspektori tatimor. Sipas drejtorit të DAT, kapacitetet e kësaj drejtorie janë shumë të kufizuara si në numër personeli, ashtu edhe në ekspertizën e tij.

Ka pasur disa përmirësime gjatë dy viteve të fundit në drejtim të formimit dhe trajnimit të punonjësve të rinj dhe atyre ekzistues në administratën tatimore, përmes programeve specifike dhe seancave të trajnimit të kryera nga Qendra për Trajnimin e Administratës Tatimore dhe Doganore - Akademia Tatimore⁷. Trajnimet janë fokusuar më tepër në aspektin e përgjithshëm (Qendra e Trajnimit për Administratën Tatimore dhe Doganore)⁸.

Është inkurajuese që ligji Nr. 9920 "Për Procedurat Tatimore në Republikën e Shqipërisë" (i ndryshuar), përmend paketa stimulues për motivimin e stafit, por nevojitet ndjekja e mëtejshme e zbatimit të tyre.

5. TRANSPARENCA DHE NDËRGJEGJËSIMI I TATIMPAGUESVE

Nevoja për përmirësimin e standardeve të transparencës dhe të partneritetit midis administratës tatimore dhe biznesit.

Sipas Anketës "Mbi Kontrollin Tatimor" (2015) të kryer nga Sekretariati, faqja e internetit të DPT-së mbetet burimi kryesor i informacionit dhe asistencës për tatimpaguesit dhe institucionet e tjera, lidhur me sistemin tatimor në Shqipëri.

⁶ Raporti i IFC-së (2013) për "Kostot e pajtueshmërisë tatimore"

⁷ Akademia është ent ligjor publik në varësi të Ministrisë së Financave, e themeluar me Vendim të Këshillit të Ministrave nr. 1264 datë 16.12.2009.

⁸ Bazuar në raportet që gjenden në <http://www.qtatd.gov.al/>

Megjithëse, faqja e internetit vlerësohet si shumë e dobishme dhe efikase nga të anketuarit, shoqëritë e vogla dhe të mesme gjithsesi kanë raportuar vështirësi në aksesimin dhe gjetjen e sqarimeve përkatëse në të.

Edhe pse DPT-ja i publikon rregullisht vendimet e saj teknike dhe DAT ka filluar së fundmi të publikojë disa prej vendimeve të veta, ende ka interpretime kontradiktore të ligjeve dhe akteve nënligjore nga strukturat e administratës tatimore dhe nga zyrtarë të saj, në vlerësimin prej tyre të praktikave të njëjta.

Më tej, sipas zyrës së AT-së, tatimpaguesit që i nënshtrohen tatimit të thjeshtuar të biznesit të vogël, nuk janë të vetëdijshëm për detyrimet e tyre tatimore dhe nuk janë të informuar plotësisht mbi të drejtat e tyre.

Në trajnimin e organizuar nga administrata tatimore kanë marrë pjesë shumë pak të anketuar nga shoqëritë e vogla dhe të mëdha. Trajnimet janë zhvilluar kryesisht për deklarimin online të detyrimeve tatimore prej janarit 2015.

Roli i zyrës së AT-së është konsideruar si i paqartë nga të anketuarit e *Anketës "Mbi Kontrollin Tatimor" (2015)* dhe ata kanë kërkuar specifikisht që ajo të jetë më tepër aktive dhe më e pavarur nga DPT. Nga bizneset është kërkuar rritje e ndërgjegjësimit edhe përmes shfrytëzimit të mjeteve të

tjera mediatike dhe informuese. Gjithashtu është konsideruar me vend edhe ofrimi i versioneve të përkthyer në anglisht të ligjeve dhe interpretime përkatëse në faqen e internetit të DPT-së.

6. GJETJE TË TJERA

Informaliteti në sistemin tatimor. Në vijim të fushatës më të fundit të qeverisë për luftën kundër informalitetit në sistemin tatimor, në Anketën e KI-së është futur një pyetje për të nxitur debatin, për të marrë një mendim se cilët janë faktorët kryesorë që mund të çojnë drejt një veprimtarie informale. Edhe pse kategorizimi mund të variojë që nga shoqëritë e vogla te ato të mëdha, si dhe sipas sektorëve, përsëri faktorët kryesorë të identifikuar që u përzgjedhën ishin TVSH-ja, legjislacioni tatimor dhe marrëdhëniet me administratën tatimore. Kjo gjetje do të jetë objekt i një analize më të thellë që do të kryhet nga Sekretariati në kuadër të takimit të radhës të KI-së që do të mbahet në dhjetor 2015, ku tema e informalitetit është njëra prej çështjeve të rendit të ditës.

Po kështu ka pasur shqetësime të prekshme nga ana e sektorit të turizmit rreth procedurave të paqarta të kontrollit tatimor dhe rasteve të sekuestrimit dhe konfiskimit nga inspektorët tatimorë, të cilët nuk marrin parasysh specifikat e këtij sektori.

REKOMANDIME

Ky punim synon të ofrojë disa sugjerime dhe rekomandime praktike dhe të dobishme për përmirësimin e Sistemit të Kontrollit Tatimor në të dyja këndvështrimet e tij, atë ligjor dhe atë institucional. Ky përmirësim do të lehtësonte në një nivel të kënaqshëm klimën e të bërit biznes në Shqipëri. Rekomandimet e paraqitura synohet të përmbushen në afat të shkurtër dhe në afat të mesëm, me qëllimin që së bashku me krijimin e urave konstruktive të komunikimit midis administratës tatimore dhe biznesit, të mbështesë përmirësimin e qëndrueshëm të sistemit të kontrollit tatimor.

Ndryshimet e nevojshme ligjore duhet të fokusohen në aktet e mëposhtme ligjore:

1. Ligji nr. 9920 datë 19.05.2008 "Për Procedurat Tatimore në RSh" (i ndryshuar) (Ligji 9920);
2. Udhëzimi nr. 24 datë 02.09.2008 i Ministrisë të Financave "Për Procedurat Tatimore në RSh" (i ndryshuar) – (Udhëzimi Nr.24);
3. Rregullorja nr. 1 datë 28.04.2009 e Drejtorisë së Përgjithshme të Tatimeve, "Mbi Procedurat e Zgjedhjes për Kontroll";
4. Manuali i Kontrollit Tatimor.

Rekomandimet janë ndarë në 3 drejtime kryesore që lidhen me performancën e Sistemit Tatimor të Kontrollit në Shqipëri.

I. NDRYSHIMET NË LEGJISLACION

Për t'u miratuar brenda një afati të shkurtër kohor:

1. Qeveria duhet të garantojë një sistem transparent për kontrollin tatimor, duke bërë publike treguesit kryesorë të riskut që përdoren nga Sistemi Elektronik i Riskut për të identifikuar bizneset me risk dhe për rrjedhojë subjektet që do t'i nënshtrohen inspektimeve. Kriteret duhet të përgatiten dhe përshtaten mbi baza sektoriale (turizëm, shërbime, banka, tekstile etj) dhe në raport me madhësinë e biznesit. Natyrisht që formula që përdoret nga sistemi për zgjedhjen e subjekteve duhet të mbetet shumë konfidenciale. Treguesit kryesorë të riskut të përdorura nga Sistemi Elektronik i Riskut, duhet të konsiderohen për t'u përfshirë në mënyrë të përgjithshme në nenin 80 paragrafi 4 i ligjit nr.9920. Ky ndryshim do të rriste standardet e transparencës së administratës tatimore në procesin e zgjedhjes së subjekteve që do t'i nënshtrohen kontrollit dhe do të zvogëlonte zërat sipas të cilave administrata tatimore i përzgjedh bizneset, subjekt i kontrolleve, në bazë të kriterëve subjektive dhe jo-objektive.
2. Gjithashtu, ndryshime të nevojshme ligjore sugjerohen në udhëzimin nr. 24 dhe Manualin e Kontrollit Tatimor ku duhet të përrsh-

kruhen në mënyrë të qartë dhe të detajohen sa më poshtë vijon:

» **Treguesit e riskut për përzgjedhjen automatike nga Sistemi.**

Treguesit duhet të jenë më të detajuar dhe më transparent për tatimpaguesit, pa bërë publike formulën e zbatuar dhe treguesit e tjerë sasiore. Sistemi automatik i zgjedhjes mbi bazën e riskut duhet të shfrytëzojë të gjithë informacionin e mbledhur nga administrata tatimore (tatimet e paguara nga tatimpaguesi, librat e TVSH, pasqyrat financiare të depozituara), si edhe çdo informacion tjetër të marrë nga palët e treta. Faktorët e Riskut duhet të përpunohen sipas profilit të biznesit, sipas fushës së aktivitetit (tregti, shërbime, prodhim, transport, hoteleri, etj.).

» **Ndërhyrjet në Sistemin Elektronik të Riskut.**

Strukturat dhe/ose inspektorët e administratës tatimore nuk duhet të ndërhyjnë rast pas rasti në Sistemin Elektronik të Riskut për të përcaktuar bizneset, subjekt i kontrollit tatimor. Nëse ndërhyrjet në Sistemin Elektronik të Riskut do të jenë domosdoshmëri, ato duhet të bazohen në kritere objektive të përcaktuara qartë në Udhëzimin Nr. 24. E njëjta vlen edhe për të përcaktuar frekuencën e kryerjes së ndërhyrjeve të tilla në mënyrë që të mos t'i lihet vend administratës tatimore për gjykim diskrecionar abuziv në përzgjedhjen e bizneseve subjekt i kontrollit tatimor.

» **Procedurat e auditimit elektronik.**

Këto procedura duhet të kryhen nga inspektorët në distancë duke shfrytëzuar informacionin e mbledhur më parë për tatimpaguesin nga strukturat e administratës tatimore dhe institucione të tjera publike ku përfshihen:

- ✓ Verifikimi i deklaratave të bëra nga tatimpaguesit në autoritetet doganore me

deklaratat e depozituara në administratën tatimore;

- ✓ Analizimi i pasqyrave financiare dhe i dokumenteve të tjera financiare i depozituar paraprakisht nga tatimpaguesi;

- ✓ Analizimi paraprak i të dhënave të tatimpaguesve përpara vendimit për të propozuar nëse tatimpaguesi do të jetë subjekt i procedurave të kontrollit ose jo.

3. Në nenin 81 të ligjit nr.9920 nuk përcaktohet ndonjë afat për njoftimin paraprak që duhet t'i dërgohet tatimpaguesve në lidhje me kontrollin tatimor (Ref. Kontrolli i Plotë). Ligji nr.9920 dhe Udhëzimi nr.24 në nenet respektive 81 të tyre, duhet të përcaktojnë një afat njoftimi paraprak prej 10 ditësh kalendrike në rastet e kontrollit tatimor, përveç rasteve të kontroleve në terren të cilat mund të bëhen pa njoftim. Kjo do të reduktonte vendimet abuzive dhe diskrecionale të inspektorëve dhe do t'u jepte kohë të arsyeshme në dispozicion tatimpaguesve të përgatisnin dokumentacionin e duhur të kërkuar si edhe alokimin burimet njerëzore të nevojshme në dispozicion të kontrollit tatimor. Ky ndryshim i propozuar do të ishte i rëndësishëm për tatimpaguesit e mëdhenj dhe do të kontribuonte në ndërtimin e një klime pozitive të të bërit biznes dhe të partneritetit biznes - administratë tatimore.

4. Në vijim të sa më sipër, ndryshimet e mëposhtme janë të nevojshme në nenet 81 të ligjit nr.9920 dhe Udhëzimin nr.24 sa i përket elementeve që duhet të përmbajë Njoftimi për Kontrollin Tatimor.

- ✓ Inspektori duhet të specifikojë në Njoftim dokumentacionin që do t'i kërkohej tatimpaguesit gjatë kontrollit tatimor.

- ✓ Inspektori duhet të specifikojë në Njoftim personat që do të intervistojë/kontaktojë gjatë Kontrollit Tatimor.

- ✓ Inspektori duhet të specifikojë në Njoftim çdo sqarim/analizë për të cilat ai kërkon të ketë një input paraprakisht.

5. Procedura aktuale sipas së cilës Drejtoritë Rajonale të Tatimeve (DRT) kanë të drejtë të apelojnë në gjykatën administrative vendimet e DAT nuk është efektive dhe penalizon tatimpaguesit. Në këtë kuptim rekomadohet sa më poshtë vijon:

- ✓ Shfuqizimi i paragrafit 3 të nenit 109 të ligjit nr.9920. Vendimet e DAT, si organi më i lartë administrativ për të vendosur mbi çështjet e Apelit, duhet të jenë automatikisht të detyrueshme për Drejtoritë Rajonale të Tatimeve dhe jo objekt i procedurës së apelit nga këto të fundit në Gjykatën Administrative.

- ✓ Ndryshime të ligjit nr.9920 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.

6. Alternativa e parashikuar për pagimin përpara kryerjes së apelit të 100% të detyrimit tatimor mbetet ende një barrierë për biznesin për të filluar procedurat e Apelit. Përveç "Garancisë Bankare" sikurse parashikuar nga neni 107 i ligjit Nr.9920, tatimpaguesi duhet të legjitimohet për të filluar procedurën e apelit, duke paguar vetëm 50% të detyrimit tatimor (pa përfshirë interesat). Sigurisht që interesat do të vazhdojnë të akumulohen mbi detyrimin e mbetur tatimor prej 50% ende të papaguar.

7. Ndryshimi i dispozitave lidhur me ri-kontrollin. Duhet të konsiderohet dhënia e një roli më aktiv të Avokatit të Tatimpaguesve gjatë kryerjes së procedurave të ri-kontrollit tatimor të përshkruara në nenin 85 të ligjit nr.9920. Rekomadohet që ri-kontrolli tatimor të kryhet nga administrata tatimore vetëm

pasi më parë të jetë marrë miratimi nga ana e Avokatit të Tatimpaguesve. Në këtë kuptim, kompetencat e Avokatit të Tatimpaguesve sipas ligjit nr.9920 duhet të ri-dimensionohen, duke synuar të fuqizojnë rolin e Avokatit të Tatimpaguesve në procedurat e kontrollit tatimor, duke ju dhënë kështu garanci të mëtejshme bizneseve nga veprimet abuzive të administratës tatimore.

Për t'u miratuar brenda një afati të mesëm kohor:

8. Adoptimi në nivelin më të lartë, në 90% të përzgjedhjes nga sistemi me bazë risku për të gjitha llojet e kontroleve, jo vetëm për rimbursimin e TVSH-së. Sistemi elektronik i riskut mund të përfshijë për përzgjedhjen automatike jo vetëm TVSH-në por edhe lloje të tjera të tatimeve (p.sh. Tatimi 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. ADMINISTRATA TATIMORE

Për t'u miratuar brenda një afati të shkurtër kohor:

1. Rekomandohet që inspektorët 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 të inspektorëve përmes trajnimeve vjetore dhe shpërblyerjes financiare të inspektorëve, në veçanti të atyre që punojnë në DAT dhe Drejtorinë e Tatimpaguesve VIP.
2. Megjithëse DPT publikon Vendimet e saj Teknike, dhe ndërkohë 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 janë të paqarta dhe të komplikuar. Sa më sipër mund të çojë në rritjen e perceptimit mbi praktikat korruptive.

- ✓ *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;*
- ✓ *DPT duhet të përgatisë dhe të publikojë në faqen e saj zyrtare në internet Komentar-in Vjetor të Çështjeve të Trajtuar. Qëllimi i këtij dokumenti duhet të jetë konsolidimi dhe unifikimi i qëndrimeve të ndryshme për të njëjtat praktika.*

3. Inspektorët tatimorë duhet të dokumentojnë dhe t'ju vendosin në dispozicion tatimpaguesve gjetjet gjatë inspektimit dhe kontrollit tatimor. Megjithatë, kjo është e parashikuar shprehimisht në ligj, kjo sërish mbetet një problematikë për biznesin dhe kështu masa administrative duhet të merren për inspektorët që nuk përmbushin këtë detyrim ligjor. Sanksione konkrete duhet të parashikohen për punonjësit e strukturave të administratës tatimore në rastin kur kryejnë kundërvajtje administrative.
4. Kontrollët tatimore mbi bazën e analizës së riskut duhet të kryhen në grupe prej 2 ose 3 inspektorësh, veçanërisht në kontrollët e ushtruar në bizneset VIP dhe ato kontrolle me natyrë komplekse.

Për t'u miratuar brenda një afati të mesëm kohor:

5. 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.

6. Administrata tatimore duhet të kryejë trajnime të përbashkëta të inspektorëve tatimorë dhe bizneseve mbi baza sektoriale.

3. TRANSPARENCA DHE RITJA E NDËRGJEGJËSIMIT

Për t'u miratuar brenda një afati të shkurtër kohor:

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.

Për t'u miratuar brenda një afati të mesëm kohor:

5. Qëndrueshmëria e paketës fiskale dhe e procedurave tatimore, nëpërmjet kryerjes së konsultimeve publike në mënyrë që ndryshimet të kuptohen paraprakisht nga biznesi dhe të reflektohen në planet e tyre të biznesit.
6. Zhvillimi dhe publikimi i një programi vjetor komunikimi me shoqatat e biznesit sipas sektorëve të biznesit në lidhje me problematikat e legjislacionit dhe procedurat tatimore.
7. DPT duhet të konsiderojë zhvillimin e një procedure 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 shpejta në legjislacionin tatimor.

SHTOJCA 1

Literatura

1. Anketimi "Kostot e Pajftueshmërisë Tatimore" (2013), IFC-IDRA;
2. Anketimi "Mjedisi i Biznesit në Shqipëri" (2015), FIAA-IDRA;
3. Matrica Monitoruese mbi Mjedisin Mundësues për Zhvillimin e Shoqërisë Civile – Raporti për Shqipërinë - Projekt i financuar nga Bashkimi Evropian 2014
4. Raporti i Progresit për Shqipërinë (2014), Komisioni Evropian;
5. Anketimi Vmbi Mjedisin e Biznesit dhe Performancën e Ndërmarrjeve (BEEPS), Profili sipas Vendeve, BERZH & Banka Botërore;
6. Ligji Nr. 9920, datë 19.05.2008 "Mbi Procedurat Tatimore në RSh" (ndryshuar);
7. Udhëzimi i MF Nr.24, datë 02.09.2008 "Mbi Procedurat Tatimore në RSh" (ndryshuar);

8. Rregullorja Nr.1 e DPT, datë 28.04.2009 "Mbi Procedurat e Përzgjedhjes për Kontrollin Tatimor"
9. Ligji Nr. 91/2015 "Për një shtesë dhe ndryshim të Ligjit Nr. 9920, datë 19.05.2008, "Mbi Procedurat Tatimore në RSh" (ndryshuar)
10. Ligji Nr. 90/2015 – Për një ndryshim në Ligjin Nr. 92/2014, "Mbi TVSH-në në RSh" (ndryshuar).
11. Shkresë mbi Kontrollin Tatimor (2006), OECD
12. "Të Paguash Taksat" (2015), Banka Botërore
13. Indeksi i Biznesit 2014 -2015, AmCham
14. Plan Strategjik për 2014-2017, DPT
15. "Të Bërit Biznes" (2015), Banka Botërore
16. Anketimi mbi Indeksën e III-të mbi Klimën e Investimeve në Turizëm (2012), ATA
17. Position Paper: Problematika të Kontrollit Tatimor tek Bizneset Private në Shqipëri, Qershor 2014, Forumi Kombëtar i Biznesit.
18. Vlerësimi i reformave në fushën e inspektiveve tatimore të biznesit në Republikën e Kirgistanit, USAID dhe Këshilli i Investimeve, 2014.
19. Artikuj në media (përfshirë po jo kufizuar në gazeta, burime interneti, perceptime biznesi etj.)

SHTOJCA 2

PYETËSORI

VLERËSIM MBI KONTROLLIN TATIMOR NË SHQIPËRI

Rreth Pyetësit

Ky pyetësor është bazuar mbi çështje të ngritura në vlerësimet e fundit mbi inspektimet tatimore të kryera nga FMN, FIAA, ATA dhe shoqata biznesi. Në të konsiderohet gjithashtu edhe baza e mëposhtme ligjore:

1. Ligji Nr. 9920, datë 19.05.2008 “Për Procedurat Tatimore në Republikën e Shqipërisë” (ndryshuar);
2. Udhëzimi i Ministrit të Financave Nr. 24 datë 02.09.2008 “Për Procedurat Tatimore në Republikën e Shqipërisë” (ndryshuar);
3. Rregullorja Nr. 1, datë 28.04.2009 “Për Procedurat e Përzgjedhjes për Inspektim” nga Ministria e Financave;
4. Manuali mbi Kontrollin Tatimor nga Drejtoria e Përgjithshme Tatimore;
5. Vendim i Këshillit të Ministrave Nr. 922, datë 29.12.2014 “Për deklarimin e detyrueshëm të deklarave tatimore dhe të dokumenteve të tjera tatimore, vetëm nëpërmjet formës elektronike”.

Gjetjet dhe sugjerimet e rezultuara nga ky pyetësor do të diskutohen në mbledhjen e ardhshme të Këshillit të Investimeve më 30 shtator 2015. Rekomandimet e miratuara nga Këshilli i Investimeve do t'i paraqiten Qeverisë Shqiptare për konsiderime të mëtejshme. *Kjo mund të sjellë ndryshime apo rishikime ligjore dhe rregullatore.*

Pyetësori i plotësuar mund të dërgohet me e-mail në info@investment.com.al ose të plotësohet online në: www.investment.com.al brenda datës **14 shtator 2015**.

I. TË PËRGJITHSHME

1. Aktivitetin kryesor ekonomik i biznesit tuaj është:

- » Industri nxjerrëse
- » Industri përpunuese
- » Furnizim me energji elektrike, gaz e avull dhe me ajër të kondicionuar
- » Aktivitete me ujë të ngrohtë, kanalizime, menaxhim të mbeturinave dhe rregullime
- » Ndërtim
- » Shërbim
- » Tregti me shumicë dhe pakicë
- » Transport dhe magazinim
- » Hoteleri
- » Informacion dhe Komunikacioni
- » Aktivitete arkitekturore dhe inxhinierike
- » Agjenci udhëtimi, operator turistik
- » Të tjera (ju lutem specifikoni _____)

2. Aksionerët më të mëdhenj (me mbi 50% të aksioneve) të biznesit tuaj janë:

- ☐ Vendas
- ☐ Të huaj

3. Madhësia e biznesit tuaj sipas xhiros së vitit të fundit është:

- ☐ E vogël (2 – 8 milionë ALL)
- ☐ E mesme (8 – 50 milionë ALL)
- ☐ E madhe (mbi 50 milionë ALL)

II. EFEKTIVITETI I KONTROLLIT TATIMOR

4. Seleksiononi llojin e kontrollit tatimor dhe përcaktoni respektivisht sa herë është kontrolluar kompania juaj në secilin prej viteve të mëposhtme:

Lloji i kontrollit	Numri		
	2013	2014	2015
☐ Kontroll i Plotë Tatimor			
☐ Vizitë Fiskale			
☐ Inspektim në terren			
☐ Ri-kontroll			

5. Përcaktoni kohëzgjatjen kohore të kontrollit / inspektimit të fundit tatimor:

- ☐ 1 javë
- ☐ 1 – 4 javë
- ☐ 1 – 3 muaj
- ☐ 3 – 6 muaj
- ☐ Më shumë se 6 muaj (specifikoni) _____

6. Vlerësoni në vijim qartësinë e **dokumentacionit** të ofruar nga Administrata Tatimore gjatë një kontrolli tatimor.

Shumë i qartë	I qartë	Disi i qartë	I paqartë	Shumë i paqartë

7. Vlerësoni në vijim profesionalizmin e inspektorit tatimor në lidhje me:

Profesionalizmi i inspektorit tatimor	Shumë profesional	Profesional	Disi profesional	Jo profesional	Shumë jo profesional
Sjellja/Etika					
Komunikimi					
Kompetencat/ Specializimi					
Mbështetja logjistike					

8. Vlerësoni në vijim qartësinë e Raportit të Kontrollit Tatimor të lëshuar nga Inspektori në fund të Kontrollit Tatimor në lidhje me:

Qartësia e Raportit të Kontrollit Tatimor	Shumë i qartë	I qartë	Disi i qarte	I paqartë	Shumë i paqartë
Përmbajtja					
Formati					
Referencat					
Gjetjet/përfundimet					

III. INFORMIMI I TATIMPAGUESVE

9. A keni ndërmarrë gjatë 3 viteve të fundit një proces apelimi tatimor?

- ☐ Po
- ☐ Jo

Nëse po, vlerësoni në vijim efektivitetin e procedurës:

Shumë efektive	Efektive	Disi efektive	Joefektive	Shumë joefektive

Lutemi të jepni ndonjë sugjerim mbi rolin dhe procedurat e Drejtorisë për Apelim Tatimor (DAT)

10. Bazuar në eksperiencën tuaj, zbatimi i duhur i legjislacionit tatimor nga bizneset lidhet më së shumti me:

- ☐ Qartësinë e legjislacionit
- ☐ Interpretimin e legjislacionit
- ☐ Kapacitetet e administratës tatimore
- ☐ Informimin e bizneseve

11. Vlerësoni në vijim qartësinë e përmbajtjes së informacionit të ofruar nga Administrata Tatimore në lidhje me legjislacionin e procedurave tatimore.

Shumë i qartë	I qartë	Disi i qartë	I paqartë	Shumë i paqartë

12. Vlerësoni në vijim qartësinë e shpjegimeve në lidhje me legjislacionin për procedurat tatimore të ofruara nga Administrata Tatimore.

Shumë i qartë	I qartë	Disi i qartë	I paqartë	Shumë i paqartë

13. A jeni në dijeni të faktit se përzgjedhja e tatimpaguesve për t’u inspektuar tashmë do bëhet sipas sistemit të ri të bazuar në risk?

- ☐ Po
- ☐ Jo

14. A jeni trajnuar gjatë viteve të fundit nga Administrata Tatimore mbi zbatimin e legjislacionit tatimor?

☐ Po

☐ Jo

Nëse po, ju lutem jepni më poshtë sa më shumë detaje

15. Vlerësoni në vijim kënaqësinë me shërbimet elektronike të tatimeve në lidhje me:

Tatimet elektronike	Shumë i kënaqur	I kënaqur	Disi i kënaqur	I pakënaqur	Shumë i pakënaqur
Aksesi në plotësimin elektronik					
Besue-shmëria e të dhënave					
Saktësia e përpunimit të të dhënave					

16. Rendisni tre faktorët më të rëndësishëm në lidhje me sistemin e taksave që mund të çojnë në aktivitet informal (1. Më i rëndësishmi - 3. I rëndësishëm):

☐ Legjislacioni Tatimor

☐ TVSH

☐ Tatim mbi Fitimin

☐ Tatimi mbi të Ardhurat Personale

☐ Kontributi i Sigurimeve Shoqërore

☐ Procedurat e Kontrollit dhe Inspektimit Tatimor

☐ Marrëdhëniet me Administratën Tatimore

IV. KOMENTE SHITESË

(Në këtë seksion mos ngurroni të jepni komentet tuaja bazuar në eksperiencën tuaj si tatimpagues dhe/apo nga perceptimi juaj për secilën nga fushat e mëposhtme.)

❖ Penalitetet formale dhe joformale të imponuara si rezultat i inspektimit tatimor:

❖ Sugjerime për minimizimin e praktikave të korrupsionit gjatë një kontrolli tatimor:

❖ Roli dhe mbështetja e Zyrës së Avokatit të Tatimpaguesve:

❖ Burimet e informacionit mbi legjislacionin tatimor:

❖ Çështje të tjera:

Për çdo paqartësi lutemi të na kontaktoni në: info@investment.com.al.

RRETH KËSHILLIT TË INVESTIMEVE NË SHQIPËRI

Këshilli i Investimeve ka si qëllim rritjen e besimit të ndërsjellë midis biznesit dhe qeverisë duke kontribuar në institucionalizimin e dialogut mbi politikat në vend. Kontribuon në reformat kombëtare dhe procesin e tranzicionit ekonomik duke ndihmuar në përmirësimin e institucioneve, ligjeve dhe politikave që promovojnë mirëfunksionimin e tregut.

Dr. Diana Leka (Angoni)

Drejtoresh e Sekretariatit
lekad@investment.com.al

Elvis Zerva

Ekspert Ligjor dhe Rregullator
zervae@investment.com.al

Elida Fara

Eksperte Ekonomike
farae@investment.com.al

Xaira Shurdha

Eksperte për Monitorimin dhe Bashkëpunimin
shurdhax@investment.com.al

Elisa Lula

Oficere Administrative dhe Komunikimi
lulae@investment.com.al

Publikuar nga Sekretariati i Këshillit të Investimeve (SKI), Dëshmorët e Kombit, Tiranë, Shqipëri
info@investment.com.al / www.investment.com.al / SKI është përgjegjës për përmbajtjen e këtij publikimi.

 Albania Investment Council  ALInvestCouncil  Albania Investment Council