



**REPUBLIKA E SHQIPËRISË
PRESIDENTI**

D E K R E T

P Ë R

**KTHIMIN E LIGJIT NR. 94/2018 “PËR DISA NDRYSHIME DHE
SHTESA NË LIGJIN NR. 8438, DATË 28.12.1998, “PËR TATIMIN MBI TË
ARDHURAT”, TË NDRYSHUAR”**

Në mbështetje të neneve 85, pika 1 dhe 93, të Kushtetutës,

D e k r e t o j

Kthimin për rishqyrtim në Kuvend të ligjit nr. 94/2018 “Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr. 8438, datë 28.12.1998, “Për tatimin mbi të ardhurat”, të ndryshuar”, me qëllim rishqyrtimin e nenit 9 dhe nenit 11 të këtij ligji.

**Nr. Dekreti 11015
Tiranë, më 20.12.2018**

PRESIDENTI I REPUBLIKËS



Arsyet e kthimit të ligjit nr. 94/2018

“Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr. 8438, datë 28.12.1998, “Për tatimin mbi të ardhurat” të ndryshuar, me qëllim rishqyrtimin e nenit 9 dhe nenit 11 të këtij ligji

Të nderuar deputetë,

Kuvendi i Shqipërisë në seancën plenare të datës 3 dhjetor 2018 ka miratuar ligjin nr. 94/2018 “Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr. 8438, datë 28.12.1998, “Për tatimin mbi të ardhurat” të ndryshuar. Me shkresën e Kuvendit nr. 3846 prot, datë 06.12.2018, ligji nr. 94/2018, sëbashku me ligje të tjera që përbëjnë paketën fiskale për vitin 2019, i është përcjellë institucionit të Presidentit të Republikës, për dekretim dhe shpallje.

Nga vlerësimi i praktikës parlamentare rezulton se kjo nisëm legislative është shqyrtuar vetëm nga Komisioni për Ekonominë dhe Financat, ndërkohë që me shkresën e Kuvendit nr.3846/3 prot, datë 19.12.2018, konfirmohet fakti që Ministria e Ekonomisë dhe Financave nuk ka depozituar informacion shkresor në Komision për këtë projektligj. Shqyrtimi i ligjit nr. 94/2018, është realizuar duke ju referuar përmbajtjes së vet aktit të dërguar për dekretim dhe shpallje, si dhe të dhënave të dërguara zyrtarisht nga Kuvendi.

Institucioni i Presidentit të Republikës vlerësoi përputhshmërinë e këtij ligji me parashikimet kushtetuese, duke bërë një analizë të kujdesshme të përmbajtjes së tij, për sa i takon efekteve të aplikimit në raport me respektimin e parimeve kushtetuese dhe interesit publik.

Duke ju referuar relacionit shpjegues të Këshillit të Ministrave që ka shoqëruar propozimin e projektligjit, raporteve të Komisionit për Ekonominë dhe Financat, propozimi ka për qëllim rishikimin e dispozitave të ligjit që rregullojnë tatimin mbi të ardhurat në Republikën e Shqipërisë, nëpërmjet të cilave synohet kryesisht lehtësimi i ngarkesës fiskale mbi dividendin; mbrojtjen e bazës tatimore në Shqipëri duke zgjeruar dhe qartësuar konceptin mbi burimet e të ardhurave në vend; sanksionimin në ligjin e brendshëm tatimor të së drejtës së vendit tonë për të tatuar në Shqipëri të ardhurat e realizuara nga shitja e drejtpërdrejtë apo e tërthortë e aseteve apo e të drejtave që derivojnë nga pasuri të paluajtshme të vendosura në territorin e Republikës së Shqipërisë.

Sipas raporteve shoqëruese të projektligjit lehtësirat fiskale synojnë të targetojë jo vetëm individët, por edhe investorët e kapitalit. Ndryshimet dhe shtesat propozohen jo vetëm për të përmirësuar procedurat e mbledhjes së tatimit, por edhe për të vazhduar më tej politikën e lehtësimit të barrës fiskale për kategori të veçanta, si dhe për të mbrojtur e zgjeruar bazën tatimore në vendin tonë.

Nga shqyrtimi i ligjit nr. 94/2018, konstatohet se dy nga dispozita e tij, respektivisht neni 9 dhe neni 11, paraqesin problematikë, sepse të dy këto nene bien ndesh me parashikimet e Kushtetutës dhe nuk janë në harmoni me parimet e mbrojtura prej saj.

Në këto kushte, në mënyrë që ligji nr. 94/2018, të implementohet objektivisht në interesin më të mirë publik dhe të ekonomisë vendase, është e nevojshme që Kuvendi të rishikojë edhe një herë nenet 9 dhe 11, në mënyrë që të shmanget çdo mundësi për cënimin e përmbajtjes tërësore të tij.

Ligji duhet të realizojë një trajtim të drejtë dhe të barabartë të të gjithë individëve dhe bizneseve, me qëllimin e vetëm, rritjen e mirëqënies së familjeve shqiptare dhe jo të krijojë mundësi për trajtim të diferencuar dhe favorizues për një shtresë të caktuar të shoqërisë.

Bazuar në sa më sipër, dhe për arsyet e parashtruara në vijim, në bindje të Kushtetutës dhe në ushtrim të së drejtës të parashikuar në pikën 1 të nenit 85 të saj, Presidenti i Republikës, vlerëson se nenet 9 dhe 11 të ligjit nr. 94/2018, nuk janë në përputhje me parashikimet e Kushtetutës dhe krijojnë një trajtim jo të barabartë të shtresave të ndryshme të shoqërisë dhe të biznesit. Për këto arsye, ky ligj duhet kthyer në Kuvend, me qëllim rishikimin e këtyre dy neneve, mbështetur në argumentet e renditura si më poshtë.

I. Së pari, neni 9, i ligjit nr.94/2018, bie në kundërshtim me parimin kushtetues të "barazisë përpara ligjit" dhe me paqartësinë e përmbajtjes së tij krijon pasiguri juridike për aplikimin e tij në praktikë.

Siç u parashtrua edhe më sipër, nëpërmjet këtij ligji propozohet lehtësimi i barrës fiskale duke ulur normën e tatimit mbi dividendin, të ardhurave që rrjedhin si fitim i ortakut dhe nga ndarja e fitimit, nga 15% që është aktualisht, në 8%. Referuar dokumentacionit parlamentar, si dhe nga shqyrtimi i krahasuar i dispozitave të këtij ligji, rezulton se me hyrjen në fuqi të këtij ligji nenet 2 dhe 8, parashikojnë aplikimin e normës prej 8 % të tatimit mbi dividendin, për të gjithë bizneset dhe investitorët e kapitalit pa asnjë dallim.

Ndërkohë që, neni 9 i ligjit parashikon një trajtim të ndryshëm dhe diferencues. Konkretisht neni 9, i ligjit nr.94/2018, parashikon shprehimisht se: *"Në nenin 38, "Dispozita kalimtare", shtohet pika 9 me këtë përmbajtje: Norma e tatimit mbi dividendin në shkallën 8 % do të aplikohet edhe për fitimet e pashpërndara të realizuara në vitet 2018 e më parë, përfshirë rezervat dhe fitimet e kapitalizuara, me kusht që tatimi mbi dividendin, që i përket fitimeve të pashpërndara të viteve 2017 e më parë, të paguhet brenda datës 30 shtator 2019, ndërsa tatimi mbi dividendin për fitimin e vitit 2018 të paguhet brenda datës 20 gusht 2019."*

Nisur nga përkufizimi i nenit 9, del qartazi se kemi të bëjmë me një dispozitë ligjore me efekt prapaveprues, në trajtën e një "amnistie fiskale", ku nuk përcaktohet qartë shtrirja kohore e saj.

Në këtë mënyrë, nëse qëllimi i qeverisë dhe i Kuvendit, ka qenë bërja e një ligji amnistues nga ana fiskale, ajo nuk duhej të realizohej duke e përfshirë atë brenda ndryshimeve të ligjit nr. 8438, datë 28.12.1998, "Për tatimin mbi të ardhurat" të ndryshuar, si pjesë e paketës fiskale për vitin 2019.

Një iniciativë e tillë ligjore duhet të ishte e mirëpërcaktuar me një ligj të veçantë, me afate kohore të mirëpërcaktuara, sipas një analizë shteruese me efektet e pritshme buxhetore, jo vetëm për vitin 2019, por edhe për periudhën në vazhdim.

Ky konstatim, konfirmohet edhe nga përmbajtja e procesverbalit të datës 07.11.2018, të mbajtur në Komisionin për Ekonominë dhe Financat, gjatë shqyrtimit të projektligjit ku në relatin e tij Ministri për Ekonominë dhe Financat shprehet se: ***“...Po bëjmë një relaksim për të lejuar sipërmarrjen të amnistojë ato që ka fituar, jo në kuptimin e evazionit, por në kuptimin e tërheqjes së fitimit si dividend...”***.

Pra, sipas ligjit nr. 94/2018, dy dispozita të tij (neni 2 dhe 8), trajtojnë të gjithë aksionerët me një normë tatimi mbi dividendin 8% për vitin 2018 e në vazhdim, **ndërkohë që, sipas nenit 9 të ligjit, padrejtësisht përjashtohen nga ky lehtësim aksionerët të cilët e kanë shpërndarë dividendin e viteve 2017 dhe më parë.**

Në këtë mënyrë, krijohet pabarazi fiskale në raport me individët, apo aksionerët të cilët gjatë gjithë këtyre viteve e kanë shpërndarë dividendin deri në vitin 2017, duke zbatuar një normë tatimi prej 15%, ndërkohë që me hyrjen në fuqi të nenit 9 të ligjit të miratuar, aksionerët të cilët nuk e kanë shpërndarë dividendin deri në 2017, tashmë do të përfitojnë një lehtësim fiskal duke aplikuar një tatim fitimi prej 8%.

Referuar statistikave të bëra publike nga Ministria e Ekonomisë dhe Financave, në vitet e fundit kemi një reduktim drastik të vlerës së arkëtuar në buxhetin e shtetit, për zërin tatim mbi dividendin. Ky fenomen nuk ka ardhur nga rënia e fitimeve të kompanive dhe korporatave, por për shkak të premtimeve prej disa vitesh të qeverisë ndaj biznesit, dhe pritshmërive të krijuara prej tyre, për një reduktimin të ndjeshëm të normës së tatimit mbi dividendin. **Rrjedhimisht është llogjike që nisur nga këto pritshmëri, korporatat duket se kanë zgjedhur të shtyjnë në kohë shpërndarjen e fitimit në një moment të përshtatshëm, kur tatimi mbi dividendin do të ulej ndjeshëm, siç parashikohet në nenin 9 të këtij ligji.**

Kushtet e pabarazisë ndaj subjekteve të ndryshme tregtare shtohen edhe për faktin sepse përmbajtja e nenit 9 është evaziv, çka do të mund të sjellë paqartësi gjatë zbatimit të praktikë. Konkretisht ky nen parashikon si kusht që “pagesa e tatimit të dividendit që i përket fitimeve të pashpërndara të viteve 2017 dhe më parë, të paguhet deri në datën 30 shtator 2019...”.

Kjo dispozitë për shkak të paqartësisë së saj, krijon njëherazi dhe një vakum ligjor për zgjidhjen e situatave të caktuara gjatë zbatimit të tij. Praktikisht është e paqartë dhe e parregulluar në këtë nen, mënyra se si do të tatohet dividendi që i përket fitimeve të pashpërndara të viteve 2017 dhe më parë, në rast se subjekti tregtar nuk e respekton apo e tejkalon afatin e parashikuar në këtë nen (30 shtator 2019) për pagesën e tatimit mbi dividendin dhe është në kushtet kur nuk ka marrë një vendim për shpërndarjen e dividendit për periudhën e diktuar nga ligji. Pra pas kalimit të këtij afati cila referencë fiskale do të aplikohet ndaj këtyre subjekteve, norma e re tatimore fiskale prej 8%, apo dispozita e vjetër prej 15%?

Pikërisht mungesa e qartësisë së kësaj dispozite e bën aplikimin e saj në praktikë të diskutueshëm dhe krijon shteg të madh për abuzim, sepse rrit pasigurinë e trajtimit të biznesit dhe aksionereve nga administrata tatimore, e cila pas kalimit të këtij afati do të jetë e pakushtëzuar për të bërë interpretime të zbatimit të ligjit sipas vullnetit të saj.

Në këtë mënyrë pikërisht mungesa e qartësisë së normës së re të miratuar, krijon pasiguri të mënyrës se si ajo do të aplikohet në praktikë, duke cënuar njëkohësisht sigurinë juridike të individëve dhe bizneseve.

Kushtetuta në nenin 11, pika 1 të saj, parashikon se : “Sistemi ekonomik i Republikës së Shqipërisë bazohet në pronën private e publike, si dhe në ekonominë e tregut dhe në lirinë e veprimtarisë ekonomike”. Zbatimi i këtyre parimeve kushtetuese në praktikë nënkupton që ligjvënësi dhe qeveria do të duhet të nxjerrin akte ligjore dhe nënligjore që bëjnë të mundur zhvillimin ekonomiko-shoqëror, bazuar në trajtim të barabartë dhe duke krijuar garancitë e nevojshme ligjore që krijojnë besim tek çdokush, se kuadri ligjor do të aplikohet ndaj të gjithëve njësoj. **Këto standarte të larta të zhvillimit shoqëror Kushtetuta e vendit i mbron edhe në nenin 18 të saj, ku ka përcaktuar qartë se të gjithë janë të barabartë përpara ligjit.**

Pikërisht mbrojtja e këtyre parimeve kushtetuese, dikton që, Kuvendi gjatë procesit legjislativ të tregojë kujdesin e duhur në mënyrë që ligjet që miratohen së pari, të mos krijojnë trajtim jo të barabartë dhe të diferencuar, pasi në të kundërt, kjo do të cenonte funksionimin e shtetit të së drejtës, por njëkohësisht, çdo ligj që miratohet nuk duhet të krijojë asnjë vakum, apo të krijojë mundësi interpretimi të ndryshëm, duke siguruar kështu që norma e re ligjore të mos krijojë pasiguri juridike tek subjektet ndaj të cilëve ajo aplikohet.

Nga ana tjetër, relacioni i qeverisë shprehet se “Reduktimi i tatimit mbi dividendin në 8% vlerësohet të ketë impakt pozitiv në të ardhurat buxhetore të vitit 2019 me rreth 4.5 miliardë lekë, si rrjedhojë edhe e përcaktimit të bërë në dispozitat kalimtare për aplikimin e normës së reduktuar për fitimet e pashpërndara por të akumuluar apo të kapitalizuara të viteve të kaluara...”.

Ky parashikim i efektit buxhetor nuk bazohet në një analizë të argumentuar teknikisht, pasi Ministria e Ekonomisë dhe Financave nuk i ka përcjellë Kuvendit informacion shkresor gjatë shqyrtimit të këtij projektligji. (sipas shkresës nr.3846/3 prot, datë 19.12.2018 të Kuvendit të Shqipërisë). Gjithashtu, kjo nisëm për këtë “amnisti fiskale” sipas shifrës së relacionit të Këshillit të Ministrave, nuk merr në konsideratë efektin buxhetor në prespektivë nëse tatimi mbi dividendin nuk do të ndryshonte, por do të mbahej në nivelin prej 15 %.

Pra nuk ka një analizë të “kosto-përfitimeve” buxhetore për periudhën pas vitit 2019, sepse ajo që nënkuptohet nga neni 9 i ligjit dhe relacioni përkatës, rreth 40 milion \$ pritët të jetë efekti pozitiv i pritshëm akumulativ, **nga vjelja e tatimit mbi dividendin “për periudhën 2018 dhe më parë”**.Pra rezulton se nuk kemi asnjë argumentim sesi do të jetë impakti buxhetor për vitet 2020 e në vazhdim, kur kemi gati një përgjysmim të tatimit mbi dividendin, nga 15% në 8%.

Presidenti i Republikës, në përfundim të këtij shqyrtimi, për të gjitha argumentat e parashtruar me sipër, vlerëson se, neni 9 i ligjit nr.94 /2018, i duhet kthyer Kuvendit për rishqyrtim.

II. Së dyti, neni 9 i ligjit nr.94/2018, është në kundërshtim të hapur me parashikimet e nenit 155 të Kushtetutës, i cili ndalon trajtimin fiskal preferencial me efekt prapaveprues.

Në relacionin që shoqëron këtë nisëm legislative, parashtrohet se ky projektligj është i mbështetur në nenet 78, 83, pika 1, dhe 155, të Kushtetutës, duke e konsideruar atë si një projekt që është në përputhje të plotë me parashikimet kushtetuese, dhe në harmoni me legjislacionin vendas në fuqi dhe atë ndërkombëtar. Nga shqyrtimi që i bëhet përmbajtjes së nenit 9, rezulton se ky nen jo vetëm që nuk është në harmoni me kushtetutën, por përkundrazi ai është në kundërshtim flagrant me parashikimet e nenit 155 të saj.

Në nenin 155 të Kushtetutës, parashikohet shprehimisht se: *“Taksat, tatimet dhe detyrimet financiare kombëtare e vendore, lehtësimi ose përjashtimi prej tyre i kategorive të caktuara të paguesve, si dhe mënyra e mbledhjes së tyre caktohen me ligj. Në këto raste ligji nuk mund t’i jepet fuqi prapavepruese”*. Pra sipas parashikimit kushtetutes të mësipërm, paketa fiskale që qeveria propozon dhe Kuvendi miraton për vitin pasardhës, nuk mund të përmbajë dispozita të tilla të lehtësimit fiskal për kategori të caktuara, si ato të parashikuara në nenin 9 të ligjit nr. 94/2018, me efekt të pakufizuar prapaveprues.

I tillë është parashikimi i nenit 9, të ligjit nr.94/2018, ku citohet se: *“Norma e tatimit mbi dividendin në shkallën 8 % do të aplikohet edhe për fitimet e pashpërndara të realizuara në vitet 2018 e më parë, përfshirë rezervat dhe fitimet e kapitalizuara, me kusht që tatimi mbi dividendin, që i përket fitimeve të pashpërndara të viteve 2017 e më parë, të paguhet brenda datës 30 shtator 2019, ndërsa tatimi mbi dividendin për fitimin e vitit 2018 të paguhet brenda datës 20 gusht 2019.”*.

Shteti për gjithë konstatimet e tij në lidhje me fenomenin e mos shpërndarjes së dividendëve apo fitimeve të ortakëve dhe rregullimin e situatës nëpërmjet ligjit fiskal, **duhet të rregullojë regjimin me efekt lehtësues vetëm për të ardhmen, dhe jo me efekt prapaveprues, pasi në të kundërt, bie ndesh me parashikimet kushtetuese.**

Nëse qeveria dhe Kuvendi, kanë vullnetin për të realizuar një amnisti fiskale në lidhje me këtë çështje, me qëllim vjeljen dhe rivitalizimin e kapitaleve, kjo nuk mund të kryhet me ndryshime në dispozitat kalimtare të ligjit nr. 8438, datë 28.12.1998, “Për tatimin mbi të ardhurat” të ndryshuar, por nëpërmjet një ligji të veçantë.

Përsa më sipër, nisur nga fakti që neni 9 i ligjit nr.94/2018, bie ndesh me nenin 155 të Kushtetutës, Presidenti i Republikës, ka vendosur kthimin për rishqyrtim në Kuvend.

III. Së treti, neni 11, i ligjit nr. 94/2018, bie ndesh me parashikimet e nenit 84 pika 3 të Kushtetutës, përse i takon afatit të hyrjes në fuqi të ligjit.

Kushtetuta është ligji thelmantar i shtetit dhe bazuar në parimet, dhe rregullat e parashikuara prej saj, është detyrë e Kuvendit që të hartojë dhe miratojë ligje të cilat në tërësinë e tyre gjejnë mbështetje në parashikimet e aktit themeltar të shtetit. Në nenin 84 pika 3, 4 parashikohet se *“Ligji hyn në fuqi me*

kalimin e jo më pak se **15 ditëve nga botimi i tij** në Fletoren Zyrtare. 4. Në rastet e masave të jashtëzakonshme, si dhe në rast nevojë e urgjence, kur Kuvendi vendos me shumicën e të gjithë anëtarëve dhe Presidenti i Republikës jep pëlqimin, ligji hyn në fuqi menjëherë, vetëm pasi të jetë njoftuar publikisht. Ligji duhet të botohet në numrin më të parë të Fletores Zyrtare.”.

Ndërkohë neni 11, i ligjit nr. 94/2018 të miratuar parashikon se: “Ky ligj botohet në Fletoren Zyrtare dhe hyn në fuqi më 1 janar 2019”. Pra konstatohet se kjo dispozitë bie ndesh me parashikimet e nenit 84 pika 3, të Kushtetutës që dikton detyrimin që ligji duhet të hyjë në fuqi, jo më parë se 15 ditë nga botimi i tij në fletoren zyrtare. Referuar kërkesave të Kushtetutës, është objektivisht e pamundur që ligji nr. 94/2018, të hyjë në fuqi më datën 1 janar 2019, kjo edhe për faktin se, pranë Institucionit të Presidentit të Republikës, nuk është paraqitur asnjë kërkesë zyrtare nga Kuvendi me qëllim dhënien e pëlqimit për hyrjen në fuqi menjëherë të tij.

Në këtë mënyrë, edhe për këtë arsye, ligji nr.94/2018, duhet t’i kthehet Kuvendit me qëllim rishikimin dhe korrigjimin edhe të nenit 11 të tij, pasi në përmbajtjen e miratuar ai bie ndesh me nenin 84 pika 3 të Kushtetutës.

IV. Së fundmi, në një vlerësim dhe analizë më të përgjithshme të kuadrit fiskal, ky ligj përmbys sistemin dhe barazinë fiskale, duke e kthyer atë nga progresiv në regresiv, sepse favorizon ndjeshëm shtresën më të pasur të shoqërisë. Sipas këtij ligji kush fiton apo ka fituar më shumë, do të pagujë më pak.

Praktikisht, tatimi mbi të ardhurat personale për pagën mbetet i pandryshuar si normë, në nivelin deri në 23 %, edhe pse është burimi kryesor i të ardhurave për jetesën e shumicës së shqiptarëve. Tatimi i të ardhurave që burojnë nga aktivitete të tjera shërbimesh, apo të ardhurat nga qiratë, nga pagesat për të drejtat e autorit, për pronësinë intelektuale, honoraret dhe shërbimet e konsulencës, etj, mbeten sërish në nivelin e 15%.

Ndërkohë me ndryshimet e bëra me ligjin e ri nr.94/2018, aksionerët e korporatave dhe kompanive të mëdha paguajnë barrën më të ulët për të ardhurat e tyre në formë dividendi, vetëm 8%.

Të nderuar deputetë të Kuvendit të Shqipërisë,

Për arsyet e parashtruara më sipër, në bindje të Kushtetutës dhe në ushtrim të së drejtës të parashikuar në pikën 1 të nenit 85 të saj, kam vendosur kthimin e ligjit nr. 94/2018, “Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr.8438, datë 28.12.1998, “Për tatimin mbi të ardhurat” i ndryshuar, me qëllim rishqyrtimin e nenit 9 dhe 11 të këtij ligji nga Kuvendi i Shqipërisë.

Rishqyrtimi nga ana juaj, duhet të përmirësojë pikërisht këto dy nene, me qëllim që ato të mos bien ndesh me parashikimet Kushtetuese, si dhe me qëllimin e mirë që përfitues real sipas këtij ligji dhe lehtësirave fiskale të parashikuara në të, të jenë qytetarët shqiptarë dhe biznesi, pa diferencime dhe me trajtim të barabartë.

Me respekt,

Ilir META

