R E L A C I O N

PËR

PROJEKTLIGJIN "PËR DISA NDRYSHIME DHE SHTESA NË LIGJIN NR.92/2014, "PËR TATIMIN MBI VLERËN E SHTUAR NË REPUBLIKËN E SHQIPËRISË", TË NDRYSHUAR"

I. QËLLIMI I PROJEKTAKTIT DHE OBJEKTIVAT QË SYNOHEN TË ARRIHEN

Projektligji "Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr.92/2014, "Për tatimin mbi vlerën e shtuar në Republikën e Shqipërisë", të ndryshuar", propozohet në kuadër të Paketës Fiskale 2027.

Ky projektligj ka si qëllim ridimensionimin e politikës tatimore në fushën e tatimit mbi vlerën e shtuar (TVSH), nëpërmjet aplikimit të një shkalle të reduktuar prej 6% për produktet ushqimore, ndryshimit në 10% të shkallës së reduktuar, që aplikohet për furnizimin e shërbimeve në sektorin e turizmit, si dhe përcaktimit të shkallës standarde, në masën 21%. Gjithashtu, pjesë e këtij projektligji është edhe zgjatja e afatit të zbatimit të regjimit të veçantë për Bursën Shqiptare të Energjisë Elektrike.

Objektivat kryesorë, që synohen të arrihen me anë të këtij projektligji, janë:

- diferencimi i trajtimit të produkteve ushqimore nga trajtimi i konsumit të përgjithshëm, nëpërmjet aplikimit të një shkalle të reduktuar të TVSH-së prej 6%;
- rishikimi i shkallës standarde të tatimit mbi vlerën e shtuar;
- ndryshimi i trajtimit tatimor të shërbimeve në sektorin e turizmit, nëpërmjet rritjes së shkallës së reduktuar të TVSH-së, në masën 10%;
- qasja me praktikat e ndjekura nga vendet e rajonit për këtë tatim;
- reflektimi i rekomandimeve nga misionet e ndryshme të Fondit Monetar Ndërkombëtar (FMN), në kuadër të rishikimit dhe përmirësimit të politikës së tatimit mbi vlerën e shtuar;
- sigurimi i vazhdimësisë së zbatimit të regjimit të veçantë për Bursën Shqiptare të Energjisë Elektrike.

II. VLERËSIMI I PROJEKTAKTIT NË RAPORT ME PROGRAMIN POLITIK TË KËSHILLIT TË MINISTRAVE, ME PROGRAMIN ANALITIK TË AKTEVE DHE DOKUMENTE TË TJERA POLITIKE

Projektligji është parashikuar në programin e përgjithshëm analitik të projektakteve, që do të paraqiten për shqyrtim në Këshillin e Ministrave, gjatë vitit 2026.

III. ARGUMENTIMI I PROJEKTAKTIT LIDHUR ME PËRPARËSITË, PROBLEMATIKAT DHE EFEKTET E PRITSHME

Projektligji "Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr.92/2014, "Për tatimin mbi vlerën e shtuar në Republikën e Shqipërisë", të ndryshuar", i cili synon një ridimensionim të politikës tatimore në fushën e tatimit mbi vlerën e shtuar, me ndikim në të gjitha shtresat e konsumatorëve dhe në subjektet e biznesit, konsiston në disa propozime kryesore, që të argumentuara, vijojnë si më poshtë.

1. Aplikimi i një shkalle të reduktuar të TVSH-së prej 6% për produktet ushqimore:

Produktet ushqimore janë pjesë e domosdoshme e konsumit të përditshëm të familjeve dhe përbëjnë shpenzime që nuk mund të shmangen. Për këtë arsye, ndryshimi i çmimeve të këtyre produkteve ndikon drejtpërdrejt në buxhetin familjar dhe në aftësinë e familjeve për të përballuar nevojat bazë ushqimore.

Aplikimi i një shkalle të reduktuar të TVSH-së prej 6% për produktet ushqimore synon të ulë barrën tatimore mbi këtë kategori konsumi dhe të kontribuojë në përmirësimin e fuqisë blerëse të konsumatorëve, veçanërisht të familjeve me të ardhura të ulëta dhe të mesme. Duke qenë se TVSH-ja përfshihet në çmimin përfundimtar të produkteve, ulja e shkallës tatimore krijon premisa për uljen e çmimeve të shitjes nga subjektet që operojnë në sektorin ushqimor. Pavarësisht aplikimit të shkallës së reduktuar të TVSH-së, subjektet tatimpaguese gëzojnë të drejtën e plotë të zbritjes së TVSH-së së paguar për mallrat dhe shërbimet, në funksion të aktivitetit të tyre të tatueshëm.

Kjo masë merr rëndësi të veçantë edhe në aspektin social, pasi familjet me të ardhura më të ulëta priren të shpenzojnë një pjesë më të madhe të të ardhurave të tyre për plotësimin e nevojave bazë ushqimore. Në këto kushte, ulja e shkallës së TVSH-së për produktet ushqimore në 6% shihet si një instrument pozitiv për të lehtësuar barrën tatimore mbi konsumin bazë dhe për të përmirësuar përballueshmërinë e këtyre produkteve nga ana e familjeve shqiptare.

Propozimi mbështetet edhe në kuadrin ligjor të Bashkimit Evropian, konkretisht, vjen në përputhje me direktivën e Këshillit Evropian 2006/112/EC, mbi sistemin e përbashkët të tatimit mbi vlerën e shtuar, të ndryshuar. Kjo direktivë, në nenin 98, ka parashikuar mundësinë për aplikimin e shkallës së reduktuar të TVSH-së, sipas një liste shteruese me mallra dhe shërbime, të përcaktuar në aneksin III të saj, pjesë e së cilës janë edhe produktet ushqimore të destinuara për konsum njerëzor.

Përveç vendeve të Bashkimit Evropian, edhe vendet e rajonit, siç janë Kosova, Maqedonia e Veriut, Serbia dhe Mali i Zi, zbatojnë shkallë të reduktuar të TVSH-së për kategori të caktuara të produkteve ushqimore, shkallë kjo që varion nga 5-10%.

Për sa më sipër, propozohet, që produktet ushqimore bazë, si bukë dhe miell, qumësht dhe kos natyral, vezë, oriz, makarona, vaj ushqimor, mish pule, mish viçi/derri, peshk bazë, fruta të freskëta, perime të freskëta, bishtajore, sheqer, ushqime bazë për foshnja, të trajtohen me shkallë të reduktuar të TVSH-së, prej 6 për qind. Ndërkohë, lista e detajuar e këtyre produkteve me kodet përkatëse të Nomenklaturës së Kombinuar të Mallrave, përcaktohet me vendim të Këshillit të Ministrave. Shkalla e reduktuar e TVSH-së aplikohet njësoj, si brenda vendit, ashtu edhe në import.

Gjithashtu, në funksion të miratimit të listës së detajuar të produkteve ushqimore, me vendim të Këshillit të Ministrave, brenda një afati të arsyeshëm prej 15 ditësh nga fillimi i efekteve të këtij projektligji, propozohet shtimi i një paragrafi në nenin 159, të ligjit nr.92/2014, të ndryshuar, sipas së cilit, Këshilli i Ministrave ngarkohet për nxjerrjen e aktit nënligjor, brenda datës 15 janar 2027.

2. Ndryshimi i shkallës së reduktuar të TVSH-së për shërbimet e akomodimit dhe hotelerisë, me status special në 10%:

Prej vitit 2017 e në vijim, sektori i turizmit ka përfituar nga një sërë masash lehtësuese fiskale, me synim nxitjen e zhvillimit të tij, siç është edhe aplikimi i shkallës së reduktuar të TVSH-së prej 6% për kategoritë e mëposhtme të furnizimeve:

- Furnizimi i shërbimit të akomodimit në strukturat akomoduese, sipas kategorive të përcaktuara në legjislacionin e fushës së turizmit;
- Çdo furnizim shërbimi të ofruar brenda strukturave akomoduese “Hotel/resort me pesë yje, status special”, sipas përcaktimit në legjislacionin e fushës së turizmit dhe që janë mbajtës të një marke tregtare, të regjistruar dhe të njohur ndërkombëtarisht “*brand name*”.

Duke marrë në konsideratë zhvillimin dhe maturitetin aktual të sektorit të turizmit, si dhe nevojën për të garantuar një raport më të ekuilibruar, ndërmjet mbështetjes fiskale për bizneset dhe të ardhurave të buxhetit të shtetit, është vlerësuar rishikimi i shkallës aktuale të TVSH-së për këtë sektor, nga 6 për qind në 10 për qind. Rritja e propozuar synon të kontribuojë jo vetëm në të ardhurat buxhetore, por edhe të ruajë njëkohësisht trajtimin mbështetës për këtë sektor.

Gjithashtu, krahasuar me vendet e rajonit që e kanë të zhvilluar sektorin e turizmit, shkalla e reduktuar e TVSH-së është mbi 9 për qind, konkretisht, Italia aplikon një shkallë të reduktuar prej 10 për qind, Greqia dhe Kroacia, përkatësisht prej 13 për qind, ndërsa Mali i Zi, së fundi e ka rritur atë në 15 për qind.

Po kështu, referuar misionit më të fundit të Fondit Monetar Ndërkombëtar, është rekomanduar rishikimi i shkallës së reduktuar të TVSH-së prej 6% për shërbimet e akomodimit. Sipas analizës së kryer nga FMN-ja, ka rezultuar se përfitimi fiskal mund të jetë përthithur kryesisht nga operatorët ekonomikë, në formën e të ardhurave shtesë, pa krijuar domosdoshmërisht një nxitje të re për turistët. Zhvillimi i sektorit të turizmit në Shqipëri përgjatë viteve të fundit nuk mund t'i atribuohet vetëm politikës së shkallës së reduktuar të TVSH-së, pasi rritja e aktivitetit turistik ka nisur edhe përpara zbatimit të kësaj mase dhe është ndikuar nga faktorë të tjerë, si për shembull përmirësimi i infrastrukturës dhe rritja e përgjithshme e kërkesës turistike.

Në vijim të sa më sipër, propozohet rritja e shkallës së reduktuar të TVSH-së, nga 6% në 10%, për shërbimet e akomodimit dhe hotelerisë me status special, sipas përcaktimeve në pikat 3 dhe 4, të nenit 49, të ligjit nr.92/2014, të ndryshuar. Kjo masë synon të kontribuojë në rritjen e të ardhurave buxhetore dhe përmirësimin e konkurrencës.

Ky propozim nuk bie ndesh as me direktivën e Këshillit Evropian 2006/112/EC, mbi sistemin e përbashkët të tatimit mbi vlerën e shtuar, të ndryshuar, referuar përcaktimeve në nenin 98, dhe aneksin III të saj.

3. Ndryshimi i shkallës standarde të TVSH-së, në masën 21%:

Rishikimi i shkallës standarde të tatimit mbi vlerën e shtuar, nëpërmjet përcaktimit të saj, në masën 21%, synon të balancojë efektin negativ në të ardhurat buxhetore, si rrjedhojë e aplikimit të shkallës së reduktuar të TVSH-së për produktet ushqimore, duke mundësuar kështu bazë të qëndrueshme të të ardhurave publike për të përballuar detyrimet buxhetore dhe për të mbështetur financimin e shërbimeve publike, investimeve dhe prioriteteve të zhvillimit ekonomik.

Gjithashtu, ky propozim mbështetet edhe në eksperiencën e vendeve evropiane, ku shkalla standarde e TVSH-së së aplikuar varion nga 17-27%, ndërsa në vendet e rajonit, kjo shkallë varion nga 17-21%.

Ky propozim vijon të jetë në përputhje me direktivën e Këshillit Evropian 2006/112/EC, mbi sistemin e përbashkët të tatimit mbi vlerën e shtuar, e ndryshuar, e cila përcakton detyrimin për aplikimin e një shkalle standarde të TVSH-së, të shprehur si përqindje e vlerës së tatueshme, jo më e ulët se 15%.

Ndërkohë, në funksion të harmonizimit me këtë ndryshim, propozohet njëkohësisht edhe heqja e togfjalëshit "*..., me shkallë standarde 20 për qind*", në përmbajtje të pikës 3, të nenit 146, të ligjit nr.92/2014, të ndryshuar.

4. Zgjatja e afatit të zbatimit të regjimit të veçantë për Bursën Shqiptare të Energjisë Elektrike deri në datën e anëtarësimit në Bashkimin Evropian:

Propozimi lidhur me regjimin e veçantë për Bursën Shqiptare të Energjisë synon të zgjasë afatin e zbatimit të këtij regjimi, të parashikuar në seksionin 6 "Regjimi i veçantë për Bursën Shqiptare të Energjisë", të ligjit nr.92/2014, "Për tatimin mbi vlerën e shtuar në Republikën e Shqipërisë", të ndryshuar, si rrjedhojë e kërkesës së Bursës Shqiptare të Energjisë Elektrike dhe ministrisë përgjegjëse për infrastrukturën dhe energjinë, deri në momentin e anëtarësimit të vendit tonë në Bashkimin Evropian. Aktualisht, afati i zbatimit të këtij regjimi është deri në datën 31 dhjetor 2026.

Nisma për ndryshimin e propozuar lidhet me nevojën për të garantuar vijimësinë e zbatimit të këtij regjimi të veçantë, duke marrë në konsideratë përvojën e krijuar nga funksionimi i tij dhe rolin e Bursës Shqiptare të Energjisë Elektrike në tregun e energjisë elektrike.

Ky regjim i konceptuar posaçërisht për transaksionet e energjisë elektrike, që kryhen nëpërmjet Bursës Shqiptare të Energjisë Elektrike, aplikohet prej vitit 2023. Bursa Shqiptare e Energjisë Elektrike mundëson tregtimin e energjisë elektrike në tregun e organizuar të Shqipërisë në ditën në avancë dhe brenda së njëjtës ditë, si dhe në tregjet e bashkuara me Kosovën dhe më pas me tregjet e tjera rajonale e evropiane. Regjimi i posaçëm dhe mekanizmi i autongarkesës së TVSH-së janë vendosur për të shmangur ngarkesën e TVSH-së në likuiditetin e operatorëve ekonomikë që veprojnë në një mjedis të tillë, me transaksione shumë të shpeshta dhe voluminoze.

Duke qenë se, pagesa për TVSH-në, sipas këtij regjimi, rregullohet nëpërmjet mekanizmit të autongarkesës së TVSH-së, sikurse përcaktohet në nenin 155/3, të ligjit nr.92/2014, të ndryshuar, ku përgjegjësia për deklarimin dhe pagesën e këtij

tatimi zhvendoset nga shitësi te personi i tatueshëm blerës dhe në kuptim të nenit 4, të ligjit nr.9374/2005, "Për ndihmën shtetërore", të ndryshuar, nuk përbën aktivizimin e burimeve shtetërore në formën e një përjashtimi nga detyrimi tatimor apo dhënie të një avantazhi ekonomik nëpërmjet burimeve shtetërore në favor të Bursës. Zgjatja e afatit të zbatimit të këtij regjimi nuk rezulton se shtrembëron konkurrencën.

Zbatimi i regjimit të veçantë për Bursën Shqiptare të Energjisë e ka bërë atë më konkurruese në tregjet rajonale të energjisë elektrike. Vijimësia e këtij regjimi vlerësohet e rëndësishme për të ruajtur kushtet e funksionimit të tregut, për të lehtësuar kryerjen e transaksioneve nëpërmjet Bursës Shqiptare të Energjisë Elektrike dhe për të garantuar parashikueshmëri për subjektet që marrin pjesë aty. Gjithashtu, lidhur me funksionimin e këtij regjimi të veçantë nuk janë evidentuar problematika në zbatimin dhe administrimin e tij nga administrata tatimore.

IV. VLERËSIMI I LIGJSHMËRISË, KUSHTETUTSHMËRISË DHE HARMONIZIMI ME LEGJISLACIONIN NË FUQI VENDËS E NDËRKOMBËTAR

Projektligji është mbështetur në nenet 78, 81, pika 1, 83, pika 1, dhe 155, të Kushtetutës.

V. VLERËSIMI I SHKALLËS SË PËRAFRIMIT ME *ACQUIS COMMUNAUTAIRE* (PËR PROJEKTAKTET NORMATIVE)

Projektligji "Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr.92/2014, "Për tatimin mbi vlerën e shtuar në Republikën e Shqipërisë", i ndryshuar", synon përafrimin me legjislacionin e Bashkimit Evropian (*acquis communautaire*).

Shkalla e përafrimit të këtij projektligji me direktivën e Këshillit Evropian 2006/112/EC, mbi sistemin e përbashkët të tatimit mbi vlerën e shtuar, e ndryshuar, është e pjesshme.

VI. PËRMBLEDHJE SHPJEGUESE E PËRMBAJTJES SË PROJEKTAKTIT

Projektligji përbëhet nga 7 nene, të cilat konsistojnë në disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr.92/2014, "Për tatimin mbi vlerën e shtuar në Republikën e Shqipërisë", të ndryshuar, dhe vijojnë si më poshtë:

Në nenin 1 është parashikuar që në nenin 48 "Shkalla standarde", togfjalëshi "... 20 për qind." të zëvendësohet me togfjalëshin "... 21 për qind.".

Neni 2 ka parashikuar disa ndryshime dhe një shtesë në nenin 49 “Shkallët e reduktuara”, sipas së cilave:

1. Në pikën 3, togfjalëshi “... 6 për qind.” zëvendësohet me “... 10 për qind.”.

2. Në pikën 4, togfjalëshi “... 6 % ...” zëvendësohet me “... 10 % ...”.

3. Pas pikës 10 shtohet pika 11, me këtë përmbajtje:

   “11. Shkalla e reduktuar e tatimit mbi vlerën e shtuar, e cila aplikohet për furnizimin e produkteve ushqimore, si bukë dhe miell, qumësht dhe kos natyral, vezë, oriz, makarona, vaj ushqimor, mish pule, mish viçi/derri, peshk bazë, fruta të freskëta, perime të freskëta, bishtajore, sheqer, ushqime bazë për foshnja, është 6 për qind. Lista e detajuar e produkteve ushqimore përcaktohet me vendim të Këshillit të Ministrave.”.

Në nenin 3 është parashikuar që në pikën 3, të nenit 146, “Objekti i skemës së kompensimit”, togfjalëshi “..., me shkallë standarde 20 për qind ...” të hiqet.

Neni 4 ka parashikuar se në pikën 2, të nenit 155/3, “Pagesa e TVSH-së”, togfjalëshi “Deri më 31 dhjetor 2026...” të hiqet.

Në nenin 5 është parashikuar që të shtohet një nen i ri, neni 155/4, “Afati i zbatimit”, sipas së cilit përcaktohet se, regjimi i veçantë për Bursën Shqiptare të Energjisë, sipas këtij seksioni, zbatohet deri në datën e anëtarësimit të Republikës së Shqipërisë në Bashkimin Evropian.

Neni 6 ka parashikuar se, në nenin 159, “Nxjerrja e akteve nënligjore” të shtohet paragrafi me këtë përmbajtje:

“Ngarkohet Këshilli i Ministrave për nxjerrjen e aktit nënligjor, në zbatim të pikës 11, të nenit 49, të këtij ligji, brenda datës 15 janar 2027.”.

Në nenin 7 është parashikuar hyrja në fuqi të 15 ditë pas botimit në “Fletoren zyrtare” dhe shtrirja e efekteve nga data 1 janar 2027.

VII. INSTITUCIONET DHE ORGANET QË NGARKOHEN PËR ZBATIMIN E KËTIJ PROJEKTAKTI

Për zbatimin e këtij projektligji ngarkohen Drejtoria e Përgjithshme e Tatimeve dhe Drejtoria e Përgjithshme e Doganave.

VIII. PERSONAT DHE INSTITUCIONET QË KANË KONTRIBUUAR NË HARTIMIN E PROJEKTAKTIT

Ky projektligj është hartuar nga Ministria e Financave.

IX. RAPORTI I VLERËSIMIT TË TË ARDHURAVE DHE SHPENZIMEVE BUXHETORE

Miratimi dhe zbatimi i këtij projektligji parashikohet të sjellë efekte financiare negative në buxhetin e shtetit, konkretisht rreth 1,6 miliardë lekë.

Efekti nga rritja e shkallës standarde të TVSH-së në 21% vlerësohet pozitiv, rreth 10,6 miliardë lekë. Efekti nga ulja e shkallës së TVSH-së për produktet e shportës në 6%, vlerësohet negativ, rreth 12,8 miliardë lekë. Ndërsa, efekti nga rritja e shkallës së reduktuar të TVSH-së për sektorin e turizmit në 10%, vlerësohet pozitiv, rreth 593 milionë lekë.

KËSHILLI I MINISTRAVE