



REPUBLIKA E SHQIPËRISË
KONTROLLI I LARTË I SHTETIT
K R Y E T A R I

Adresa: Rruga "Abdi Toptani", Tiranë; Tel-Fax: 04-228485
E-mail: bleskaj@klsh.org.al; Web-site: www.klsh.org.al

Nr. 428/6 Prot.

Tiranë, më 31/12/2019

V E N D I M

Nr. 179, Datë 31/12/2019

PËR
EVADIMIN E MATERIALEVE TË AUDITIMIT TË PERFORMANCËS
"EFEKTIVITETI I KASAVE FISKALE NË RRIJTJEN E TË ARDHURAVE
TATIMORE".

Në zbatim të planit vjetor 2019, Kontrolli i Lartë i Shtetit, në kuadër të përmbushjes së funksionit të tij kushtetues, zbatimit të Udhëzimeve dhe Standardeve Ndërkombëtare të Auditimit (INTOSAI, EUROSAT, etj.), sipas programit nr. 428 prot, datë 08.06.2019 të miratuar të auditimit, ndërmori auditimin e performancës me temë: **"Efektiviteti i kasave fiskale në rritjen e të ardhurave tatimore"**.

Ky auditim u programua për t'u ushtruar në subjektet: Drejtoria e Përgjithshme e Tatimeve dhe Ministria e Financave e Ekonomisë, duke u shtrirë në disa Drejtori Rajonale Tatimore, me qëllim vlerësimin e çështjeve që lidhen me efektivitetin e funksioneve menaxhuese, monitoruese dhe performancën e strukturave përgjegjëse, etj.

Për mbledhjen e informacionit të nevojshëm, grupi i auditimit ka realizuar intervista, konsulta, pyetësorë, raporte të subjekteve nën auditim, informacione të grupeve të interesit, etj., duke u përqendruar në DPT, DRT Tiranë, DRT Durrës, DRT Fier, DRT Shkodër, DRT Vlorë, DRT Korçë dhe MFE.

Në këtë auditim, fokusi ishte analiza e performancës së veprimtarisë së Administratës Tatimore Qendrore dhe Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë, në drejtim të menaxhimit të implementimit dhe përdorimit të kasave fiskale, me qëllim që kjo veprimtari e subjekteve tatimpagues e lidhur me të ardhurat tatimore, të ketë eficiencë, efektivitet dhe ekonomicitet më të lartë.

Në këtë mënyrë, objekti i këtij auditimi ishte gjenerimi i një informacioni të ri mbi efektivitetin e përdorimit të kasave fiskale, duke analizuar faktorë të ndryshëm dhe vlerësuar veprimtarinë e organeve tatimore dhe institucioneve qendrore, për të mundësuar rritjen e efektivitetit të masave të marra dhe të impaktit të tyre në përrritjen e të ardhurave tatimore, duke sjellë alternativa të reja bazuar në praktikën më të mira evropiane.

Përveç kërkesave të Rregullores, Manualit të Auditimit të Performancës së KLSH-së, Standardeve Ndërkombëtare të Auditimit - ISSAI, janë kërkuar dhe shfrytëzuar materiale të ndryshme: programe dhe raporte pune, përgjigje të pyetësorëve të subjekteve nën auditim, intervista e raporte të grupeve të interesit si studime dhe raporte të Organizatave Ndërkombëtare, studime përkatëse të subjekteve ku është shtrire auditimi, artikuj të medias së shkruar, konkluzione të informacioneve që lidhen me përdorimin e kasave fiskale, etj.

Pas përfundimit të punës paraprake audituese, me shkresën nr. 428/2 datë 23.10.2019 u dërgua Programi i Auditimit të Performancës. Në përfundim të punës audituese në terren, iu dërgua Projekt-Raporti i auditimit subjekteve të audituara: Drejtoria së Përgjithshme së Tatimeve dhe Ministrisë së Financave e Ekonomisë, me shkresat nr. 428/3,4, dt. 26.11.2019.

Në përfundim, pasi u njoha me Raportin Përfundimtar të Auditimit dhe projekt-vendimin e paraqitur nga grupi i auditimit të Departamentit të Auditimit të Performancës, mendimin për cilësinë e auditimit nga ana e Drejtorisë së Standardeve dhe Kontrollit të Cilësisë, vlerësimin mbi objektivitetin dhe cilësinë e auditimit nga Drejtori i Departamentit të Auditimit të mësipërm dhe Drejtori i Përgjithshëm, në mbështetje të nenit 10 dhe 15 të ligjit nr. 154/2014, datë 27.11.2014 "Për organizimin dhe funksionimin e Kontrollit të Lartë të Shtetit",

KONKLUDOVA:

- Në përgjigje të pyetjes kryesore të auditimit ***"A kanë qenë efektive kasat fiskale në rritjen e të ardhurave tatimore?"*** grupi i auditimit arriti në mesazhin:

"Në përpjekjet e Qeverisë për të luftuar evazionin fiskal, veçanërisht në tatimin mbi vlerën e shtuar (TVSH), Administrata Tatimore Qendrore ka implementuar pajisjet fiskale për evidentimin e xhiros nga subjektet tatimpaguese. Implementimi i pajisjeve fiskale kërkon përpjekje të vazhdueshme dhe kushton si për administratën, ashtu edhe për subjektet tatimpagues që duhet të zbatojnë kërkesat e përdorimit të pajisjeve fiskale.

MFE dhe DPT nuk kanë patur objektiva dhe një Strategji të qartë për pajisjet fiskale si pjesë e një përmirësimi gjithëpërfshirës të luftës kundër evazionit fiskal, që do të përcaktonte qartë risqet për segmentet e ndryshme të tatimpaguesve dhe parashikonte masa për zbutjen e këtyre risqeve.

Instalimi dhe përdorimi i pajisjeve fiskale është interpretuar nga organet shtetërore si "shkopi magjik" për rritjen e të ardhurave tatimore dhe uljen e evazionit fiskal, por megjithë koston e konsiderueshme në implementimin e tyre, pajisjet fiskale nuk kanë patur efektivitet në rritjen e të ardhurave tatimore në Buxhetin e Shtetit. Kontrollat e ushtruara nga Administrata Tatimore Qendrore në subjektet tatimpagues për përdorimin e pajisjeve fiskale, janë organizuar me fushata, ndërsa masat shtrënguese nuk kanë dhënë efektin e pritshëm në uljen e evazionit tatimor nëpërmjet rritjes së të ardhurave tatimore nga TVSh e brendshme apo tatimi mbi fitimin.

1.1 - A GARANTON KUADRI RREGULLATOR NJË PËRDORIM EFEKTIV TË KASAVE FISKALE?

Duhet theksuar se politikë-bërja në çështjen e kasave është fokusuar më shumë në aspektet teknike të kasave dhe të rritjes së masave ndëshkimore për tatimpaguesit në rastet e mospajisjes me kasë fiskale dhe të moslëshimit të kuponit tatimor.

Në vitin 2007, miratohet akti i parë për zbatimin e sistemit të përmes Vendimit të Këshillit të Ministrave nr. 781, datë 14.11.2007 “Për karakteristikat teknike e funksionale të pajisjeve fiskale, sistemit të integruar të kompjuterizuar për transferimet periodike, automatike, të deklarimeve financiare, sistemit të komunikimit, për procedurën e dokumentacionin për miratimin e tyre dhe për kriteret për pajisjen, me autorizim, të shoqërive të autorizuarra për ofrimin e pajisjeve fiskale”, që rregullon:

- karakteristikat teknike e funksionale të pajisjeve fiskale,
- sistemin e integruar të kompjuterizuar për transferimet periodike të deklarimeve financiare dhe sistemin e komunikimit, si dhe
- procedurën e dokumentacionit për miratimin e kriterëve të shoqërive të autorizuarra për ofrimin e pajisjeve fiskale.

Në vitin 2010, MFE ka miratuar Udhëzimin nr.16, datë 3.5.2010 “Për administrimin dhe dokumentimin e procedurave të pajisjeve fiskale”. Përmes këtij udhëzimi, MFE përcakton rregullat mbi funksionimin e kasave fiskale dhe tregon në mënyrë të detajuar formën e kuponit tatimor dhe elementët përbërës të tij. Aspekte të rëndësishme që mbulohet nga ky udhëzim, janë certifikimi i pajisjeve fiskale dhe procedura e pajisjes me pajisje fiskale nga tatimpaguesit.

Në vitin 2015, përmes ligjit nr. 99/2015 “Për disa ndryshime në ligjin nr.9920, datë 19.05.2008 Për procedurat tatimore në Republikën e Shqipërisë”, të ndryshuar, u ashpërsuan masat ndëshkimore ndaj bizneseve për rastet kur konstatoheshin mospajisje me kasë fiskale dhe moslëshim të kuponit tatimor.

Ndryshimet e reja parashikonin gjobë 500,000 mijë lekë për shitje pa kupon tatimor, gjobë kjo që u konsiderua me të drejtë një masë mjaft represive që mund t’i çonte bizneset e vogla drejt falimentimit. Këto ndryshime ligjore, me kërkesë të Shoqatës për Mbrojtjen e Tregut dhe Tregtarëve, u konsideruan si të papajftueshme nga Gjykata Kushtetuese¹.

Sipas Draft-Paketës Fiskale 2020, që po përgatitet nga Ministria e Financave dhe Ekonomisë, parashikohet ashpërsimi i masave kundër evazionit fiskal, duke 2-fishuar gjobat për tatimpaguesit që shkelin ligjin tatimor. Për këto ndryshime, nga MFE duhet të merret parasysh edhe Vendimi i Gjykatës Kushtetuese nr. 33 datë 08.06.2016, vendim i cili i vlerësoi në kundërshtim me Kushtetutën, ashpërsimin e masave ndëshkuese kundër evazionit fiskal, të propozuara me anë të ligjit nr. 99/2015 “Për disa ndryshime në ligjin nr.9920, datë 19.05.2008 “Për procedurat tatimore në Republikën e Shqipërisë”.

Në lidhje me Strategjinë e Përmbushjes 2015-2019, konstatohet se:

1. Nuk ka të përcaktuar objektiva të qartë e të matshëm.

Objektivat e përcaktuar në këtë strategji nuk janë të matshëm dhe të qartë, por janë të karakterit të të përgjithshëm përshkrues (si psh. të hartojmë..., të korrigjojmë..., të fuqizojmë..., të vëmë në zbatim..., etj.), përveç objektivit III.4.

2. Veprimet sa i takojnë përmbushjes, nuk kanë afate kohore të përcaktuara.

¹ Vendim i Gjykatës Kushtetuese nr. 33 datë 08.06.2016

Për të gjithë objektivat e paracaktuar, nuk planifikohen afate kohore në lidhje me realizimin e tyre, çka përbën një risk të lartë të mos realizimit të tyre.

3. Nuk ka të përcaktuara objektiva dhe plane veprimi të qarta për zvogëlimin e evazionit fiskal.

Në lidhje me evazionin fiskal, në këtë strategji janë miratuar vetëm 2 objektiva: I.1. “*Të miratojmë në legjislacion dhe të zbatojmë një kuadër të përmbushjes vullnetare me stimuj për të mbështetur metodat me bazë riskun të trajtimit të evazionit fiskal*” dhe II.1. “*Të korrigjojmë të gjitha kodet ekonomike për të mbështetur analizën e evazionit fiskal sipas sektorëve ekonomikë*”. Në lidhje me këto objektiva, të cilët nuk janë të matshëm dhe të qartë, nuk ka të përcaktuar plane konkrete veprimi të mbështetura në afate kohore për realizimin e tyre.

4. Nuk ka të përcaktuar objektiva në lidhje me kasat fiskale.

Në Strategjinë e Përmbushjes 2015-2019, nuk ka të përcaktuar asnjë objektiv dhe plan veprimi konkret në lidhje me rritjen e efektivitetit, kontrollit si dhe menaxhimin e riskut të kasave fiskale.

Plani strategjik 2017-2021

Nga shqyrtimi i Planit Strategjik 2017-2021, nga 3 objektiva dhe 11 nën objektiva strategjike, konstatohet se asnjëri prej tyre nuk ka të përcaktuar objektiva në lidhje me evazionin fiskal, kasat fiskale, si dhe ndikimin e tyre në rritjen e të ardhurave tatimore. Për mos përfshirjen e objektivave dhe planeve të veprimit të qarta e të matshme, mbajnë përgjegjësi drejtuesit e DPT për periudhën objekt auditimi.

KONKLUSIONE:

- Si institucioni përgjegjës për financat dhe ekonominë e vendit, MFE nuk ka të përcaktuar detyra konkrete mbi menaxhimin dhe monitorimin e mbarëvajtjes së sistemit të kasave fiskale, monitorimin ndaj AT në lidhje me objektivat e kësaj të fundit në mbarëvajtjen e sistemit të kasave fiskale;
- Nuk janë vendosur objektiva të qarta dhe përfitimet që do të kishte nga sistemi i kasave fiskale, si dhe nuk janë përcaktuar tregues për performancën e sistemit në vijimësi. Vendosja e objektivave është hapi i parë më i rëndësishëm për implementimin e sistemeve të paisjeve fiskale.

1.2 - CILAT JANË *OUTPUT*-ET E PËRFITUARA NGA PËRDORIMI I KASAVE FISKALE NË RITJEN E TË ARDHURAVE TATIMORE?

Çdo ekonomi e ka të vështirë të zhdukë tërësisht informalitetin. Megjithatë, nxjerrja në sipërfaqe e aktiviteteve informale përbën një potencial për të rritur të ardhurat tatimore, për të analizuar dhe për t'u fokusuar me mire tek risku potencial, për të rritur produktivitetin dhe nxitur rritjen ekonomike.

Në vitin 1994 ishte hera e parë kur qeveria shqiptare tentoi të vinte në zbatim projektin e kasave fiskale. Me miratimin e ligjit nisi shpërndarja dhe shitja nga vetë shteti, me një çmim që shkonte rreth 300 dollarë. Projekti dështoi për shkak se qeveria nuk i kishte kapacitetet për t'i kontrolluar bizneset, që nuk arritën kurrë t'i vinin në punë 20 mijë kasat e blera, të cilat mbeten deri vonë si relike në lokalet e tatimpaguesve.

Në vitin 2007, Qeveria vendosi të krijojë një sistem të kontrollit të pagesave me para në dorë, në të cilin të dhënat nga arkëtimet transferohen në sistemin qendror përmes GPRS

në fund të ditës së punës. Një sistem i tillë lejon tatimpaguesve të bëjnë ndryshime dhe të përshtaten sipas nevojës, përpara se të dhënat të dërgohen në sistemin qendror. Ndonëse kasat fiskale u instaluan për herë të parë në vitin 2010, me qëllim parandalimin e evazionit fiskal dhe rritjen e Buxhetit të Shtetit, nga intervistat e grupit të auditimit me MFE dhe DPT, pranohet se ato nuk sollën siç pritej, rritje të konsiderueshme të të ardhurave tatimore, qoftë nga TVSH-ja e brendshme ose nga tatimi mbi fitimin; për më tepër në “Raportin e Vlerësimit të Ndikimit”, material shoqëruar i projekt-ligjit të fiskalizimit thuhet: “...kasat fiskale u instaluan.... me **qëllim parandalimin automatik të evazionit fiskal dhe rritjen e Buxhetit Shtetëror**, ato nuk sollën rritje të konsiderueshme të të ardhurave tatimore, qoftë nga TVSH e brendshme ose nga tatim fitimet”.²”

Sipas një studimi³ të Bankës Botërore të vitit 2019, ekonomia informale në Shqipëri përllogaritet rreth 50%, çka përbën sfidë dhe kosto për AT dhe bizneset e ndershme. Ndërsa sipas raportit⁴ të Fondit Monetar Ndërkombëtar mbi ekonominë informale për periudhën 1991-2015, Shqipëria renditet në vendin e 54 në botë (nga 91 vende të marra në studim) me 28.5% të ekonomisë informale ndaj Produktit të Brendshëm Bruto (PBB) gjatë kësaj periudhe.

Shqipëria rezulton të ketë efektivitetin më të ulët të grumbullimit të Tatimit mbi Vlerën e Shtuar (TVSH) në rajon. Sipas një analize të FMN-së, në rishikimin e dytë të marrëveshje së re, kjo renditje e dobët e Shqipërisë vjen për shkak të intensitetit të lartë të përjashtimeve, normave të reduktuara dhe grumbullimit të dobët të saj. “Masa e fundit për uljen e pragut të regjistrimit të TVSH-së nga 5 në 2 milionë lekë duhet të rishqyrtohet” rekomandoi FMN në kuadër të disa rekomandimeve që synojnë të përmirësojnë efektivitetin e tatimit.

Implementimi i paisjeve fiskale në Greqi, u miratua në ligj në 1988. Përdorimi i detyrueshëm i këtyre pajisjeve u mbështet përmes një libri dhe një kod mbajtjeje të regjistrave. Të dhënat e performancës së të ardhurave nga TVSH-ja tregojnë një trend në rritje pozitive të TVSH-së nga viti 1987 deri në 1988, me përshtetshmëri në periudhën pas zbatimit të paisjeve fiskale. Kjo supozon që futja e paisjeve fiskale mund të rezultojë në një rritje të nivelit të TVSH-së, të paktën në vitet fillestare. Ky rezultat duhet të vlerësohet në dritën e faktorëve të tjerë, përfshirë reformat e politikës së TVSH-së. Në v. 1988 autoritetet greke ulën nivelin e TVSH-së (nga 18 në 16 përqind); ky është edhe shkaku kryesor uljes së raportit të TVSH-së ndaj PBB-së. Më pas TVSH shkoi përsëri nga 16 në 18 përqind si dhe pati një rritje në normat e reduktuara dhe super të reduktuara, që do të shpjegonin rritjen e mëvonshme të nivelit të TVSH-së ndaj GDP.

² Raporti i vlerësimit të ndikimit, shtojca 2, fq. 6, dt. 1.08.2019

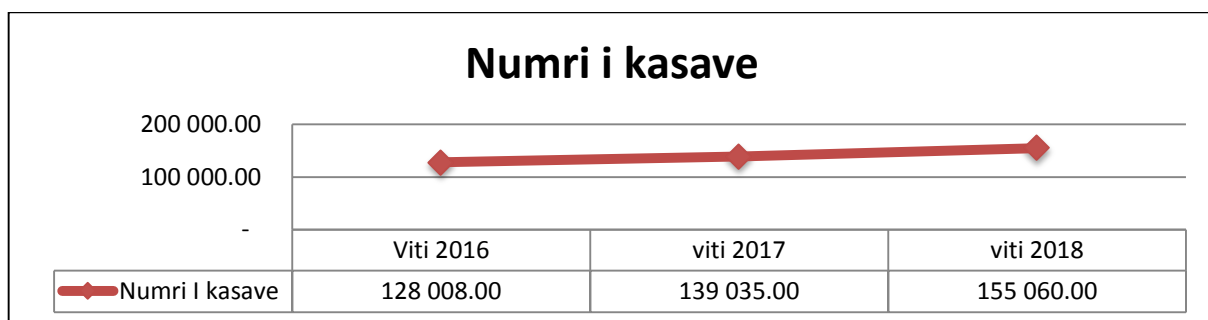
³ Banka Botërore: Financierët si katalizatorë për rritjen në Ballkanin Perëndimor (Accountants as Catalysts for Growth in the Western Balkans: Initial Assessment of SME's Financial Management and Financial Governance), Maj 2019.

⁴ FMN: “Ekonomitë hije rreth botës: Çfarë kemi mësuar në këto 20 vitet e kaluara? (Shadow Economies Around the World: What Did We Learn Over the Last 20 Years?), Janar 2018.

Për më tepër, megjithë një lëvizje fillestare në ngritje, tendenca e përgjithshme nga periudha 1998 deri në 2010 ka qenë konstante ose negative, duke treguar kështu që edhe ndonjë ndikim pozitiv nga pajisjet fiskale nuk është i qëndrueshëm.

Ecuria e numrit të kasave fiskale 2016-2018 dhe e xhiros së raportuar prej tyre

Ndër vite, rezulton një rritje të përdorimit të kasave fiskale tek bizneset. P.sh. në vitin 2018 regjistrohen 155.060 fiskale kasa aktive me një rritje prej 12%, ose rreth 16 mijë kasa më shumë në krahasim me një vit më parë, krahasuar me 128.008 kasa në 2016. Në raport me vitin 2016, në fund të vitit 2018, numri i kasave është rritur me 27 mijë, ose me rreth 21%.



GRAFIKU 1: NUMRI I KASAVE FISKALE NË VITET 2016-2018

BURIMI: DREJTORIA E PËRGJITHSHME E TATIMEVE-PUNOI GRUPI I AUDITIMIT

Nga nr. i kasave gjithsej, 3/4 e kasave fiskale të instaluara janë të vendosura në subjektet tatimpagues të regjistruar si biznes i vogël, ndërkohë që nga 121.000 subjekte tatim pagues gjithsej, subjektet e biznesit të vogël janë 95.700 ose rreth 90% e bizneseve që ushtrojnë veprimtari në të gjithë vendin.

Nga përgjigjet e pyetësorëve të grupit të auditimit, DPT pranon problematikat e sistemit aktual të pajisjeve fiskale dhe të administrimit të të gjithë procesit në rang vendi, si më poshtë:

- Sistemi nuk jep të drejta për organin tatimor për fiskalizimet apo ç'fiskalizimet në mënyrë elektronike, kasat e reja dhe ekzistuese apo adresat. Këtë aktualisht e bëjnë vetëm shoqëritë e autorizuara, pasi jepet miratim me shkrim nga DRT përkatëse.
- Sistemi nuk menaxhon ndërhyrjet e teknikëve të autorizuar dhe të japë të drejtat e ndërhyrjes apo roleve (është vetëm një *user* dhe kështu nuk mund të identifikohet tekniku),
- Kasat fiskale kanë transmetuar shume raporte me mospërputhje vlerash. Kompania (Shoqëria e Autorizuar) nuk merr aprovim kur ndryshon *firmware*-n e kases fiskale,
- Teknikët e autorizuar fiskalizojnë të dhëna të pasakta të subjekteve tek kasa fiskale jo sipas ekstraktit të QKB. Ndryshimet e adresave të kasave fiskale nuk përputhen me të dhënat e sistemit E-Tax.

- Teknikët nuk i shënojnë drejt adresat që janë regjistruar në QKB. U bënë verifikime në disa raste nga grupi i auditimit dhe adresat e subjekteve tatimpagues nuk korrespondojnë me adresat e regjistruara në QKB.
- Sistemi nuk bën kalimin automatik të pajisjes fiskale sipas DRT-së ku është i regjistruar tatimpaguesi.
- Subjektet e kryejnë në mënyrë manuale mbylljen ditore të kasës fiskale, duke mos transmetuar të dhënat financiare për një periudhë të gjatë kohore. Sistemi duhet të bënte mbyllje automatike në fund të ditës, ndërsa në fakt kjo mbyllje nuk bëhet nëse nuk e bën subjekti tatimpagues në mënyrë manuale,
- Kuponi tatimor nuk ka një numër serial unik për çdo transaksion dhe për këtë nuk identifikohet në sistem kur ai transmetohet në raportin “Z”, gjë e cila, shprehen specialistët e TIK, do të realizohet nga sistemi i ri i fiskalizimit.
- Pajisjet fiskale duhet të kenë modem të integruar. Në shumë raste janë hasur probleme me modemin e transmetimit jo cilësor dhe në raste vjedhje\humbje duhet të ndryshohet manualisht në sistem seriali i modemit, gjë që aktualisht e bën shoqëria e mirëmbajtjes së sistemit, duke mos ia dhënë këtë të drejtë DPT.
- Vështirësi në nxjerrjen e të dhënave përsa i përket xhiros sipas datave, muajve, vitit duke qenë se ka disa skedarë të transmetimit që nuk janë ngarkuar në rregull. Konkretisht, kur pajisjet fiskale standarde transmetojnë më shumë se një datë brenda një skedari, dhe skedari ka brenda disa rreshta me nr. 10, ngarkohet në sistem vetëm rreshti i parë (rreshti 10 i datës së parë). Rreshtat e tjerë që përmbajnë xhiron ditore të datave të tjera nuk ngarkohen. Kjo ndikon të gjithë raportet që dalin mbi xhiron e pajisjes fiskale duke vështirësuar nxjerrjen e xhiros për një kasë fiskale. (ditore, mujore, vjetore).
- Pajisjet fiskale kanë kapacitetet kufizues për të memorizuar deri në 1800 raporte ditore. Tejkalimi i këtij kapaciteti ndikon në rritjen e kostos së mirëmbajtjes të tatimpaguesit.
- “Nexus client” (sistemi aktual) nuk duhet të jetë me ndërfaqe të veçanta për 4 kompani të autorizuara, për arsye sigurie duhet të jetë me një ndërfaqe dhe me të drejta të kontrolluara.
- Shumë pajisje fiskale shfaqin “gabim” kur tentojnë të transmetojnë raportin ditor; etj. etj.

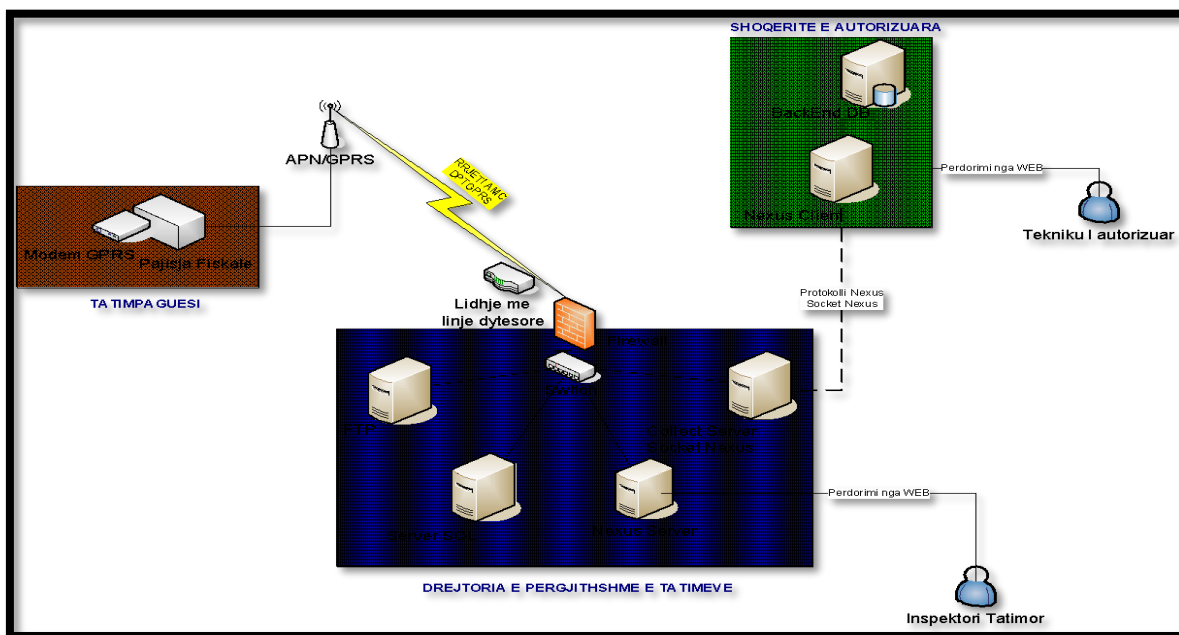
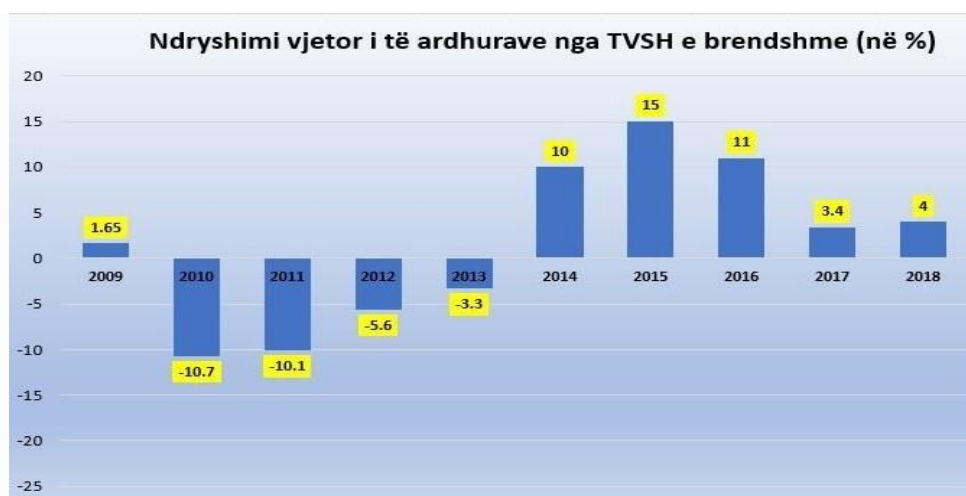


DIAGRAMA 1: SKEMA E FUNKSIONIMIT TË KASAVE FISKALE

Nga auditimi konstatohet se 46,5 milionë eurot e shpenzuara për 27 lloje kasa fiskale në përdorim, nuk kanë sjellë ndonjë përmirësim të dukshëm në të ardhurat tatimore nga TVSH e brendshme apo nga Tatimi i Fitimit. Në krahasim me vitin 2009, ka rënë ndjeshëm pesha e të ardhurave, që mbledhet nga tatimet. Në vitin 2009, tatimet mbledhnin 30% të TVSH-së totale, ndërsa për periudhën 2010-2018, pesha mesatare e TVSH-së së mbledhur nga tatimet ishte 24%. Ashtu si në periudhën para implementimit të kasave fiskale, mbi 76% e Tatimit mbi Vlerën e Shtuar arkëtohet në dogana nga mallrat e importit, ndërkohë që vlera e shtuar është shumë më e lartë nga importi i mallrave deri te shitja finale.

Drejtoria e Përgjithshme e Tatimeve (DPT) u përball me një sfidë të madhe në vitin 2018, në menaxhimin e zgjerimit të regjistrit të TVSH-së, pas reduktimit të pragut. Reduktimi futi rreth 13,000 biznese të vogla në sistemin e TVSH-së për herë të parë në prill 2018. Kjo rriti me gati një të tretën bizneset në TVSH.

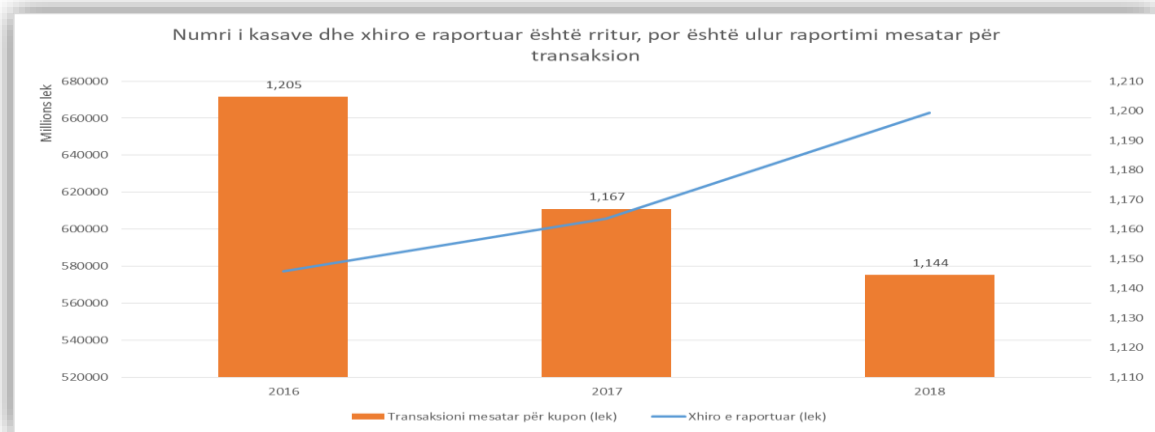


GRAFIKU 2: NDRYSHIMI VJETOR NË % I TË ARDHURAVE NGA TVSH E BRENDSHME 2009-2018
BURIMI: DREJTORIA E PËRGJITHSHE E TATIMEVE-PUNOI GRUPI I AUDITIMIT

Pavarësisht rritjes së xhiros së raportuar nga kasat, ajo që konstatohet në periudhën 2017-2018 është ulja e raportimit mesatar për kupon. Në vitin 2018, raportimi mesatar për kupon ishte 1,144 lekë, nga 1,167 lekë në 2017-n dhe 1,205 lekë në 2016.

Vetëm xhiro e raportuar nga DTM dhe DRT Tiranë ze rreth 60% të xhiros së realizuar në rang vendi.

Kjo dukuri është konstatuar në të gjitha rrethet, me përjashtim të Tiranës që ka shënuar një rritje të lehtë (me 2.5%). Ndërsa rënia më e lartë është shënuar në DTM, me 4.4%.



GRAFIKU 3: TË DHËNA MBI KASAT FISKALE 2016-2018

BURIMI: DREJTORIA E PËRGJITHSHME E TATIMEVE-PUNOI GRUPI I AUDITIMIT

Konkluzione:

- Implementimi i kasave fiskale ka hasur në probleme dhe pavarësisht se janë instaluar gjerësisht nga subjektet tatimpagues ato nuk kanë dhënë një zgjidhje efektive për ATQ në rritjen e të ardhurave tatimore, duke mos justifikuar shpenzimet e bëra nga biznesi.
- MFE nuk ka bërë analiza dhe studime për të matur ndikimin e kasave fiskale në rritjen vjetore të TVSh-së apo zërave të tjerë të të ardhurave tatimore.
- Zgjerimi i përdorimit të kasave fiskale ka krijuar iluzionin e një mekanizmi të përmirësuar të rritjes së të ardhurave tatimore, por faktikisht ndikimi i tyre ka qenë i dobët në rritjen e të ardhurave tatimore. Kërkesa për tatimpaguesit që të raportojnë shumën e xhiros në fund të ditës le shkas për raportim të pasaktë të xhiros së realizuar nga ana e tyre dhe për fshehjen e xhiros së realizuar.
- Mungesa e një modeli të suksesshëm për reduktimin e evazionit fiskal, së bashku me zbatimin joefektiv të përdorimit të kasave fiskale, që është i përhapur dhe i dukshëm, do të vazhdojë të pengojë përmirësimet e ndjeshme në rritjen e të ardhurave.

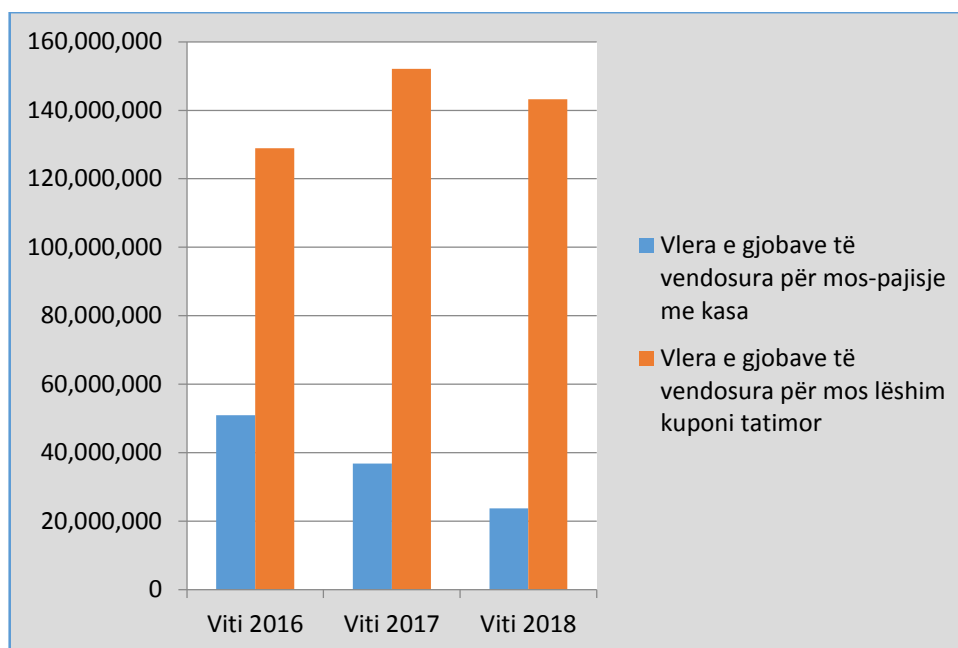
Për pasojë, arritja e objektivave të vendosjes së kasave fiskale, sado pozitive që mund të kenë qenë, është në dyshim, duke qenë se AT nuk ka të dhëna, studime dhe/ose analiza, në lidhje me ndikimin e kasave fiskale në uljen e evazionit tatimor dhe rritjen e të ardhurave tatimore.

2.1 - A KA QENË PLOTËSISHT FUNKSIONAL MONITORIMI DHE VLERËSIMI I SAKTË I XHIROS SË BIZNESEVE NGA ADMINISTRATA TATIMORE?

Një nga “produktet” më të identifikueshme nga ana e administratës tatimore është përfshirja e kasës fiskale në planet operative për goditjen dhe parandalimin e informalitetit dhe paligjshmërisë në fushën e tatim-taksave, të zbatuar nga Drejtoria e Hetimit Tatimor. Një nga drejtimet e këtyre operacioneve është edhe “instalimi, përdorimi i pajisjeve fiskale dhe lëshimi i kuponit tatimor”.

Për periudhën 2016-2016, në 1.900 rastet e konstatimit të mos pajisjes me kasë fiskale AT ka aplikuar gjoba në vlerën 111,435,826 lekë dhe për 7.448 rastet e konstatimit të mos lëshimit të kuponit tatimit ka aplikuar gjoba në vlerën 424,336,264 lekë.

Drejtoria e Hetimit Tatimor e cila është krijuar në vitin 2016, ka vënë në dispozicion të dhëna vetëm pas vitit 2017, për arsye se nga lëvizjet e shpeshta të stafit dhe ndryshimi i strukturave të ATQ, nuk kanë patur vazhdimësi të një pjese të statistikave të kasave fiskale, duke qenë se kasat fiskale kanë filluar funksionimin që nga viti 2010.



GRAFIKU 4: GJOBA TË LËSHUARA PËR PERIUDHËN 2016-2018 (NË LEKË)
BURIMI: DREJTORIA E PËRGJITHSHME E TATIMEVE-PUNOI GRUPI I AUDITIMIT

Në planin operacional të dt. 24.01.2018 ushtruar në periudhë 05.02.2018 deri 17.03.2018, ku u kontrolluan 4.358 subjekte tatimpagues dhe u konstatuan 1.395 shkelje, për të cilat u vendosën penalitete në shumën prej 29,754,000 lekësh, nga të cilat për moszbatim të dispozitave për kasat fiskale u vendosën 11,790 mijë lekë ose 40% e shumës së penaliteteve. Në shumën e penaliteteve për kasat fiskale, pjesën më të madhe 71% të shumës, e zë shkelja “moslëshim kuponi tatimor (rast i parë)”.

Nga auditimi konstatohet se DMR, në Planin Vjetor Administrativ të menaxhimit të riskut të pajtueshmërisë 2016 dhe në Regjistrin e Riskut të vitit 2018 të miratuar, nuk ka asnjë çështje që të trajtojë në gjerësi riskun e pajisjeve fiskale në uljen e evazionit.

Konkluzione:

- Kontrollat e ushtruara nga ana e AT (DPT dhe DRT), në lidhje me pajtueshmërinë e sistemit të kasave fiskale, janë kryer vetëm si pjesë e punës së përditshme të tyre

dhe/ose në funksion të aksioneve anti-informalitet të nisura nga AT ose Qeveria. Këto kontrole nuk kanë një metodologji të përcaktuar, si dhe nuk mbështeten në objektiva strategjike të mirë- dhe para-caktuar nga AT.

- Ashtu siç është vlerësuar në Programin e miratuar të këtij auditimi nga grupi i auditimit, kontrolli i brendshëm në menaxhimin e kasave fiskale ka qenë i dobët, aktivitetet kryesore operacionale në proceset e implementimit të kasave fiskale i nënshtrohen një niveli të pamjaftueshëm mbikëqyrjeje dhe kontrolli menaxherial.
- DRT, lidhur me administrimin e kasave, kryejnë brenda territorit nën përgjegjësinë e tyre, vetëm mbledhje dhe përpunim të dhënash. Në disa raste u konstatua se të dhënat e raportuara nga DRT, për xhiron e realizuar nga kasat fiskale të instaluara, ndryshojnë me të dhënat e raportuara ATQ për këto drejtori.
- Nga të dhënat e vëna në dispozicion dhe pyetësorët e dërguar, nuk provohet të jenë kryer kontrole nga ana e AT ndaj shoqërive të autorizuara, në lidhje me respektimin e detyrimeve kontraktuale të tyre, sidomos në lidhje me detyrimet financiare që këto shoqëri të autorizuara aplikojnë ndaj subjekteve tatimpagues për kasat fiskale.
- Të dhënat e kasave fiskale gjithashtu kanë potencialin për t'u bërë një burim i besueshëm i treguesve ekonomikë për vendim-marrësit dhe rregullatorët e politikave, lehtësimin e kontroleve, etj., avantazhe të cilat nuk është shfrytëzuar nga MFE dhe DPT.

2.2 - ÇFARË ZGJIDHJESH OFRON SISTEMI I RI I FISKALIZIMIT PËR ADMINISTRATËN TATIMORE DHE BIZNESIN?

Në përpjekjet për të luftuar ekonominë informale dhe rritur të ardhurat e buxhetit gjatë këtij viti, Qeveria ka ndërmarrë një nismë për modernizimin e sistemit të monitorimit të taksave. Projektligji i propozuar ka për synim krijimin e nje sistemi të ri faturimi dhe monitorimi të transaksioneve të bizneseve në vend, bazuar në një sistem të ri të pajisjeve fiskale (*gjenerata e re e kasave fiskale*) dhe është hedhur në faqen e Web-it të DPT për konsultim publik prej datës 31.7.2019.

Qëllimi përfundimtar i sistemit të ri të fiskalizimit është rritja e të ardhurave buxhetore dhe zbatimi i kontrollit efektiv mbi transaksionet *cash* dhe jo *cash* në Republikën e Shqipërisë, duke krijuar faturën elektronike, *e-invoice*, me qëllim gjurmimin dhe identifikimit në kohë reale të transaksioneve që kryen biznesi. Sipas termave të referencës, fondi limit për projektin “Përmirësimi i modulit të menaxhimit të kontrollit të faturimit” është rreth 15 milionë € dhe do të financohet gjatë viteve 2018- 2022 nga Buxheti i Shtetit.

Projekti synon që, duke nisur nga data 1 Janar 2020 (shtyrë së fundi nga 01.04.2019), të gjitha transaksionet midis bizneseve dhe konsumatorit do të raportohen tek Administrata Tatimore në kohë reale, bazuar në sistemin e ri të pajisjeve fiskale, ndërsa të gjitha transaksionet ndërmjet bizneseve me njëri-tjetrin dhe ndërmjet bizneseve me organet publike do të bëhen në bazë të faturës elektronike.

Ndër ndryshimet kryesore që pretendon të sjellë projekti i ri i fiskalizimit janë:

- Sistemi i përmirësuar do të jetë gjithëpërfshirës dhe përfshin transaksionet B2C dhe B2B⁵;

⁵ B2C (Biznes – Klient); B2B (Biznes – Biznes)

- Më e lehtë dhe më e shpejtë për konsumatorët që të kontrollojnë nëse pranimi ka kaluar verifikimin (skanimi i kodit QR me telefonin celular - të gjitha të dhënat shfaqen);
- Përfshin transaksione jo cash, d.m.th. pagesa nga një llogari bankare në tjetrën, por edhe pagesa të bëra nga modele të reja duke përdorur monedhën virtuale dhe krypto, të cilat nuk janë të kontrolluara nga institucionet financiare;
- Mundëson ndjekjen e afateve të pagesës në kuadër të transaksioneve B2B dhe kështu të shërbejë si një mekanizëm rregullator për Direktivën e Pagesave me vonesë në Transaksionet e Biznesit;
- Mundëson plotësimin automatik të formularëve që tatimpaguesit (psh. librat e shitjes dhe blerjes, apo te parambush fusha të caktuara te deklarates se TVSH) duhet të dorëzojnë pranë autoriteteve tatimore;
- Monitorim më të mirë të të gjithë tatimpaguesve dhe auditimit të synuar, zvogëlimin e kostove administrative dhe rritjen e efikasitetit të Administratës Tatimore;
- Zvogëlim të numrit të formularëve që tatimpaguesit duhet të paraqesin me autoritetet tatimore sepse raportet duhet të jenë të mundshme për të gjeneruar automatikisht nga sistemi - një kosto më të ulët tatimpaguesi administrative;
- Të dhëna më të mira për prodhimin e raporteve statistikore dhe vlerësimin e efekteve të rregulloreve;
- Në rastin e pagesës jo *cash*, më e lehtë të mbahen gjurmët e parave, ose nëse një transaksion është realizuar në të vërtetë ose është fiktiv vetëm për të zvogëluar detyrimin tatimor;
- Me përpunimin e të dhënave (në varësi të sasisë së të dhënave që do të dorëzohen në ATQ - mund të jenë specifike për një sektor ose mallra luksoze) më e lehtë për të përcaktuar çmimet e tregut,
- Do të jetë e mundur të reagohet më shpejt në rast të mashtrimit dhe të ketë kontroll më të mirë të TVSH-së;
- Në transaksionet B2B, do të bëhet e mundur që blerësi të përcaktojë menjëherë nëse furnizuesi është me të vërtetë një pagues tatimor i TVSH-së apo jo;
- Të dhënat duhet përcillen në kohë reale;
- Blerësit (qytetarët) kanë mundësinë për të marrë pjesë drejtpërdrejt në luftën kundër ekonomisë informale, duke kontrolluar vërtetimin e arkëtimeve nëpërmjet kodit QR;
- Mundëson veprime të shpejta (ndalimi i punës deri në heqjen e parregullsive, urdhrat për kundërvajtje etj.);
- Kalimi në një sistem më modern me një gamë më të gjerë të përdorimit, veçanërisht në aspektin e pagesave pa para në dorë dhe monedhës së re virtuale;
- Do të jetë e mundur që menjëherë të kontrollohen elementet e faturës dhe nëse TVSH-ja e ngarkuar është në përputhje me ligjin;

Në **Hungari** sistemi i fiskalizimit ka kontribuar në uljen e ndjeshme të evazionit në TVSh nga 20.9% në 2013 në 13.7% in 2015, rritur me 15% të ardhurat nga TVSh.

Në **Korenë e Jugut**, aplikimi i këtij sistemi pati si rezultat që 96.5% e transaksioneve të monitoroheshin becoming administrata

tatimore që në 2016 ndaj 37.7% që ishin në v. 2004. Për këtë periudhë nr. kuponave tatimorë u rrit me 11 herë.⁶

Konkluzione:

- QQ nuk ka bërë analiza se si do të arrihet fiskalizimi, në parashikimin e rezultateve të matshme të kosto përfitimeve nga aplikimi i sistemit të fiskalizimit dhe në uljen e evazionit dhe rritjen e të ardhurave tatimore;
- Megjithëse është vlerësuar që nga implementimi i plotë i Projektit të Fiskalizimit, të ardhurat nga TVSH-ja e brendshme të rriten me rreth 20-30 % krahasuar me TVSH-në që arkëtohet aktualisht, ndikimi i projektit nuk është pasqyruar në parashikimet e të ardhurave për v. 2020 (vit që fillon zbatimi i fiskalizimit), të cilat v. e ardhshëm janë parashikuar të rriten rreth 5.1% krahasuar me të pritshmin e vitit 2019, rritje kjo e ngjashme me periudhat e mëparshme (të ardhurat tatimore krahasuar me vitin paraardhës për v. 2016 u rritën 5.7 %; për. v. 2017 u rritën 7 % dhe për 2018 u rritën 8.2 %).

Projekti (Përmirësimi i modulit të menaxhimit të kontrollit të faturimit) bart edhe risqe, më kryesoret do të vlerësonim:

- Miratimi jo në kohë i ndryshimeve ligjore dhe akteve nënligjore, i cili vështirëson realizimin e kërkesave të projektit;
- Mospërshtatja e sistemit të ri me pajisjet fiskale aktuale dhe integrimi me sistemin bazë të tatimeve gjë e cila do të shoqërohet me rritje të koston për bizneset;
- Mungesa e bashkëpunimit dhe reagimi negativ i aktorëve kryesorë të këtij projekti jashtë administratës tatimore (tatimpaguesit, shoqëritë e autorizuar etj.);
- Mungesa e bashkëpunimit nga aktorët kryesor për ndërtimin e regjistrimit të pasurive të luajtshme/palujtshme dhe të institucioneve financiare;
- Vendosja e një periudhe të shkurtër tranzicioni (deri 01.04.2019) krahasuar me shembuj të eksperiencës ndërkombëtare;
- Implementimi i sistemit të ri për bizneset që ushtrojnë aktivitetin në zonat rurale, etj.

VENDOSA:

I. Të miratoj Raportin Përfundimtar të Auditimit të Performancës, “Efektiviteti i kasave fiskale në rritjen e të ardhurave tatimore” të ushtruar në Drejtorinë e Përgjithshme të Tatimeve dhe Ministrinë e Financave e Ekonomisë.

II. Të miratoj rekomandimet e përcaktuara dhe të kërkoj marrjen e masave për sa vijon:

➤ NË DREJTIM TË KUADRIT RREGULLATOR PËR NJE PËRDORIMIN EFEKTIV TË KASAVE FISKALE

⁶ Implementing online cash registers: Benefits, considerations and guidance © OECD 2019

Rekomandoj:

1. DPT të bëjë përditësimin e Rregullores së brendshme të organizimit dhe funksionimit, ku të përcaktojë detyra për drejtoritë funksionale (Drejtoria e Menaxhimit të Riskut, Drejtoria e Analizës dhe Kontabilitetit, etj.), për analizën e të dhënave të gjeneruara nga kasat fiskale, vlerësimin e riskut të ndikimit të kasave fiskale në të ardhurat tatimore.

Brenda 3 mujorit I-rë 2020

2. DPT të përfshijë në planin e zhvillimit strategjik objektiva të matshëm të rritjes së të ardhurave tatimore nga përdorimi i paisjeve fiskale.

Brenda 3 mujorit I-rë 2020

📁 NË DREJTIM TË *OUTPUT*-eve TE PËRFITUARA NGA PËRDORIMI I KASAVE FISKALE, NË RRIJTJEN E TË ARDHURAVE TATIMORE

Rekomandoj:

3. Nga ana e strukturave të DPT të kryhen analiza periodike të thelluara mbi gjendjen e xhiros së raportuar nga subjektet tatimpagues me kasa fiskale dhe shkaqet e deviacioneve duke ndërmarrë masa sipas rasteve konkrete;

Në vijimësi

4. MFE dhe DPT të bëjnë vlerësime për ndikimin e paisjeve fiskale në të ardhurat e buxhetit dhe të përcaktojnë prioritete për përmirësimin e këtij treguesi;

Në vijimësi

5. MFE në bashkëpunim me DPT të hartojnë një strategji duke përcaktuar objektiva të matshëm – në kuadër të uljes së evazionit fiskal - për rritjen e efektivitetit në përdorimin e pajisjeve fiskale nga subjektet tatimpagues;

Brenda 3 mujoit I- rë 2020

6. MFE në bashkëpunim me DPT të ndëmarrin fushata të vazhdueshme ndërgjegjësimi dhe informimi për subjektet tatimpagues dhe qytetarët në përdorimin e pajisjeve fiskale dhe lëshimin e kuponit tatimor, si pjesë të politikës së deklarimit vullnetar të të ardhurave;

Në vijimësi

7. Nisur nga fakti që për shumicën e të dhënave/raporteve të kërkuara nga grupi i auditimit, drejtoritë e AT rekomandonin që këto të dhëna ti kërkoreshin Drejtorisë së TIK; DPT së bashku me Drejtorinë e TIK, të marrin masa për trajnimin për gjithë strukturat e ATQ, në përdorimin e sistemeve kompjuterike të evidencimit të të dhënave tatimore, me qëllim rritjen e eficiencës të këtyre strukturave në nxjerrjen dhe përpunimin e të dhënave tatimore në zbatim të kryerjes së detyrave funksionale.

Në vijimësi

📌 NË DREJTIM TË MONITORIMIT TË XHIROS SË BIZNESEVE NGA ATQ

Rekomandoj:

8. DPT duhet të forcojë procedurat e kontrollit ndaj DRT në lidhje me përdorimin e sistemit të kasave fiskale si në drejtim të mbajtjes dhe evidentimit të dhënave në mënyrë unike, sistematike dhe të përditësuara ashtu edhe në përdorimin gjërësisht të të dhënave që ofron sistemi;

Vazhdimisht

9. Ministria e Financave dhe Ekonomisë në bashkëpunim DPT, t'i propozojë Qeverisë dhe të kërkojë nxjerrjen e akteve përkatëse ligjore, që krahas metodave ndëshkuese të parashikuar në aktet ligjore e nënligjore, bazuar në përvojën e vendeve të përparuara, të përdoren metoda alternative stimuluese dhe shpërblyese për lëshimin e kuponit tatimor si për subjektet tatimpagues ashtu edhe për blerësit, si lotari, zbritje të detyrimeve tatimore, etj;

Menjëherë

10. DPT të ndjekë të gjitha procedurat administrative dhe ligjore, për ngritjen e një strukture të veçantë pranë DPT, e cila të merret vetëm menaxhimin e të dhënave, statistikën dhe analizat e xhiros dhe të ardhurave, etj. nga kasat fiskale/sistemi i ri i fiskalizimit;

Në vijimësi

11. DPT të marrë masa për kryerjen e kontrollove të vazhdueshme ndaj shoqërive të autorizuara, për respektimin e detyrimeve kontraktuale të tyre si dhe respektimin e detyrimeve financiare ndaj tatimpaguesve nga këto shoqëri, sipas përcaktimeve ligjore;

Në vijimësi

12. MFE në bashkëpunim me DPT të hartojë një paketë treguesish (indikatorësh) të efektivitetit të pajisjeve fiskale në bazë të cilëve të bëhet analizë të dhënash, monitorimi dhe vlerësimi i performancës.

Brenda 6 muj. 1-rë 2020

📌 NË DREJTIM TE ZGJIDHJEVE QË OFRON SISTEMI I RI I FISKALIZIMIT PËR ADMINISTRATËN TATIMORE DHE BIZNESIN

Bazuar në përfundimet e auditimit dhe në eksperiencën më të mirë të vendeve të BE-së, për një implemetim të suksesshëm të sistemit të fiskalizimit

Rekomandoj:

13. MFE në bashkëpunim me DPT të kryejë analiza studimore, ku të përcaktojnë konkretisht rezultatet e pritshme të zbatimit të sistemit të ri të fiskalizimit (kostot dhe përfitimet) në uljen e evazionit, rritjen e të ardhurave tatimore sidhe ndikimin në buxhetin e shtetit.

Brenda muajit prill 2020

14. MFE në bashkëpunim me DPT të bëjnë vlerësime për amortizimin e kasave fiskale në përdorim dhe ta përfshijnë në treguesit e kosto – përfitim të subjekteve tatimpagues në implementimin e sitemit të ri të fiskalizimit.

Brenda 3 mujorit I – rë 2020

15. MFE dhe DPT të vazhdojnë bashkëpunimin me grupet e interesit në të gjitha fazat e implementimit të sistemit, duke krijuar grupe pune dhe rrjete online të grupeve të interesit.

Në vijimësi

16. MFE të ndërmarrë vlerësime vjetore të sistemit të ri të fiskalizimit dhe të përlllogarisë efektin në rritjen e të ardhurave nga TVSH dhe të ardhurave tatimore në përgjithësi.

Në vijimësi

17. Të ngrihet një Help – desk në ndihmë të subjekteve tatim pagues që kanë në përdorim paisje fiskale nëpërmjet të cilës ATQ t'i japë asistencë në kohë reale për probleme të ndryshme që lindin gjatë përdorimit të tyre.

Në vijimësi

Me ndjekjen dhe kontrollin e zbatimit të detyrave dhe masave të përcaktuara në këtë vendim ngarkohet Departamenti i Auditimit të Performancës.

Bujar LESKAJ

K R Y E T A R