

Efektet ekonomike dhe buxhetore të reformave fiskale 2015

1. Hyrje

Me 10 Mars 2014, Qeveria e Kosovës mori vendim me anë të të cilit nga data 1 Prill 2014 rriteshin për 25% pagat e të punësuarve që marrin rrogë nga buxheti i Kosovës dhe kompensimet për pensionistët dhe kategoritë tjera sociale.¹ Vendimi i Qeverisë së Kosovës barte disa probleme sa i përket menaxhimit të financave publike dhe ndikimit në ekonominë e vendit. Së pari, rritja e shpenzimeve për paga nuk ishte planifikuar në Kornizën Afatmesme të Shpenzimeve 2014-2016 dhe kjo jepte indikacion për jo-stabilitet makrofinanciar.² Së dyti, kjo rritje ulte shpenzimet për investime kapitale të cilat shpenzime kanë potencial më të madh për të gjeneruar zhvillim ekonomik. Së treti, rritja e pagave së bashku me shpenzimet për autostradën Prishtinë-Shkup pritet ta rrisin deficitin buxhetor mbi rregullën fiskale.

Në mënyrë që të balancohej rritja e shpenzimeve buxhetore me të hyrat, Fondi Monetar Ndërkombëtar (FMN) në përfundim të vizitës në Kosovë në Mars të 2015, i sugjeron Qeverisë së Kosovës që në vazhdim të rritjes së akcizave të ndryshme gjithashtu të shikojë mundësitë për rritjen e Tatimit mbi Vlerën e Shtuar (TVSH) i cili do të sjell një rritje thelbësore në të hyrat buxhetore.³ Në mbledhjen e 20 të Qeverisë së Kosovës, datë 24 Mars 2015, pikërisht gjatë kësaj vizite të FMN-së, Qeveria mori një varg vendimesh për ndryshime fiskale. Ndër tjera, këto vendime kanë të bëjnë me aprovimin e projektligjeve të reja të:

- a) Tatimit mbi Vlerën e Shtuar (TVSH);

¹ Qeveria e Republikës së Kosovës, Vendimi Nr 01/176. 10 Mars 2014, Burimi: <http://bit.ly/1BqCRR1>

² Ministria e Financave, Korniza Afatmesme e Shpenzimeve 2014-2016, Prill 2013, Burimi: <http://bit.ly/1FcgaYf>

³ Fondi Monetar Ndërkombëtar, Kosovo: Concluding Statement of the 2015 Article IV Mission, 30 Mars 2015, Burimi: <http://bit.ly/1FccDJt>

- b) Tatimit në të Ardhurat e Korporatave;
- c) Tatimit në të Ardhurat Personale; dhe
- d) ndryshimet në akcizat e veturave, duhanit, pijeve alkoolike etj.⁴

Qëllimi i kësaj analize është që të bëjë një vlerësim rreth efekteve ekonomike dhe fiskale të ligjeve të lartpërmendura. Disa prej të gjeturave kryesore të kësaj analize tregojnë se bizneset e vogla do të ndikohen negativisht nga ulja e pragut të TVSH-së, ndërsa heqja e TVSH-së në makineri dhe lëndën e parë do të ulë koston e financimit të prodhimit, përmirësoj likuiditetin e prodhuesve dhe potencialisht rritë investimet në sektorë prodhues. Rritja e TVSH-së në shumicën e produkteve nga 16 në 18%, duke i mbajtur faktorët tjerë të izoluar, pritet të sjellë rritje të çmimeve në shportën e konsumatorit dhe të rrisë të hyrat buxhetore. Së fundmi, duke u bazuar në uljet paraprake në tatimin në korporata, taksimi i dividendës së tërhequr nuk pritet të ketë ndonjë efekt në rritjen apo uljen e investimeve.

2. Projektligji për Tatimin mbi Vlerën e Shtuar

Ndryshimet më të mëdha sa i përket këtyre projektligjeve pritet të ndodhin tek Projektligji për TVSH.⁵ Së pari, sipas nenit 6 të Projektligjit për TVSH, ulet pragu i TVSH-së nga 50,000 euro sa është në ligjin aktual në 30,000 euro. Pra çdo biznes i cili realizon qarkullim mbi 30,000 euro brenda vitit, do të detyrohet të regjistrohet për TVSH dhe të paguaje për pjesën e cila tejkalon këtë shumë. Buxheti i Kosovës do të përfitojë nga kjo ulje e pragut të TVSH-së ngase një numër më i madh i bizneseve do të detyrohen të paguajnë TVSH, mirëpo në anën tjetër kjo politikë fiskale do të shkaktojë kosto administrative dhe rëndoje mbi bizneset e reja dhe të vogla të cilat kanë nevojë për lehtësira fiskale dhe të cilat potencialisht krijojnë vende të reja pune.

Në bazë të përgjigjes së Administratës Tatimore të Kosovës (ATK), numri i bizneseve të cilat kanë paguar TVSH në vitin 2014 ka qenë 14,560, ndërsa vendimi për uljen e pragut do të rrisë këtë numër për 1,800 biznese.⁶

⁴ Qeveria e Republikës së Kosovës, Vendimi nr. 02/20, Vendimi 03/20 dhe 04/20, 24 Mars 2015, Burimi: <http://bit.ly/1bdrmMy>

⁵ Projektligji për Tatimin mbi Vlerën e Shtuar, 20 Mars 2015, Burimi: <http://bit.ly/1dsztq5>

⁶ ATK nuk ka ofruar ndonjë vlerësim financiar apo të dhëna me anë të cilit mund të bëhet një vlerësim.

Tabela. 1. Numri i bizneseve që paguajnë TVSH para dhe pas uljes së pragut

Viti	2010	2011	2012	2013	2014	Projeksion 2015
Numri i bizneseve	8,834	9,605	10,556	12,327	14,560	16,360

Një ndryshim tjetër i cili pritet të ketë efekt të kundërt me atë të uljes së pragut për pagesën e TVSH-së, është lirimi nga TVSH i këtyre kategorive të produkteve:

- linjat e prodhimit dhe makineritë për përdorim në procesin e prodhimit;
- lënda e parë që shfrytëzohet për procesin e prodhimit; dhe
- pajisjet e teknologjisë informative.

Kjo politikë fiskale pritet të përmirësojë likuiditetin e bizneseve dhe nxisë investime më të mëdha në prodhim. Sipas një vlerësimi të Ministrisë së Financave bizneset do ta kenë për rreth 27.6% më lirë fillimin e procesit të prodhimit.⁷ Produktet e liruar kryesisht do të jenë nga kapitulli 84 dhe 85, mirëpo lirimi nga TVSH për secilin produkt do të bëhet nga një komision i cili pritet të definohet me udhëzim administrativ.⁸ Ligji i ri pritet të sjellë edhe lehtësira procedurale pasi largon detyrimin për nxjerrje të certifikatës për import dhe eksport në ATK.

Ndryshimi i cili pritet të ketë efekte të mëdha në shportën e konsumatorit dhe në të hyrat e buxhetit të Kosovës është përshkallëzimi i TVSH-së. Për dallim nga ligji i vjetër ku norma e TVSH-së ishte 16% për shumicën e produkteve, në projektligjin e ri norma e TVSH-së pritet të rritet në 18%, që është një rritje për 13%. Një ndryshim po aq i rëndësishëm në ligjin e ri është edhe përshkallëzimi i TVSH-së, më anë të të cilit zbatohet norma e ulur e TVSH-së në 8% në disa kategori të produkteve, si:

- ushqimore (oriz, miell, bukë e bardhë, qumësht, vezë etj.)
- furnizimet me shërbimet publike (energji elektrike, mbledhje të mbeturinave, ngrohje etj.)
- furnizimi me barna dhe instrumentet mjekësore etj.

Me qëllim të matjes së efektit të këtyre ndryshimeve fiskale në shportën e konsumatorit, Instituti GAP ka marrë çmimet për njësi të muajit shkurt 2015 të një numër artikujsh dhe shërbimesh më "reprezentative" të publikuar nga Agjensioni i Statistikave të

⁷ Ministria e Financave, Intervistë me Semra Turbedar dhe Berat Havolli, 24 Prill 2015.

⁸ Ibid

Kosovës. Në bazë të peshave të përdorura nga ASK, këta artikuj përbëjnë rreth 33% të shportës së konsumatorit. Matje të saktë të efektit të TVSH-së në çmime është e vështirë, veçanërisht duke pasur parasysh se ulja e çmimit të rrymës mund të reflektoj me ulje të çmimeve të produkteve vendore, mirëpo duke i mbajtur faktorët tjerë të izoluar, del se shporta e konsumatorit do të ketë një rritje të çmimeve prej rreth 1%.

Vlen të përmendet se buka si produkt që përbën rreth 2.75% të shportës së konsumatorit pritet të lirohet për 2 cent, qumështi 6 cent, vaji 8 cent, 30 copë vezë lirohen për 17 cent ndërsa energjia do të lirohet për 0.5 cent kilovat orë.⁹ Nëse një familje shpenzon mesatarisht rreth 500 kilovat orë energji elektrike në muaj, atëherë do të kursejë rreth 2.5 euro në muaj nga lirimi i TVSH-së.¹⁰

Në anën tjetër, mishi si produkt i rëndësishëm ushqimor pritet të shtrenjtohet në mesatare për 9 cent për kg. Produktet tjera ushqimore të cilat priten të shtrenjtohen janë patatet, domatet dhe fasulet. Ndërsa edhe çmimet e produkteve tjera siç janë kafja, çaji, sheqeri do të pësojnë ngritje të çmimeve. Derivatet e naftës të cilat përbëjnë rreth 3% të shportës së konsumatorit (madje më shumë se buka) do të rriten për rreth 2 cent litri. Së fundmi, çmimet e produkteve të luksit si cigarja dhe birra do të pësojnë një rritje "të dyfishtë" ngase do të pësojnë edhe nga rritja e akcizës në këto produkte. P.sh. nëse një qytetar deri më sot ka paguar 24 centë akcizë për një litër birrë, nga sot ai do të paguajë 39 centë që është një rritje prej 60%, ndërsa për një pako cigare do të paguajë 6 centë më shumë vetëm nga rritja e akcizës plus katër cent nga rritja e TVSH-së (gjithsejtë 10 cent më shtrenjtë).¹¹

Tabela. 2 Efekti i ndryshimit të TVSH-se në çmime

Artikujt	Njësia matëse	Çmimet		
		Shkurt 2015 (TVSH e vjetër)	Çmimi me TVSH të re	Dallimi
Oriz	1 kg	1.31	1.22	-0.09
Miell gruri	1 kg	0.39	0.36	-0.03
Bukë e bardhë	500 gr	0.35	0.33	-0.02
Mish gjedhi pa eshtra	1 kg	6.39	6.50	0.11
Mish viçi	1 kg	7.24	7.36	0.12

⁹⁹ Të gjitha interpretimet sa i përket ndryshimit të çmimeve janë nën supozimin se faktorët tjerë nuk kanë ndryshuar

¹⁰ Ministria e Zhvillimit Ekonomik, Balanca Vjetore e Energjisë e Republikës së Kosovës për Vitin 2015, Dhjetor 2014, Burimi: <http://bit.ly/17YNZn3>

¹¹ Pako e cigares supozohet t'i ketë 20 cigare dhe të ketë çmimin e markës Marlboro

Mish pule	1 kg	2.61	2.66	0.04
Qumësht (Tetrapak)	1 lit	0.92	0.86	-0.06
Jogurt	1 lit	0.92	0.86	-0.06
Vezë	30 copë	2.48	2.31	-0.17
Vaj ushqimor	1 lit	1.09	1.01	-0.08
Banane	1 kg	1.2	1.22	0.02
Patate	1 kg	0.35	0.36	0.01
Domate	1 kg	1.41	1.43	0.02
Fasule	1 kg	2.7	2.75	0.05
Specat të pa djegës	1 kg	1.83	1.86	0.03
Sheqer	1 kg	0.64	0.65	0.01
Kafe e bluar	1 kg	7.07	7.19	0.12
Çaj	1 kg	5.32	5.41	0.09
Uji mineral	1.5 lit	0.32	0.33	0.01
Birrë	0.5 lit	0.54	0.55	0.01
Cigare - Ronhill	1 pako	1.29	1.31	0.02
Cigare - Marlboro	1 pako	2.25	2.29	0.04
Rryma elektrike	1 këh	0.074	0.07	-0.01
Dru zjarri	1 m ³	38.09	38.75	0.66
Benzin	1 lit	1	1.02	0.02
Dizel	1 lit	1	1.02	0.02

Sa i përket efektit të këtyre ndryshimeve në projektligjin për TVSH në të hyrat buxhetore, duke qenë se ATK nuk ka ndonjë databazë e cila i ndanë të hyrat nga TVSH në bazë të produkteve, kalkulimi për të hyrat e këtij institucioni nuk mund të bëhet.¹² Mirëpo në bazë të dhënave të dërguar nga Dogana, duke u bazuar në të hyrat e vitit 2014, efekti neto i uljes së normës së TVSH-së për disa produkte në të hyrat doganore pritet të jetë rreth 5 milionë euro.¹³ Kategoritë e produkteve të cilat pritët që të ndikojnë më së shumti në uljen e të hyrave janë: vajrat dhe yndyrat për gatim, qumështi, mielli, gruri, misri, etj. Në anën tjetër, rritja e TVSH-së në të gjitha produktet tjera nga 16 në 18% pritët t'i rrisë të hyrat doganore për rreth 51 milion euro, plus 4.2 milionë euro të hyra nga aplikimi i TVSH-së prej 8% në furnizime me barna.¹⁴ Në vazhdim, TVSH e mbledhur nga ATK pritët të rritet për rreth 17 milion euro.

¹² Për të bërë vlerësimin, Instituti GAP ka dërguar kërkesa zyrtare tek: Administrata Tatimore e Kosovës dhe Dogana e Kosovës

¹³ Kalkulimi i saktë për të gjitha kodet doganore nuk mund të bëhet, meqenëse Ministria e Financave nuk ka precizuar kodet doganore të produkteve të cilat përfitojnë nga zbritja e shkallës së TVSH-së

¹⁴ Projektion i Institutit GAP duke u bazuar në të hyrat doganore nga TVSH në vitin 2014

3. Ndryshimet tjera fiskale

Siç u cek edhe më lartë, në mbledhjen e njëjtë të datës 23 Mars 2015, Qeveria e Kosovës mori vendim edhe për ndryshimin e Ligjit për Tatimin në të Ardhurat e Korporatave (TAK) dhe Tatimit në të Ardhurat Personale (TAP).

Që nga Janari 2009, shkalla e tatimit në të ardhurat e korporatave në Kosovë është zbritur nga 20 në 10%.¹⁵ Nga 1 Janari 2010, Qeveria e Kosovës me anë të ligjit të ri për TAK ka larguar tatimin në dividend të marrë nga tatimpaguesit rezident dhe jo rezident, ndërkohë që shkalla e tatimit në të ardhurat e korporatave mbetet 10%.¹⁶ Në projektligjin e ri për TAK, Qeveria e Kosovës ka rikthyer tatimin në dividendë prej 10%, ndërsa tatimi në të ardhurat e korporatave ka mbetur i pandryshueshëm nga ligji i vitit 2010 (10%).¹⁷ Është me rëndësi të theksohet se tatimi në dividend vendoset në kohën e pagesës apo kreditimit. Pra në rast se nga ana e aksionarit vendoset që dividenda të riinvestohet atëherë subjekti juridik është i liruar nga tatimi. Në parim, kjo politikë nxit rritjen e investime kapitale dhe gjenerimin e vendeve të reja të punës. Mirëpo nëse kemi parasysh një studim të bërë nga UNDP me katër industritë më të mëdha prodhues, është gjetur se përgjysmimi i tatimit në korporata në vitin 2009 nga 20 në 10% nuk ka pasur ndonjë efekt në rritjen e këtyre industrive.¹⁸ Prandaj, edhe ky ndryshim nuk pritet të ketë ndonjë efekt të madh në rritjen e investimeve nga ana e korporatave të cilat veprojnë në Kosovë.

Megjithëse vendosja e tatimit në dividend mund të mos ketë ndonjë efekte tek bizneset, ky tatim siguron një barazi në mes të personave që realizojnë të hyra nga pagat dhe që tatohen në bazë të ligjit për TAP dhe atyre që do të realizojnë të hyra nga dividenda.¹⁹

Lidhur me efektet e këtij ndryshimi në buxhet, një vlerësim i tillë sipas ATK-së nuk është bërë pasi që varet nga shumë faktorë të ndryshueshëm siç janë: numri i aksionarëve që veprojnë në Kosovë, vlera e aksioneve, niveli i riinvestimeve etj.²⁰

¹⁵ Ligji nr. 03/L-113 për Tatimin në të ardhurat e Korporatave, 18 Dhjetor 2008, Burimi: <http://bit.ly/1FdWDqm>

¹⁶ Ligji nr. 03/L-162 për Tatimin në të ardhurat e Korporatave, Kreu 22, Neni 7, 01 Shkurt 2010, Burimi: <http://bit.ly/1AHsNcO>

¹⁷ Projektligji për Tatimin në të ardhurat e Korporatave, Neni 30, Burimi: <http://bit.ly/1H1qFkP>

¹⁸ UNDP, Ndikimi i Regjimit të Taksave në Katër Sektorë Prodhues, 2014, Burimi: <http://bit.ly/1QpOozr>

¹⁹ Ministria e Financave, Intervistë me Semra Turbedar dhe Berat Havolli, 24 Prill 2015

²⁰ Administrata Tatimore e Kosovës, Përgjigje me email, 06 Maj 2015

Sa i përket Ligjit për të Ardhurat Personale (TAP), ky ligj nuk ka ndonjë ndryshim thelbësorë në shkallën e tatimit. Disa prej ndryshimeve në ligjin e ri janë:

- a) është rritur maksimumi i shpenzimeve të përjashtuara për trajnim nga një mijë në tre mijë euro në rast se ato bëhen jashtë vendit;
- b) shpenzimet e lejuara për zbritje të përfaqësimit janë ulur nga dy në një përqind;
- c) zbritjet e lejuara për aktivitete bamirësie janë rritur në 10% etj.

4. Përfundime dhe rekomandime

Në bazë të të gjeturave të këtij punimi, ulja e pragut për TVSH nga 50,000 në 30,000 euro pritet të rëndojë bizneset e vogla të cilat në masë të madhe janë gjeneruese të vendeve të punës. Në anën tjetër, largimi i TVSH-së në linjat e prodhimit dhe lëndën e parë mund të ulë koston fillestarë të investimit në prodhim dhe përmirësojë likuiditetin e bizneseve. Megjithë ndikimet pozitive në uljen e çmimeve të disa produkteve, përshkallëzimi i TVSH-së pritet të rris koston e jetës së qytetarëve të Kosovës. Kjo rritje e koston së jetës do të reflektojë në të hyra më të mëdha buxhetore mirëpo me qëllim të balancimit të nevojave buxhetore, zhvillimit ekonomik dhe koston së jetës, Instituti GAP rekomandon:

- Pragu i TVSH-së duhet të përcaktohet në përputhje me incentivat për krijimin e vendeve të reja të punës dhe për këtë arsyeje duhet të kthehet në vlerën prej 50,000 euro;
- Në mënyrë që produktet bazë të mos pësojnë ngritje të çmimeve të zgjerohet kategoria e produkteve të cilat përfitojnë nga ulja e TVSH-së. Në këtë kategori duhet të shtohen produkte tjera ushqimore si: patatet, domatet, fasule etj.;
- Me mënyrë që të shmanget rritja e inflacionit në shportën e konsumatorit, TVSH për produktet bazë të ulet tutja nga 8% në 5%;
- Me qëllim të lehtësimit të jetës së qytetarëve, të lirohen produktet medicinale nga TVSH ashtu siç kanë qenë në ligjin e kaluar;
- Duke qenë se ulja e shkallës së tatimit në korporata nuk ka ndikuar në rritjen e aktivitetit biznesor dhe me qëllim të rritjes dhe diversifikimit të të hyrave buxhetore, Ministria e Financave të shikojë mundësitë e rritjes së tatimit në korporata.

INSTITUTI PËR STUDIME TË AVANCUARA



Instituti për Studime të Avancuara GAP është Think-Tank i themeluar në tetor të 2007 në Kosovë. Qëllimi kryesor i GAP-it është të tërheq profesionistë për të krijuar një ambient të zhvillimit dhe hulumtimit profesional, që haset në institucione të ngjashme në shtetet perëndimore. Kjo gjithashtu u ofron mundësi kosovarëve për hulumtimin, zhvillimin dhe implementim e projekteve me qëllim të avancimit të shoqërisë kosovare. Prioritet për këtë Institut është mobilizimi i profesionistëve në adresimin e sfidave ekonomike, politike dhe sociale të vendit. Qëllimet kryesore të GAP-it janë të mbush zbrazëtitë në mes të qeverisë dhe qytetarëve, si dhe të mbushë zbrazëtitë në mes të problemeve dhe zgjidhjeve.