

ARSYET E KTHIMIT

TË LIGJIT NR. 151/2020 “PËR NJË NDRYSHIM NË LIGJIN NR. 9975, DATË 28.7.2008, “PËR TAKSAT KOMBËTARE”, TË NDRYSHUAR”

Të nderuar deputetë,

Kuvendi i Shqipërisë në seancën plenare të datës 17.12.2020, ka miratuar ligjin nr. 151/2020 “Për një ndryshim në ligjin nr. 9975 datë 28.7.2008, “Për taksat kombëtare”, të ndryshuar”.

Ky ligj me shkresën me nr. 3236 prot., datë 24.12.2020 të Kuvendit, i është përcjellë Presidentit të Republikës për dekretim dhe shpallje. Kjo praktikë është administruar në Institucionin e Presidentit të Republikës me nr. 4361 prot., datë 24.12.2020.

Nga shqyrtimi i praktikës parlamentare mbi propozimin, shqyrtimin dhe miratimin e këtij projektligji, si dhe përmbajtjes së dispozitave të ligjit nr. 151/2020, rezulton se, **ky ligj ka si qëllim përjashtimin nga taksa e rentës minerare për mineralet metalore që përpunohen në vend dhe eksportohen në formën e nënprodukteve minerare** (ferrokromi, koncentratet e kromit dhe të bakrit), nga data e hyrjes në fuqi të këtij ligji **deri në fund të vitit 2023** (pra për 3 vjet), dhe aplikimin e normës së rentës minerare **në masën 1/3, për vitin 2024 e në vijim.**

Kjo nismë legislative argumentohet nga qeveria si një formë mbështetjeje për industrinë e përpunimit të mineraleve metalore, që sipas relacionit shoqërues dhe komisionit përgjegjës për shqyrtimin e saj, po përjeton një periudhë krize që kanë shkaktuar dhe ulje të kërkesës dhe çmimeve të tregut ndërkombëtar të nënprodukteve minerare metalore.

Projektligji është hartuar nga Ministria e Financave dhe Ekonomisë pas propozimeve të depozituara nga Ministria e Infrastrukturës dhe Energjisë, Shoqata e Minierave të Shqipërisë dhe Shoqata e Bashkimit të Prodhuesve Shqipëtarë. Sipas praktikës parlamentare, ky ligj pritet që të **sjellë një efekt negativ në buxhetin e shtetit prej afërsisht 500 milion lekësh**, në të ardhurat dhe shpenzimet buxhetore.

Projektligji është nismë e Këshillit të Ministrave dhe është shqyrtuar në Kuvendin e Shqipërisë, në Komisionin për Veprimtaritë Prodhuese, Tregtinë dhe Mjedisin në cilësinë e komisionit për dhënie mendimi, si dhe në Komisionin për Ekonominë dhe Financat në cilësinë e komisionit përgjegjës.

Projektligji i është nënshtruar shqyrtimit të propozimeve amenduese të deputetëve Vullnet Sinaj dhe Taulant Balla.

Presidenti i Republikës shqyrtoi ligjin nr. 151/2020, duke iu referuar përmbajtjes së aktit të dërguar për dekretim dhe shpallje dhe praktikës parlamentare të ndjekur për këtë qëllim, duke

vlerësuar përputhshmërinë e këtij ligji me parimet dhe parashikimet e Kushtetutës së Shqipërisë, legjislacionin aktual në fuqi, si dhe interesit më të lartë, atë të ruajtjes së interesit dhe pasurisë publike dhe stabilitetit ekonomik të vendit.

Në përfundim të shqyrtimit të këtij ligji, konstatohet se ky ligj **bie në kundërshtim me parimet dhe dispozitat kushtetuese** që mbrojnë **sigurinë juridike, lirinë ekonomike, barazinë para ligjit, autonominë e pushtetit vendor**, si dhe dëmton hapur **interesin publik dhe pasurinë kombëtare**. Konkretisht;

I. Ligji nr. 151/2020, bën një trajtim të favorizuar fiskal të një dege të industrisë në raport me degët e tjera.

Si argument për ndërhyrjen nëpërmjet parashikimit të propozuar të nenit 1, të ligjit nr. 151/2020, është paraqitur situata e rënduar në këtë degë të industrisë për arsye të efekteve negative të pandemisë Covid-19.

Në këtë kuadër, vlen të theksohet se situata pandemike e cila vazhdon ende, ka sjellë efekte negative në secilën fushë të ekonomisë dhe në secilin subjekt operues në tregun e lirë në vend dhe mbarë botën.

Kjo situatë trajtohet në mënyrë të vazhdueshme nga ekspertët e ekonomisë me qëllim përballimin e pasojave të rënda dhe ardhjen në ndihmë si për bizneset e investitorët, ashtu edhe për qyteatrët.

Për të shmangur këto pasoja, qeveritë e çdo vendi kanë parashikuar paketa të ndihmës ekonomike në disa nivele ndërhyrjeje, duke parashikuar lehtësime fiskale e tatimore për kategori të ndryshme subjektsh ekonomike, të shtrira në dhe për periudha kohore të ndryshme.

Për t'iu kthyer nismës konkrete, kjo nismë nuk është shoqëruar me një analizë të plotë të situatës, dhe përparësive që ka ky sektor për t'iu favorizuar në mënyrë fiskale.

Kësaj nisme i mungon transparenca që nga momenti që është propozuar, vlerësuar, analizuar kostot pozitive dhe negative në ekonomi për këtë nënsektor dhe për nënsektorët e tjerë, deri te formalizimi i propozimit.

Veçanërisht kur, ashtu sikurse ky nënsektor i industrisë, edhe të gjithë nënsektorët e tjerë janë përballur me vështirësi të qenësishme gjatë kësaj periudhe. Të gjitha degët e industrisë me aktivitet eksportet kanë përjetuar një periudhë krize, si për shkak të uljes së çmimeve, por dhe për shkak të uljes së kërkesës së jashtme, nisur nga pasiguria financiare që ka shkaktuar pandemia Covid-19.

Gjithsesi, është detyrë e pushtetit qendror që **të thellohet në shqyrtimin e parametrave fiskalë** dhe të mos krijojë një situatë ekstreme të trajtimit preferencial, duke favorizuar degë të veçanta të industrive, të cilat i nënshtrohen regjimeve të natyrave të njëjta.

Kështu, ndryshimet apo stimujt fiskalë do të duhet të përfshijnë dhe mbështesin objektivisht të gjitha industritë dhe aktivitetet eksportuese, dhe jo një industri të veçantë si në rastin e ligjit të miratuar.

Një nismë e kësaj antyre, para se të formalizohet, duhet të kishte marrë në analizë më parë nevojat e të gjithë nënsektorëve të ekonomisë, për të vlerësuar nëse ndërhyrja duhet në disa drejtime dhe nënsektorë, apo vetëm në një sektor në veçanti.

Kjo përzgjedhje lehtësuese vetëm për një sektor, e mbi të gjitha pa asnjë transparencë mbi:

- numrin e operatorëve ekonomikë që operojnë në këtë fushë;
- nivelin e të ardhurave vjetore që gjenerojnë;
- kontributet që derdhen në buxhetin e shtetit;

është një tregues më shumë për trajtim favorizues të subjekteve të caktuar ekonomikë, dhe jo ndërhyrje për të lehtësuar një sektor, mes shumë sektorëve të ekonomisë që po vuajnë pasojat e pandemisë Covid-19.

Shteti është i detyruar të sigurojë trajtim të barabartë para ligjit për të gjithë, duke mos lejuar diskriminimin e subjekteve që operojnë, përmes zbatimit të dispozitave ligjore favorizuese dhe/apo lejeve të dhëna, parime të cilat i nënshtrohen një mbrojtjeje të veçantë nga Kushtetuta.

Nëse lind nevoja për trajtim të tillë, kjo nevojë duhet të jetë e justifikuar dhe arsyetuar në terma konkretë, por gjithëmonë duke vlerësuar me shumë objektivitet dhe jo në kushte të tilla diskriminuese që sjellin pasojat për pasurinë publike.

Nevoja për trajtim të barabartë përcakton gjithashtu **detyrimin për vendimmarrje të qëndrueshme**, si për gjithë nënsektorët e industrisë, ashtu dhe për të gjithë subjektet operuese.

II. Ligji nr. 151/2020, është miratuar pa asnjë konsultim me pushtetin vendor, që është përfitues direkt i një përqindjeje të të ardhurave nga renta minerare, duke cenuar parimin e decentralizimit dhe autonomisë së këtij pushteti, ashtu dhe interesin publik për të përfituar nga fondet e planifikuara për t`u investuar në disa njësi të vetëqverisjes vendore.

Neni 4, pika 4, e ligjit nr. 9975 datë 28.7.2008, “Për taksat kombëtare” të ndryshuar”, në paragrafin e parë dhe të tretë parashikon konkretisht se:

“4. Taksa e rentës minerare caktohet sipas shtojcës nr. 2, që i bashkëlidhet këtij ligji dhe është pjesë përbërëse e tij. Përqindja e rentës minerare për përmbajtjen e mineralit metalor në nënproduktin mineralar është në masën sa 3/7 e normës së rentës për vitin 2019, 3/8 e normës së rentës për vitin 2020 dhe 1/3 e normës së rentës për vitin 2021 e në vijim së përcaktuar në shtojcën nr. 2, “Grupi i parë (I) Mineralet metalike” që i bashkëlidhet këtij ligji. Çdo person fizik apo juridik, që është i licencuar dhe/ose vepron në industrinë minerare, sipas një marrëdhënieje kontraktuale me ministrin përgjegjës për ekonominë, duhet të paguajë rentë minerare për burimet natyrore që nxjerr nga/mbi/dhe nëntoka e territorit të Republikës së Shqipërisë. Renta minerare llogaritet si detyrim mujor i subjektit taksapagues, në çastin kur ai shet produkte minerare. Në rastin e eksportit të produkteve minerare, renta paguhet në çastin e bërjes së deklaratës së eksportit. **5 për qind e të ardhurave nga renta minerare i takojnë pushtetit vendor ku zhvillohet veprimtaria. Të ardhurat nga renta minerare përdoren për investime për njësitë e qeverisjes vendore.**

[...]Në rastin kur taksa e rentës minerare aplikohet në përqindje, kjo taksë llogaritet duke shumëzuar vlerën e shitjes së produktit (pa TVSH) me përqindjen e rentës. Kur taksa e rentës minerare aplikohet në vlerë fikse për njësi, shuma e rentës minerare llogaritet duke shumëzuar 4 sasi të shitjes së produktit me vlerën e rentës minerare. Në rastin e shitjes së mineralit të grupit të parë (I), “Mineralet metalike”, për përpunim brenda vendit, nga nxjerrësi të përpunuesi, përqindja e rentës aplikohet në masën sa 3/7 e normës së rentës për vitin 2019, 3/8 e normës së rentës për vitin 2020 dhe 1/3 e normës së rentës për vitin 2021 e në vijim së përcaktuar në shtojcën nr. 2, mbi vlerën (çmimin) e shitjes, e cila, për efekt të përlllogaritjes së rentës minerare, nuk mund të jetë më e vogël se çmimi i shitjes për eksport të mineralit të papërpunuar.

Në relacionin shpjegues, citohet se: “[...] parashikohet që për periudhën 3-vjeçare të sjellë një efekt negativ prej afërsisht 500 milionë lekësh në buxhetin e shtetit.”

Përveç faktit që analiza e efekteve financiare nuk është kryer e plotë, por është kufizuar vetëm në periudhën **3 vjeçare**, kjo shumë në formën e efekteve negative **prek në mënyrë direkte edhe investimet e njërive të qeverisjes vendore.**

Në Raportin e Komisionit për Ekonominë dhe Financat, në cilësinë e komisionit përgjegjës, gjatë diskutimit të amendamentit të deputeti Vullnet Sinaj, (përmes të cilit propozohet një ndryshim në nenin 4, pikën 4, paragrafi parë, konkretisht propozohet rritja në masën 25 %, të të ardhurave nga renta minerare që kalojnë në favor të pushtetit vendor ku zhvillohet veprimtaria), Ministria e Financave dhe Ekonomisë ka deklaruar se, citojmë: [...] nuk është dakort me propozimin për shkak se ky amendament ka kosto shtese për buxhetin e shtetit. Buxheti i shtetit tashmë është i ndarë, planifikimet janë të përcaktuara dhe nuk ka asnjë diapazon që tashmë të bëjë ndryshime të tilla dhe të rialokojë fonde, pasi rishpërndarja nuk është uniforme por është e përqëndruar në vetëm pak bashki.

Pra, ndërkohë që nga njëra anë pranohet se planifikimet janë të përcaktuara, nga ana tjetër, **duke aplikuar një standard të dyfishtë të papranueshëm**, të ardhurat (po të planifikuara tashmë) që shkojnë nga renta minerare për njësitë e vetëqeverisjes vendore, janë hequr pa asnjë konsultim me ato njësi të vetëqeverisjes vendore që përfitojnë prej tyre.

Decentralizimi i pushtetit vendor garantohet nga Karta Evropiane e Autonomisë Lokale, Kushtetuta dhe vetë ligji nr. 139/2015 “Për vetëqeverisjen vendore”, i ndryshuar. Pavarësia e pushtetit vendor përfshin si autonominë funksionale, ashtu edhe pavarësinë e ushtrimit të veprimtarisë ligjore. Kjo ndarje sigurisht shoqërohet me ekuilibër dhe ndërveprim, por në çdo rast duke ruajtur kufirin e ndërhyrjes të sanksionuar në Kushtetutë.

Për t`u kthyer në vlerësimin e dispozitës së miratuar, do duhet të sjellim në vëmendje se pushteti vendor nëpërmjet organeve të veta, ka detyrimin e menaxhimit nga ana financiare të gjithë veprimtarisë që i është atribuar brenda juridiksionit të përcaktuar.

Kështu, në përgjigje të realizimit të kësaj veprimtarie janë parashikuar mënyrat e sigurimit të fondeve, në drejtim të të cilave janë marë masat për ruajtjen e paprekshëmrisë deri në nivel kushtetues.

Pushteti qendror dhe ai vendor, gjatë veprimtarisë së tij udhëhiqet nga parime të dobishmërisë dhe vlerësimit, dhe për këtë nevojitet që dhe veprimtaria legislative nuk duhet të ndikojnë në dobishmërinë e veprimtarisë së pushtetit vendor, i cili e përmbush dobishmërinë e aktivitetit të tij publik, pikërisht dhe përmes mundësisë buxhetore dhe të ardhurave të krijuara.

Ndërhyrja në mjetet financiare që zotëron pushteti vendor duke i shkurtuar ato, rrezikon qënësisht veprimtarinë e tij, sepse decentralizimi, dhe autonomia financiare është pikërisht realizimi konkret i zhvendosjes së qeverisjes në nivel territorial, e cila nuk mund të përmbushet plotësisht pa mjetet e nevojshme financiare.

Për rrjedhojë, kufizimi i të ardhurave mbart rrezikun për t`i pakësuar rolin qeverisës autoriteteve vendore në njësinë territoriale përkatëse.

III. Ligji nr. 151/2020 nuk shoqërohet me asnjë argument konkret financiar që të justifikojë regjimin e ndryshëm fiskal

1. Shtojca nr. 2 ka të klasifikuara emërtimin e grupit të mineraleve sipas ligjit minerar duke përmbledhur në këtë grupim, mineralet e:

- bakrit;
- kromit për eksport;
- nikelit (nikel-silikat);
- hekurit (hekur-nikel);

- argjendit;
- arit;
- plumbit;
- zinkut; si dhe
- të gjitha mineralet e tjera metalike.

Duke analizuar propozimin edhe me parashikimet e ligjit nr. 10 304, datë 15.7.2010, “Për sektorin mineral në Republikën e Shqipërisë”, i ndryshuar, ku janë dhënë qartazi përkufizimet e termit mineral, veprimtari minerare, si dhe aktivitetet e kërkimit, zbulimit, shfrytëzimit, përpunimit si dhe konservimit; si dhe qëllimin Qeverisë, për të ndihmuar industrinë në vazhdimin e kapaciteteve që ka duke mos i lejuar kompanitë që operojnë në këtë sektor të falimentojnë, **do duhej të sqarohet arsyeja pse nuk janë përfshirë në këtë nismë të Ministrisë së Financave dhe Ekonomisë edhe sektorët e tjerë.**

Investimi si në kohë dhe në angazhimin konkret edhe, duke përfshirë rrezikun që qeveria ka ndërmarrë duke pakësuar buxhetin e shtetit me një vlerë të konsiderueshme, përveçse nuk ka mundur të adresojë problematika gjithëpërfshirëse në sektorin e industrisë, por ka cenuar interesin publik.

Qeveria duhet ta ketë mëse të qartë se interesi në këtë rast në mbrojtje të një sektori specifik, duhet të barazpeshohet me interesin e shtetasve, që korrespondon me pakësimin e mundësive për të përfituar direkt nga përmirësimi i investimeve apo shërbimeve, për vlerat që pakësohen nga të ardhurat që tashmë do të mungojnë në buxhet për shkak të kësaj nisme.

Dy standardet e ndryshme që synohen të aplikohen në rast të hyrjes në fuqi të këtij ligji, do të sillnin shkelje të parimeve të mbrojtura nga Kushtetuta, një pabarazi në trajtimin e subjekteve ekonomike, duke favorizuar vetëm disa prej tyre lehtësisht të identifikueshëm, si dhe cenim të interesit publik.

2. Relacioni shoqëruar i projektligjit argumenton se ndryshimi i masës së rentës do të shërbejë si masë për të nxitur përpunimin në vend të mineraleve, si dhe rritjen e investimeve. Por në relacion nuk është prezantuar ndonjë ide, propozim apo strategji konkrete dhe të pritshme, veçanërisht për periudhën 3 vjeçare që kjo rentë nuk është parashikuar të vilet, për zhvillimin e investimeve në përpunimin e pasurive minerare.

3. Prodhimi mineral është një produkt i cili mund të magazinohet në pritshëmërinë e ndryshimit të konjunkturës së çmimeve, por dhe të kërkesës. Ky fakt në vetvete krijon mundësinë e kapërcimit të vështirësive momentale që mund të ekzistojnë për shkak të pandemisë Covid-19, që mund të ketë ndikuar në nivelin e çmimit dhe të kërkesës, **pa impaktuar rëndë funksionimin e biznesit.**

4. Duke iu referuar raportit të World Economic Outlook-Tetor 2020, të Fondit Monetar Ndërkombëtar, çmimi bazë i metaleve është rritur nga muaji shkurt deri në muajin gusht të vitit që sapo kaluam, 2020. Sipas të njëjtit raport të FMN-së **prishmëria për vitin 2021 është rritja e indeksit të çmimit të metaleve bazë.**

Në këto kushte lind natyrshëm pyetja nëse, Ministria e Financave dhe Ekonomisë si institucion që ka propozuar, **analizuar dhe përlogaritur efektet e nismës, është konsultuar me referenca të institucioneve të rëndësishme monetare dhe monitoruese të ekonomisë së vendit tonë dhe/apo botërore, apo jo ?.**

Nga materialet shoqëruese të projektligjit nuk arrihet të evidentohet përpjekja e Qeverisë nëpërmjet institucioneve të saj, për të arritur një ndihmesë direkte për të gjithë industrinë minerare nëpërmjet formave të tjera të ndryshme nga parashikimi i zerimit të detyrimit të rentës minerare, e cila në fakt **lidhet me të drejtën e përdorimit të burimeve kombëtare.**

IV. Zbatimi i ndryshimit të miratuar me ligjin nr. 151/2020, sjell pasoja fiskale që cenojnë interesin publik dhe rrezikojnë të çojnë në shfrytëzim abuzues të pasuritë natyrore të vendit.

1. Në vendet në zhvillim, si në rastin e vendit tonë ku mungojnë mundësitë ekonomike, **burimet natyrore konsiderohen si një pasuri kombëtare nga të cilat duhet të përfitojnë si qeveria qendrore dhe vendore, por dhe popullsia në tërësi, dhe jo të përfitojnë vetëm shoqëritë e industrisë nxjerrëse.**

2. Nisma duhet të ishte shoqëruar me shifra konkrete se cilat janë prurjet në të ardhura që sjell kjo industri, si në pushtetin vendor dhe atë qendror, për të pasqyruar konkretisht efektet pozitive dhe negative që do të sjellë norma e re.

3. Nisma duhet të shoqërohet me shpjegime mbi nivelin e humbjeve të parashikuara në buxhet dhe veçanërisht në të ardhurat e njëjësive të qeverisjes vendore; si dhe mënyrën se si i ka parashikuar qeveria për t'i rekuperuar këto humbje. Veçanërisht ulejn në zërin e të ardhurave për vitin 2021.

4. Renta minerare në kuptimin e dhënë në ligjin nr. 10 304 “Për sektorin mineral në Republikën e Shqipërisë”, të ndryshuar, **është përqindja e vlerës së mineralit të shitur, që i paguhet shtetit nga zotëruesi i lejes minerare, si kompensim për zvogëlimin e burimeve minerare.**

Ky detyrim është parashikuar si detyrim i përgjithshëm gjatë ushtrimit të veprimtarisë minerare, sipas tipit të lejes minerare të zotëruarit, gjatë periudhës së vlefshmërisë së saj.

Renta minerare, me kategorizimin në cilësinë e taksës kombëtare nënkupton rëndësinë pikërisht për arsyen se burimet natyrore janë jo të rinovueshme. Nisur nga ky fakt, politikat me të cilat duhet të shoqërohet kjo taksë duhet të përfshijnë si analizën e impaktit ekonomik ashtu edhe atë mjedisor.

Ministria e Financave dhe Ekonomisë do duhej të ndërhynte vetëm pas analizimit të njësive të prodhimit, njësive të produktit përfundimtar, të ardhurave bruto, apo vlerës së produkteve të përpunuara minerare për secilin subjekt operues, e vetëm më pas të konkludonte në vendimmarrje.

Meqënëse burime natyrore të kësaj natyre janë jo të rinovueshme, qeveria ka një përgjegjësi të madhe për të siguruar që vendi dhe komuniteti do të marrin përfitime, duke përfshirë tatimet dhe rentën sepse një herë që burimi është shfrytëzuar ai nuk ekziston më.

Pasuritë e nëntokës janë pasuri publike pronë e shtetit shqiptar dhe normalisht e gjithë qytetarëve shqiptarë. Në kushtet kur pasuria më e çmuar e nëntokës, e parinovueshme, trajtohet në këtë mënyrë, duke përjashtuar totalisht nga renta minerare subjektin/tet që e shfrytëzojnë atë, rezulton në fakt një situatë aspak e sigurtë e mirëadministrimit të kësaj pasurie, ku shteti përmes këtij ligji, me dashje, heq dorë nga e drejta e tij për të vjelë të ardhurat që i takojnë nga një pasuri që i takon të gjithëve, me qëllimin e vetëm që të favorizojë biznese të caktuar, që aktualisht kanë, apo mund të pajisen me autorizimet/lejet për ta shfrytëzuar atë.

Me fjalë të tjera, kjo do të thotë që përmes ligjit, pasuria e shqiptarëve, në këtë mënyrë keqpërdoret për t'u mbështetur një grup i ngushtë biznesesh.

Për sa më sipër, përveç humbjeve të të ardhurave në buxhet, dhe diferencimit fiskal mbi baza klienteliste, ndryshimi i propozuar cenon shfrytëzimin me objektivitet të pasurisë kombëtare e cila nëse konsumohet në këtë mënyrë, pa vjelë ato të mira që i takojnë gjithë shoqërisë, konsiderohet shpërdorim flagrant i saj.

Të nderuar deputetë të Kuvendit të Shqipërisë,

Për gjithë sa u parashtrua më sipër, duke vlerësuar se ky ligj bie ndesh me parimet kushtetuese, krijon diskriminim midis subjekteve ekonomike, cenon autonominë e pushtetit vendor, si dhe stabilitetin ekonomik të vendit, si tek të ardhurat buxhetore të qeverisjes qendrore, por dhe ato vendore, në bindje të Kushtetutës dhe në zbatim të nenit 85 pika 1 të saj, kam vendosur kthimin për rishqyrtim të ligjit nr. 153/2020 “Për një ndryshim në ligjin nr. 9975 datë 28.7.2008, “Për taksat kombëtare” të ndryshuar”, me qëllim që Qeveria dhe ligjvënësi të adresojnë drejtë, në mënyrë gjithëpërfshirëse, të qëndrueshme, dhe duke ruajtur të pacenuar pasurinë kombëtare.

Me respekt,

Illir Meta