**Amnistitë tatimore: Teori,Tendencat dhe disa alternative**

# Kapitulli 1: Hyrja

Kushtetuta jonë e re është themeluar tani, dhe ka një pamje që premton qëndrueshmëri; por në këtë botë asgjë nuk mund të thuhet se është e sigurt, përveç vdekja dhe taksat. ” (theksi i shtuar).

Benjamin Franklin (1817) (leter drejt Jean-Baptiste Leroy, 1789)

Përkundër deklaratës të famshme të Benjamin Franklin në lidhje me sigurinë e tatimeve, amnistitë tatimore - të cilat janë një ftesë për evazionistët tatimorë të bashkohen me radhët e njerëzve që paguajnë tatimet " të pashmangshme " - kanë treguar një rezistencë të jashtëzakonshme gjatë shekujve. Amnistia e dokumentuar për herë të parë në histori, e datuar më shumë se dy mijë vjet më parë, mund të gjendet në Rosetta Stone (200 p.e.s.) në Egjipt (dhe parashikon lirimin nga burgu i evazionistëve tatimorë). Popullariteti i programeve amnistie në të kaluarën dhe në të gjitha vendet është i kuptueshëm. Për çdo kështu kohë, një program amnistie tatimore "shumë i suksesshëm" ndodh dhe tërheq vëmendjen të gjerë të mediave dhe krijuesve të politikave. Një shembull i tillë i fundit është Scudo Fiscale i Italisë (2001), i cili kishte për qëllim kapitalin jashtë shtetit të padeklaruar dhe mundësoi riatdhesimin e rreth 60 miliardë eurove. Për shkak të shumës së madhe të përfshirë, variantet e këtij programi amnistie shpejt u shfaqën në disa vende europiane dhe vende që janë në proces të anëtarësimit në BE. Brenda Shteteve të Bashkuara, një rritje e programeve amnistie tatimore ndodhi në shtetet në fund të viteve 1990 dhe fillim të viteve 2000 për shkak të një kombinimi të të ardhurave fiskale të ulura dhe kufizimeve të obliguara të buxhetit të balancuar.

Krijuesit e politikave shpesh shohin programet amnistie tatimore si një mjet efikas i politikës që prodhon përfitime të shkurtra dhe të mesme. Në të shkurtër, amnistitë bëhen një burim shtesë të të ardhurave. Shuma bruto e mbledhur përmes një amnistie mund të arrijë në disa përqindje të të ardhurave tatimore të synuara dhe, në disa raste, mund të jetë e rëndësishme. Këto të ardhura "të shtuara" mund të jenë më të dëshirueshme në kohët e recesionit ose krizave financiare, kur të ardhurat janë nën presion dhe shpenzimet rriten shpejt. Në të mesëm, pritet që një program amnistie tatimore i suksesshëm të rrisë bazën tatimore dhe, kështu, të ardhurat e ardhshme, pasi evazionistët tatimorë janë të tërhequr në rrjetin tatimor. Me fjalë të tjera, pritet që amnistia tatimore të përmirësojë respektimin e ligjit tatimor. Duke rritur menjëherë prodhimin e një tatimi të caktuar pa ndryshuar strukturën e tij (pra, normën dhe bazën e tatimit), programet amnistie tatimore janë një mjet efikas i politikës, dhe gjithashtu një mjet i drejtë, pasi të ardhurat e grumbulluara nga evazionistët tatimorë reduktojnë ndryshimin në normën efektive të tatimit të qytetarëve që më parë evitoheshin dhe atyre që respektonin ligjin tatimor. Pritet që kjo të përmirësojë drejtësinë horizontale - sepse, për një nivel të caktuar të të ardhurave, një evazionist tatimor është nën një normë efektive tatimore më të ulët - dhe, potencialisht, edhe drejtësinë vertikale - në rastin kur motivet dhe mundësitë e evazionit tatimor janë një funksion rritës i të ardhurave. Fundja, disa programe amnistie tatimore janë të projektuara me qëllime më të gjerë makroekonomike në mendje, si ripatriimi i kapitalit të fluturimit (për arsye që shkojnë përtej motivacioneve të menjëhershme të të ardhurave dhe respektimit të ligjit tatimor, si balanca e pagesave, investimet vendore ose konsideratat e sistemit financiar).

Megjithatë, përvoja tregon se përfitimet e perceptuara të programeve amnistie tatimore janë në mënyrë të më mirë të tepruara dhe shpeshherë të pakthyeshme për të kaluar shpenzimet e programeve, të cilat rrallëherë maten. Kriteriu që krijuesit e politikave shpesh përdorin për të vlerësuar ndikimin e të ardhurave të një amnistie tatimore është përfitimi bruto i të ardhurave të shkurtra, dhe jo përfitimi net i të ardhurave, jo vetëm në të shkurtër, por edhe në një horizont të mesëm. Në krahasim me një kriter më të gjerë, përfitimi bruto i të ardhurave të mbledhura në të shkurtër, i cili shpesh shpallet si dëshmi e suksesit të një amnistieje, duhet të kompensohet nga: (1) ndonjë ulje e mundshme në përputhshmëri të tatimpaguesve (rezultuar nga humbja e besueshmërisë së administratës tatimore dhe efektet anësore të kësaj që krijon); (2) kostot direkte të administrimit të amnistisë (burimet administrative, reklamimi, etc.); dhe (3) kostot e të ardhurave të humbura tatimore (pra, komponenti i motivacionit të një programi amnistie tatimore, si gjobat dhe normat e interesit të hequra, për të gjithë evazionistët tatimorë, edhe pse disa prej tyre do të ishin zbuluar nga administrata tatimore dhe do të kishin paguar këto gjoba financiare më vonë).

Në horizontin e mesëm, potencialisht kostoja më e madhe dhe më e rëndësishme e një programi amnistie tatimore mund të jetë ulja e përputhshmërisë së të ardhurave tatimore të ardhshme. Disa kanale sjelljorë parashikojnë një efekt të tillë. Për shembull, nëse qytetarët presin që një program amnistie tatimore tjetër të ofrohet sërish, atëherë evazioni tatimor bëhet më pak i kostshëm seç ishte para fillimit të programit të parë amnistie tatimore; me fjalë të tjera, nëse një evazionist "i ri" vendos që përfitimet nga evazioni tatimor të mbysin koston, pritet një rrugëdalje ligjore. Ironikisht, pritshmet për një amnistie tatimore të ardhshme, që nxitin jo-respektimin, kanë tendencë të bëhen vetëmplotësuese, pasi krijuesit e politikave përpiqen të reduktojnë jo-respektimin duke prezantuar një amnistie tatimore me qëllim të kthimit të evazionistëve tatimorë në rrjetin tatimor. Pasi kanë vërejtur një amnistie tatimore "e suksesshme" (pra, një që perceptohet si ka motivuar shumë evazionistë të mëparshëm të dalin në dritë), tatimpaguesit mund të përditësojnë besimet e tyre të mëparshme në lidhje me kapacitetin e administratës tatimore për të zbuluar evazionistët. Konkluzioni i tyre mund të jetë se në margjinë, është optimal të bëhen evazionistë tatimorë, sepse kursimet nga pagesat tatimore të evazuara mund të mbysin probabilitetin e pritur të zbulimit dhe gjobat e shoqëruara. Një "kost" tjetër i programeve amnistie tatimore është se ato ndikojnë në dimensionin e ndryshueshmërisë kohore të mbledhjes së të ardhurave bruto. Në njërën anë, ato mund të çojnë përpara të ardhura të mbledhura nga evazionistë tatimorë të identifikuar (nëse atyre u lejohet të marrin pjesë në programin amnistie tatimore). Në anën tjetër, megjithatë, në vitin pas amnistisë, pritet një ulje në të ardhura që vjen nga vendosja e tatimeve, gjobave dhe gjobave tatimore.

Lehtësia në vlerësimin e përfitimeve të shkurtër të programeve amnistie tatimore, të kombinuar me vështirësitë në vlerësimin e kostos së tyre, veçanërisht në terma të përputhshmërisë, mund të shpjegojë pjesërisht popullaritetin e amnesteve. Ky përçarje pothuajse gjithmonë rritet nga norma e lartë e njohur e zbritjes së krijuesve të politikave (sepse horizonti i tyre shpesh është aq i shkurtër sa zgjedhjet e ardhshme): një program amnistie tatimore ofron përfitime të shkurtra (të ardhura të shtuara pa rritjen e taksave) në dëm të një të ardhme potenciale - pra, pas zgjedhjeve - ulje në përputhshmëri tatimore.

Pavarësisht prirjes (shpesh të gabuar) të amnesteve tatimore, alternativa ekzistojnë në të dy nivelet e shkurtra dhe të mesëm dhe janë zbatuar me sukses nga vendet. Këto strategji alternative kanë tendencë të adresojnë burimin e problemi fillestar, pra, përputhshmërinë e dobët tatimore. Përputhshmëria e dobët shpesh është rezultat i disa faktorëve, në veçanti (1) administratë e dobët, (2) një sistem ligjor i dobët (ose zbatimi i ligjit), dhe (3) politika tatimore e pakëndshme (për shembull, një sistem tatimor që është shumë i ndërlikuar, taksa progresive, norma të larta tatimore). Në mënyrë të qartë, adresimi i disa prej këtyre fushave të dobëta relative kërkon kohë (dhe formulimin e strategjive të mesme dhe të gjata); megjithatë, disa masa të shkurtra të kthyera kah (1) rritjen e të ardhurave në të shkurtër dhe (2) përmirësimin e përputhshmërisë së shkurtër me qëllim të përmirësimit të të ardhurave të ardhshme gjithashtu mund të aplikohen. Këto përfshijnë marrëveshjet për pagesën në rate (përfshirë në situata të krizës ekonomike), marrëveshjet për pagesën e zgjatur, dhe programet e përherëshme për të nxitur deklarimin vullnetar të shkeljeve. Të gjitha këto masa të shkurtra ndjekin rekomandimin e përgjithshëm që shkarkimet e parapagimeve të detyrimeve tatimore, përfshirë interesat dhe gjobat, duhet të evitohen.

[[1]](#endnote-1)

Ky dokument është strukturosur në këtë mënyrë: Kapitulli 2 definon "amnistinë tatimore" dhe ofron një pasqyrë të llojeve të amnesteve tatimore që janë prezantuar. Kapitulli 3 rishqyrton literaturën ekonomike mbi amneste tatimore dhe përmbledh rezultatet kyçe të saj. Kapitulli 4 përshkruan tendencat e fundit dhe paraqet provat ekonometrike të fundit dhe studimet e rasteve të shteteve dhe vendeve të ndryshme. Kapitulli 5 shpërfaq alternativa të masave politike në krahasim me një amnistinë tatimore. Kapitulli 6 prezanton disa përfundime të përgjithshme.

# Kapitulli 2:- Përkufizimi dhe llojet e amnistive

## Përkufizimi dhe arsyet e amnistive

Përkufizimi3

Një amnisti tatimor mund të përkufizohet si një ofertë për një periudhë të kufizuar nga qeveria ndaj një grupi të specifikuar të tatimpaguesve për të paguar një shumë të përcaktuar, në këmbim të faljes së një detyrimi tatimor (përfshirë interesat dhe gjobat), që lidhet me periudhën (e) të mëparshme tatimore, si dhe lirinë nga ndjekja penale ligjore. Amnistitë zakonisht ndahen në dy kategori: financiare dhe ligjore. Për të parën, një amnisti tatimor përfshin një zvogëlim (në terma realë) të detyrimeve tatimore të deklaruara ose të padeklaruara të tatimpaguesve, sipas çfarë është caktuar nga ligji.4 Ky zvogëlim mund të arrihet përmes një sërë masash: për shembull, përmes zvogëlimit ose anulimit të (1) interesave dhe gjobave të detyruar në tatime të pakrapuara ose të padeklaruara ose (2) detyrimeve tatimore (ose ndonjë kombinimi i tyre).5 E fundit përfshin heqjen e gjobave civile dhe penale.

Amnistitë tatimore mund të projektohen për të mbuluar të gjithë tatimpaguesit, kategori të gjerë të tatimpaguesve (p.sh., tatimpagues të vegjël), ose lloje të tatimeve (p.sh., tatimi mbi të ardhurat e korporatave, tatimi mbi të ardhurat personale). Amnistitë tatimore mund të ofrohen gjithashtu në lidhje me kontributet për sigurinë shoqërore.

1. 3Ky dokument merret me amnistitë tatimore, që kuptohen përfshirë programet amnistie për tatimet vendase dhe kontributet për sigurinë shoqërore.

   4Zakonisht, detyrimet e deklaruara (ose të vlerësuara) por të papaguara të një tatimpaguesi do të quheshin "detyrime tatimore të arrezuara" dhe tatimpaguesi si "tatimpagues i vonuar", ndërsa detyrimet e të padeklaruara ose të nën-deklaruara quhen "tatime të evazuara" dhe tatimpaguesi quhet "evazionist tatimor".

   5Në disa raste, vetëm komponentët e gjobave dhe interesave të detyrimit - të cilët shpesh përbëjnë shumicën e borxhit të përgjithshëm tatimor - falen, pjesërisht ose plotësisht. Në raste të tjera, vetë detyrimi bazë tatimor zvogëlohet. Në mënyrë alternative, autoriteti tatimor përcakton një skemë të pagesës ku interesat dhe gjobat ndalen të akumulohen fare, ose interesat vlerësohen duke përdorur norma të interesave më të ulëta se tregu. Një rizgjedhje e tillë është ende një amnisti, sepse vlera e tashmë të presentuar e borxhit zvogëlohet.

   Amnistitë tatimore ndryshojnë nga marrëveshjet e pagesës në rate. Ndërsa amnistitë tatimore parashikojnë një zvogëlim të të gjitha ose një pjesë të detyrimeve tatimore totale të tatimpaguesve (pra, një zvogëlim në vlerën e tashme neto të shumës së tatimit, gjobave dhe interesave të detyruara), marrëveshjet e pagesës në rate mbajnë, në parim, vlerën e tashme neto të shumës së tatimit të detyruar. Ato përfaqësojnë një kontratë mes administratës tatimore dhe tatimpaguesit, ku i fundit pajtohet të paguajë, në një periudhë kohore më të gjatë, shumën totale të tatimeve të detyruara, plus interesat dhe gjobat, bazuar në aftësinë për të paguar.

   **Arsyetimi**

   Historikisht, arsyetimet e ofruara nga qeveritë për të prezantuar një program amnistie tatimore mund të klasifikohen në tre kategori: (1) për të rritur të ardhurat shpejt; (2) për të rritur përputhshmërinë tatimore të ardhshme (p.sh., duke inkurajuar tatimpaguesit të deklarojnë dhe të paguajnë taksat e papërdorura më parë, të dorëzojnë deklarata tatimore, ose të regjistrohen për të paguar tatimet - dhe të mbeten të përditësuar me detyrimet e tyre tatimore); dhe (3) për të nxitur riatdhesimin e kapitalit të larguar (për arsye që shkojnë përtej motivacioneve të menjëhershme të të ardhurave dhe përputhshmërisë tatimore, si shqetësimet e balancës së pagesave, investimet vendore, ose konsideratat e sistemit financiar).

   Amnisti tatimore ndonjëherë ofrohen në periudha krize ekonomike, kur ka frikë se tatimpaguesit mund të jenë të pamundur për të përmbushur detyrimet e tyre të ndryshme tatimore, kur ka devalvime të mëdha të monedhës, ose kur ndodh një ndryshim i qeverisë. Në këto raste, si edhe në shumë raste të tjera, barrën tatimore shpesh shihet si e tepërt dhe e pakorreluar keq me aftësinë për të paguar. Si rezultat, një qeveri e re mund të prezantojë një program amnistie për të adresuar problemet e mëparshme ose të papritura të mosrespektimit të mëdha, për të zvogëluar aksionin e tatimeve të mbetura të papaguara, dhe për të dhënë tatimpaguesve një shans për të zgjidhur shkeljet e tyre tatimore të kaluara dhe të aktualizohen me detyrimet e tyre tatimore. Qeveritë gjithashtu prezantojnë amnistitë tatimore si përgjigje ndaj presionit të shumë grupimeve të interesit për faljen e borxheve tatimore ekzistuese, të deklaruara dhe të papërdorura.

   Përveç kësaj, misionet e FMN kanë zbuluar se në shumë vende, veçanërisht në vende në zhvillim dhe tranzicion, amnistitë tatimore prezantohen si rezultat i dobësive themelore në kuadrin ligjor, menaxhimin dhe operacionet e administratës tatimore. Kuti 1 përshkruan në mënyrë më të detajuar disa nga problemet ligjore, procedurale dhe menaxhuese që mund të çojnë në prezantimin e programeve amnistie tatimore në një përpjekje për të rritur të ardhurat tatimore në të shkurtër dhe për të adresuar lloje të ndryshme të mosrespektimit.

   Programet amnistie tatimore mund të prezantohen në të gjithë procesin e administratës tatimore në një përpjekje për të korrigjuar disa nga këto dobësi. Shembuj përfshijnë amnistitë për mosrespektimin e regjistrimit (p.sh., për të përmirësuar saktësinë dhe plotësinë e regjistrit të tatimpaguesve dhe për të përfshirë tatimpagues që merren me aktivitete ekonomike informale); amnistitë për mosrespektimin e detyrimeve për dorëzim dhe pagesë (p.sh., për të rritur të ardhurat dhe numrin e tatimpaguesve të aktivë);

   Kuti 1. Dobësitë në Administratën e Të Ardhurave që Mund të Nxisin Amnistitë Tatimore

   Në shumicën e vendeve në zhvillim dhe në tranzicion, pavarësisht reformave të kryera deri më sot, kuadri ligjor për administratën tatimore është i mangët; ai nuk i jep administratës fuqitë e nevojshme për të forcuar grumbullimin e tatimeve dhe mungojnë dispozitat kyçe për të inkurajuar tatimpaguesit të përputhen vullnetarisht me detyrimet e tyre. Shembuj të kësaj mangësie përfshijnë të dhënat e mëposhtme:

   - Mungesa e një regjimi të ndershëm të interesit dhe gjobave (normat e interesave dhe gjobat janë shumë të larta ose shumë të ulëta dhe nuk janë strukturuara për të pasqyruar rëndësinë e llojeve të ndryshme të shkeljeve);

   - Kapacitet i kufizuar i administratës tatimore për të marrë informacion lidhur me tatimpaguesit (p.sh., akses te informacioni i palëve të treta ose bankar);

   - Mungesa e një sistemi të mirëprojektuar dhe të ndershëm të pagesave në rate (p.sh., një që lehtëson pagesat për tatimpaguesit që mund të tregojnë se nuk janë në gjendje financiare për të përmbushur plotësisht detyrimet e tyre tatimore, por janë të gatshëm të paguajnë në një periudhë më të gjatë);

   - Absenca e fuqive të administratës tatimore për të zbatuar grumbullimet (p.sh., sekuestrimin e llogarive bankare, pasurive fizike, llogarive për të marrë); dhe përdorimi nga administrata tatimore të gjykatave për të kryer këtë funksion të rëndësishëm;

   - Mungesa e fuqive të administratës tatimore për të "shkrirë" ato që administrata tatimore i konsideron borxhe tatimore të paarritshme; dhe

   - Abuzimi i sistemit të ankimimit për të shtyrë pagesën e tatimeve të mëparshme. Ankimet e tatimpaguesve në vendimet ose vendimet e administratës tatimore shpesh janë pa kosto për tatimpaguesin dhe kanë efektin e ndalimit ose anulimit të veprimeve të administratës tatimore për grumbullimin. Prandaj, tatimpaguesit mund të ndalojnë lehtësisht veprimet për grumbullimin duke shfrytëzuar sistemin e ankimimit.

   Këto dobësi në kuadrin ligjor mund të ndikojnë në çdo lidhje në zinxhirin e procedurave themelore të administratës tatimore: regjistrimi i tatimpaguesve, grumbullimi, auditimi dhe zbatimi. Problemet specifike që vihen re në shumicën e vendeve në zhvillim dhe tranzicion përfshijnë të dhënat e mëposhtme:

   - Tatimpaguesit kanë shkallë të lartë të mosrespektimit të detyrimeve të tyre për dorëzim dhe pagesë (p.sh., kontrolli themelor i përputhshmërisë është i dobët dhe regjimet e gjobave janë të pavlefshme);

   - Regjistri i tatimpaguesve është i pasaktë dhe i zbuluar, dhe numra të mëdhenj të mundshëm të tatimpaguesve në ekonominë informale nuk janë të regjistruar (lidhet me mungesën e aksesit në informacionin e palëve të treta);

   - Sistemi (të) pagesave në rate është i projektuar keq (p.sh., tatimpaguesit nuk inkurajohen të shlyejnë tatimin e papaguar duke paguar në rate të tatimit të vonuar në bazë të aftësisë së tyre për të paguar. Shumë skema pagesash në rate janë të vështira për tu menaxhuar; periudhat e kthimit janë shumë të gjata; strukturat e interesave dhe gjobave janë të papërshtatshme; dhe tatimpaguesit nuk janë të detyruar të mbeten të përditësuar me detyrimet e tyre të reja tatimore);

   dhe amnistitë që kufizojnë fuqitë e kontrollit të administratës tatimore në këmbim të raportimit të tatimpaguesve të të ardhurave të papërdorura më parë dhe për të deklaruar më të saktë dhe të ndershëm në të ardhmen (p.sh., për të rritur të ardhurat).

   Megjithatë, ndarja midis arsyetimit të shpallur dhe rrënjëve të amnesteemve tatimore shpesh çon në projektimin e programeve amnistie që nuk adresojnë burimet e problemit. Siç tregohet në Kapitullin 4, i cili diskuton në mënyrë më të hollë disa nga llojet e ndryshme të amnesteemve tatimore që kanë prezantuar vende të ndryshme, në shumicën e vendeve në zhvillim dhe në tranzicion, amnistitë rrallë adresojnë dobësitë specifike në kuadrin ligjor, procedurat dhe menaxhimin e administratës tatimore - çështje të cilat kontribuan në nivelet e ulëta të përputhshmërisë ose performancën e dobët të të ardhurave në fillim. [↑](#endnote-ref-1)