



Republika e Kosovës  
Republika Kosova - Republic of Kosovo

Qeveria - Vlada - Government

Zyra e Kryeministrit  
Kancelaria Premijera - Office of the Prime Minister

Zyra Ligjore - Pravna Kancelarija - Legal Office

REPUBLICA E KOSOVËS / REPUBLIKA KOSOVA / REPUBLIC OF KOSOVO  
Qeveria e Kosovës / Vlada Kosova / Government of Kosovo  
Ministria e Financave / Ministarstvo za Financije  
Ministry of Finance  
Arhiva - Archiv - Archive

Hjësia Orig. 010/430  
Hjësia Orig. 1334/2/2023  
Hjësia Orig. 2109/2023  
Prishtinë/6

REFERENCË:	1261-2023
DATË:	22.08.2023
PËR/ZA/TO:	Klit Shala, Zv. Drejtor i Departamentit Ligjor/MFPT
CC:	Arben Krasniqi, Zëvendës Sekretar i Përgjithshëm/ZKM; Novitet Nezaj, Drejtor i Departamentit të së Drejtës së BE-së/ZKM; Mentor Borovci, Drejtor i Zyrës Ligjore/ZKM; Enis Spahiu, Zv. Sekretar i Përgjithshëm/MFPT; Driënas Zeqiraj, Zv. Udhëheqës i Divizionit për Hartim dhe Harmonizim të Legjislacionit/MFPT; Vesa Janova, Zyrtare e Lartë Ligjore/MFPT.
PËRMES/PREKO/THROUGH:	Arben Krasniqi, zv. Sekretar i Përgjithshëm / Zyra e Kryeministrit; Mentor Borovci, Drejtor i Zyrës Ligjore / Zyra e Kryeministrit.
NGA/OD/FROM:	Labinote Kashtanjeva, zv. Udhëheqëse e Divizionit për Çështje Ligjore të BE-së / Zyra Ligjore / Zyra e Kryeministrit.
TEMA/SUBJEKAT/SUBJECT:	Shkresa përcjellëse për Projektligjin për Administrimin e Procedurave Tatimore.

I nderuar z. Shala,

Duke u bazuar në Udhëzimin Administrativ nr. 03/2013 për Standardet e Hartimit të Akteve Normative, Rregulloren nr. 13/2013 për Shërbimin Ligjor Qeveritar dhe nenin 8 par 2.16 si dhe nenin 12 par 1.1 të Rregullores (ZKM) Nr. 01/2020 për Organizimin e Brendshëm dhe Sistematizimin e Vendeve të Punës në Zyrën e Kryeministrit, ju përcjellim Opinionin Ligjor të Përputhshmërisë me *acquis* të BE-së për Projektligjin për Administrimin e Procedurave Tatimore.

Me respekt!



Republika e Kosovës  
Republika Kosova – Republic of Kosovo  
Qeveria – Vlada Government  
Zyra e Kryeministrit  
Kancelarija Premijera – Office of the Prime Minister  
Zyra Ligjore – Pravna Kancelarija – Legal Office

## OPINIONI LIGJOR I PËRPUTHSHMËRISË ME LEGJISLACIONIN E BE-SË

22.08.2023

Departamenti Ligjor i Ministrisë së Financave, Punës dhe Transfereve, me datë 19 korrik 2023, bazuar në nenin 7, nënparagrafin 1.2 të Rregullores Nr. 09/2011 të Punës së Qeverisë së Republikës së Kosovës, dhe nenit 13, paragrafit 5 të Rregullores Nr. 13/2013 për Shërbimin Ligjor Qeveritar, si dhe në pajtim me nenin 3, nënparagrafin 1.2 dhe nënparagrafin 1.3 të Rregullores Nr. 14/2023 për Fushat e Përgjegjësisë Administrative të Zyrës së Kryeministrit dhe Ministrive, ka dorëzuar për shqyrtim në Divizionin e të Drejtës së BE-së, në Zyrën e Kryeministrit, “*Projektligjin për Administrimin e Procedurave Tatimore*”.

### 1. SUBJEKTI

Opinion Ligjor për Përputhshmërinë e “*Projektligjin për Administrimin e Procedurave Tatimore*”, me *acquis* të BE-së.

### 2. DOKUMENTET E BASHKËNGJITURA

Në kërkesën e Departamentit Ligjor të Ministrisë së Financave, Punës dhe Transfereve me *acquis* të BE-së, janë dërguar këto dokumente:

- Drafti përfundimtar i *Projektligjit* në 3 gjuhë (versioni i gjuhës shqipe, angleze, dhe asaj serbe);
- Deklarata e Përputhshmërisë;
- Memorandumi Shpjegues.

### 3. PREAMBULA

Në pajtim me nenin 7, paragrafin 3 të Rregullores Nr. 09/2011 të Punës së Qeverisë së Republikës së Kosovës, nenit 3, nënparagrafit 1.3, nenit 13, paragrafi 6, si dhe nenit 21, paragrafi 4 të Rregullores Nr. 13/2013 për Shërbimin Ligjor Qeveritar dhe nenit 30, paragrafit 4 të Udhëzimit Administrativ Nr. 03/2013 për Standardet e Hartimit të Akteve Normative, Divizioni i së Drejtës së BE-së, së Zyrës së Kryeministrit, bazuar në fushëveprimin e kompetencave të tij, me datë 22 gusht 2023, lëshon këtë:

### 4. OPINION LIGJOR PËR PËRPUTHSHMËRINË ME LEGJISLACIONIN E BE-SË

Kërkesa për **Opinion Ligjor** me *acquis* të BE-së është dërguar në dosje fizike me datën 19 korrik 2023, me numër të referencës 1261. Versioni i plotë i *Projektligjit* është dërguar në kopje elektronike me datë 31 korrik 2023. Me datë 4 gusht 2023 janë dhënë komente paraprake lidhur me fushëveprimin e *Projektligjit* dhe ndërlihdjen e saj me *acquis* të BE-së. Departamenti Ligjor i Ministrisë së Financave ka dorëzuar Deklaratën e përditësuar të Përputhshmërisë me datë 18 gusht 2023.

### 5. HYRJE

Qëllimi i këtij *Projektligji* është rregullimi i procedurave për administrimin e detyrimeve tatimore në Republikën e Kosovës që janë në fushëveprimin e Administratës Tatimore të Kosovës, si dhe parimet e organizimit dhe të funksionimit të ATK.<sup>1</sup> Ky *Projektligj* gjithsej përmban 123 nene.

<sup>1</sup> Neni 1 i *Projektligjit*.

## 6. PËRMBLEDHJA E AKTEVE TË BE-SË QË RREGULLOJNË FUSHËN E PROJEKT-AKTIT NORMATIV

Fushëveprimi i *Projektligjit për Administrimin e Procedurave Tatimore* është i përcaktuar me *acquis* të BE-së, kryesisht në formën bashkëpunimit administrativ, shkëmbimit të informacioneve, si dhe zgjidhjen e kontesteve ndërkufitare. Në nivelin primar të legjislacionit të BE-së, **Traktati për Funksonimin e Bashkimit Evropian (TFBE)**<sup>2</sup>, përcakton dispozitat relevante në fushën e tatimeve.

Neni 113 i TFBE-së, definon procedurën legjislative lidhur me përafrimin e legjislacionit në fushën e tatimeve:

*“Këshilli, me unanimitet sipas një procedure të posaçme legjislative dhe pasi konsultohet me Parlamentin Evropian dhe Komitetin Ekonomik dhe Social, miraton dispozitat për harmonizimin e legjislacionit lidhur me tatimet mbi të ardhurat, akcizat dhe format tjera të tatimit të tërthortë, për aq sa është i nevojshëm një harmonizim i tillë për të siguruar krijimin dhe funksionimin e tregut të brendshëm dhe për të shmangur shtrembërimin e konkurrencës.”*

Për më shumë, neni 115 i TFBE-së, përcakton:

*“Pa cenuar nenin 114, Këshilli, me unanimitet sipas një procedure të posaçme legjislative dhe pasi konsultohet me Parlamentin Evropian dhe Komitetin Ekonomik dhe Social, nxjerr direktiva për përafrimin e dispozitave të akteve ligjore, nënligjore dhe administrative të Shteteve Anëtare, të cilat prekin drejtpërdrejt krijimin ose funksionimin e tregut të brendshëm.”*

Kurse, në kuadër të legjislacionit sekondar të BE-së që rregullojnë formën e bashkëpunimit administrativ, shkëmbimit të informacioneve, dhe zgjidhjen e kontesteve ndërkufitare, e që derivojnë nga nenet e lartpërmendura të TFBE-së, korniza legjislative përfshin:

<sup>2</sup> E qasshme përmes: *Versioni i Konsoliduar i Traktatit*

I. *Direktiva e Këshillit 2011/16/BE e datës 15 shkurt 2011 mbi bashkëpunimin administrativ në fushën e tatimeve;*<sup>3</sup>

– Direktiva për Bashkëpunimin Administrativ (DAC – Directive on Administrative Cooperation) kërkon nga të gjitha Shtetet Anëtare të BE-së të ndajnë informacione të caktuara në lidhje me çështjet tatimore me njëra-tjetrën. Informacioni i shkëmbyer përfshin detaje rreth të ardhurave nga punësimi, kompensimet e drejtorit, produktet e sigurimeve të jetës, pensionet, pronësinë dhe të ardhurat nga pronat e paluajtshme. Nëpërmjet shkëmbimit të informacioneve synohet parandalimi i evazionit fiskal dhe krimeve të tjera financiare, duke e bërë më të vështirë për individët dhe kompanitë fshehjen e aseteve ose të ardhurave të tyre nga autoritetet tatimore. Direktiva ka hyrë në fuqi nga viti 2014 dhe është një ndër instrumentet kyçe legjislative për promovimin e transparencës tatimore dhe bashkëpunimit ndërmjet Shteteve Anëtare të BE-së. Direktiva gjithsej ka pësuar 7 ndryshime të cilat kanë pasur për synim forcimin e bashkëpunimit administrativ ndërmjet shteteve anëtare.

Për më shumë, në kuadër të Direktivës për Bashkëpunim Administrativ ekziston edhe Rregullorja Zbatuese që komplimenton Direktivën 2011/16/BE:

- Rregullorja Zbatuese e Komisionit (BE) 2015/2378 e datës 15 dhjetor 2015 që përcakton rregullat e detajuara për zbatimin e disa dispozitave të Direktivës 2011/16/BE mbi bashkëpunimin administrativ në fushën e tatimeve;<sup>4</sup>

II. *Rregullorja e Këshillit (BE) Nr. 904/2010 e 7 tetorit 2010 mbi bashkëpunimin administrativ dhe luftimin e mashtrimit në fushën e tatimit mbi vlerën e shtuar;*<sup>5</sup>

– Rregullorja e Këshillit Nr. 904/2010 përcakton kushtet në të cilat autoritetet kompetente në Shtetet Anëtare përgjegjëse për zbatimin e ligjeve për TVSH-në duhet të bashkëpunojnë me njëra-tjetrën dhe me Komisionin për të siguruar përputhjen me ato ligje. Për këtë qëllim, ai përcakton

<sup>3</sup> E qasshme përmes: *Direktiva e Këshillit 2011/16/BE*

<sup>4</sup> E qasshme përmes: *Rregullorja Zbatuese e Komisionit (BE) 2015/2378 (Versioni i Konsoliduar i të gjitha ndryshimeve të Rregullores Zbatuese)*

<sup>5</sup> E qasshme përmes: *Rregullorja e Këshillit (BE) Nr. 904/2010*

rregullat dhe procedurat për t'u mundësuar autoriteteve kompetente të Shteteve Anëtare të bashkëpunojnë dhe të shkëmbejnë me njëra-tjetrën çdo informacion që mund të ndihmojë në kryerjen e një vlerësimi korrekt të TVSH-së, monitorimin e zbatimit të saktë të TVSH-së, veçanërisht transaksionet brenda Komunitetit, dhe luftimi i mashtrimit me TVSH-në. Në veçanti, Rregullorja përcakton rregullat dhe procedurat për Shtetet Anëtare për të mbledhur dhe shkëmber informacione të tilla me mjete elektronike.

III. *Rregullorja e Këshillit (BE) Nr. 389/2012 e datës 2 maj 2012 mbi bashkëpunimin administrativ në fushën e akcizave;*<sup>6</sup>

– Kjo Rregullore përcakton kushtet në të cilat autoritetet kompetente në Shtetet Anëtare bashkëpunojnë me njëra-tjetrën si dhe me Komisionin për zbatimin dhe sigurimin e përputhshmërisë së legjislacionit për akcizat. Për këtë qëllim, kjo Rregullore përcakton rregullat dhe procedurat për t'u mundësuar autoriteteve kompetente të Shteteve Anëtare të bashkëpunojnë dhe të shkëmbejnë, me mjete elektronike ose ndryshe, informacionin që është i nevojshëm për të siguruar zbatimin e saktë të legjislacionit për akcizat.

IV. *Direktiva e Këshillit (BE) 2017/1852 e datës 10 tetor 2017 mbi mekanizmat e zgjidhjes së mosmarrëveshjeve tatimore në Bashkimin Evropian;*<sup>7</sup>

– Kjo Direktivë përcakton rregullat për një mekanizëm për zgjidhjen e mosmarrëveshjeve ndërmjet Shteteve Anëtare kur këto mosmarrëveshje lindin nga interpretimi dhe zbatimi i marrëveshjeve dhe konventave që parashikojnë eliminimin e tatimit të dyfishtë të të ardhurave dhe, sipas rastit, edhe të kapitalit. Direktiva gjithashtu përcakton të drejtat dhe detyrimet e personave të prekur kur lindin mosmarrëveshje të tilla.

V. *Direktiva e Këshillit 2010/24/BE e datës 16 mars 2010 në lidhje me ndihmën e ndërsjellë për rikuperimin e kërkesave në lidhje me taksat, detyrimet dhe masat tjera;*<sup>8</sup>

<sup>6</sup> E qasshme përmes: *Rregullorja e Këshillit (BE) Nr. 389/2012*

<sup>7</sup> E qasshme përmes: *Direktiva e Këshillit (BE) 2017/1852*

<sup>8</sup> E qasshme përmes: *Direktiva e Këshillit 2010/24/BE*

– Kjo Direktivë përcakton rregullat sipas të cilave Shtetet Anëtare duhet të ofrojnë ndihmë për rikuperimin e çdo pretendimi të përmendur, konform nenit 2 të kësaj Direktive, të lindur në një tjetër Shtet Anëtar.

VI. *Direktiva e BE-së 2016/1164 të datës 12 korrik 2016 për vendosjen e rregullave kundër praktikave të shmangies së tatimit e që ndikojnë drejtpërdrejt në funksionimin e tregut të brendshëm;*<sup>9</sup>

– Direktiva zbatohet për të gjithë tatimpaguesit që i nënshtrohet tatimit të korporatës në një ose më shumë Shtete Anëtare, duke përfshirë selitë e përhershme në një ose më shumë Shtete Anëtare të subjekteve rezidente për qëllime tatimore në një vend të tretë.

## 7. PËRSHKRIMI DHE VLERËSIMI I DOKUMENTEVE TË DËRGUARA ME LEGJISLACIONIN E PROPOZUAR NGA INSTITUCIONI I LINJËS

*Nga aspekti përmbajtësor*

*Projektligji* rregullon procedurat për administrimin e detyrimeve tatimore në Republikën e Kosovës që janë në fushëveprimin e Administratës Tatimore të Kosovës, si dhe parimet e organizimit dhe të funksionimit të ATK. Fushëveprimi i *Projektligjit* është i përcaktuar me *acquis* të BE-së, kryesisht në formën bashkëpunimit administrativ, shkëmbimit të informacioneve, si dhe zgjidhjen e kontesteve ndërkufitare. *Projektligji* përmban dispozita relevante lidhur me shkëmbimin e informacioneve për qëllime tatimore që përcaktohen me nenin 10 të *Projektligjit* – Shkëmbimi i informacionit për qëllime ndërkombëtare, si dhe nëpërmjet nenit 66 – Konfidencialiteti i informatave, paragrafi 2, nënparagrafi 8 i këtij neni. Këto dispozita konfirmojnë shkëmbimin e informacioneve për qëllime tatimore, por vetëm nëpërmjet marrëveshjeve ndërkombëtare. Konsideruar që ekziston një kornizë legjislative që kërkon harmonizim me legjislacionin vendor në fushën e bashkëpunimit administrativ në fushën e tatimeve, dispozitat e *Projektligjit* që rregullojnë shkëmbimin e informacioneve janë kufizuese, konsideruar që kufizohet

<sup>9</sup> E qasshme përmes: *Direktiva e Këshillit 2016/1164*

qasja në informacionin tatimor vetëm nëpërmjet marrëveshjeve ndërkombëtare, dhe si të tilla nuk transpozojnë *acquis* përkatëse për këtë fushë.

Për më tepër, Republika e Kosovës ka obligime ndërkombëtare që derivojnë nga Marrëveshja e Stabilizim Asociimit lidhur me fushën e tatimeve, të përcaktuara me nenin 105 të MSA-së. Fusha e tatimeve hyn në kapitullin 16 të *acquis* dhe përfshin, ndër të tjerash, fushën e bashkëpunimit administrativ dhe ndihmës së ndërsjellë ndërmjet Shteteve Anëtare me qëllim të sigurimit të funksionimit normal të tregut të brendshëm sa u përket tatimeve dhe mjeteve për parandalimin e evazionit fiskal dhe shmangies nga tatimet. Për më shumë, Raporti i Komisioni Evropian për Kosovën, nga konkluzionet e dala nga Nënkomiteti i vitit 2021, kërkohet harmonizimi tatimor i Kosovës me standardet minimale të kornizës inkluzive të BEPS/OECD.<sup>10</sup> Në kuadër të kornizës inkluzive të OECD lidhur mbi Bazën e Erozionit dhe Zhvendosjen e Fitimit (BEPS), ekzistojnë rreth 15 Plane të Veprimit që kanë për synim të asistojnë qeveritë e shteteve të ndryshme me rregulla dhe instrumente, si kombëtare po dhe ndërkombëtare, për të adresuar shmangien e tatimeve. Disa nga këto Plane të Veprimit vetëm se janë të transpozuar në sistemin ligjor të Bashkimit Evropian. Raporti i OECD lidhur me mbi Bazën e Erozionit dhe Zhvendosjen e Fitimit (BEPS) – Plani i Veprimit 12 mbi Rregullat e Detyrueshme të Zbulimit (Mandatory Disclosure Rules)<sup>11</sup>, është e inkuorporuar në sistemin ligjor të BE-së nëpërmjet Direktivës për Bashkëpunim Administrativ (DAC 6)<sup>12</sup>. Po ashtu, standardet nga Plani i Veprimit 13 mbi Raportimit nga Vendi në Vend (Country-by-Country Reporting)<sup>13</sup> janë marrur parasysish përgjatë draftimit të Direktivës së BE-së 2016/881, që ndryshon Direktivën 2011/16/BE.<sup>14</sup> Standardet e BEPS janë marrur parasysish edhe përgjatë draftimit të Direktivës së BE-së 2016/1164 të datës 12 korrik 2016 për vendosjen e rregullave kundër praktikave të shmangies së tatimit e që ndikojnë drejtpërdrejt në funksionimin e tregut të brendshëm. Masat e luftimit të BEPS janë të përcaktuara në nenin 4 të kësaj Direktive, ku vendosen kufizime ndaj pagesave të tepërta të interesit. Gjithashtu, Konkluzionet e Këshillit mbi tatimin korporativ mbi bazën e erozionit dhe zhvendosjes së fitimit të datës 8 dhjetor 2015, konkludon se Direktivat e BE-së duhen të jenë mjeti i preferuar dhe i duhur

<sup>10</sup> Këto konkluzione janë po ashtu të reflektuaru në Programin Kombëtar për Zbatimin e Marrëveshjes së Stabilizim Asociimit (PKZMSA) 2022-2026, e qasshme përmes: PKZMSA 2022-2026

<sup>11</sup> E qasshme përmes: Action 12

<sup>12</sup> Plani i Veprimit 12 është transpozuar me anë të ndryshimit numër 5 të Direktivës.

<sup>13</sup> E qasshme përmes: Action 13

<sup>14</sup> E qasshme përmes: Direktiva (BE) 2016/881



për zbatimin e konkluzioneve të BEPS në kuadër të OECD-së në BE, në mënyrë që të sigurohet siguria ligjore dhe proporcionaliteti në nivelin e harmonizimit të kërkuar nga Tregu i Brendshëm.<sup>15</sup> Në këtë kuptim, transpozimi eventual i *Projektligjit* me kornizën legjislative të BE-së lidhur me bashkëpunimin administrativ në fushën e tatimeve, do të mundësonte njëkohësisht edhe transpozimin e standardeve minimale të kornizës së BEPS edhe pse Republika e Kosovës nuk është anëtare e kornizës gjithëpërfshirëse të OECD-së mbi Bazën e Erozionit dhe Zhvendosjen e Fitimit.

#### *Nga aspekti teknik*

Dokumentacioni shoqërues është pjesërisht në përputhje Udhëzimin Administrativ Nr. 03/2013 për Standardet e Hartimit të Akteve Normative dhe me Udhëzimet Praktike për Përafrimin e Legjislacionit të Republikës së Kosovës me Legjislacionin e BE-së. Rekomandohet Institucioni Përgjegjës që të plotësoj Deklaratën e Përputhshmërisë bazuar në të gjeturat e këtij **Opinion**.

### 8. OPINIONI I PËRPUTHSHMËRISË

Ky **Opinion** i Përputhshmërisë është bazuar në përmbajtjen e draftit të projekt-aktit. Përgjegjësia e Divizionit për të Drejtën e BE-së në ZL/ZKM vihet në dukje me opinionin e saj, ndërsa institucioni propozues, është përgjegjës të plotësojë Deklaratën e Përputhshmërisë (DeP) dhe Tabelat e Përputhshmërisë (TeP), atëherë kur projekt-akti ndërlidhet me transpozim të *acquis* së BE-së. Institucionet e linjës janë përgjegjëse për politikën që ato bëjnë dhe për shkallën e harmonizimit me *acquis* të BE-së. Prandaj, periudhat paraprake nga transpozimi i pjesërishtëm deri në transpozim të plotë janë përgjegjësi e organit propozues të projekt udhëzimit. Paraprakisht, plotësimi dhe përcaktimi i nivelit të përputhshmërisë me *acquis* të BE-së, është përgjegjësi e institucioneve të linjës. *Manuali për Plotësimin e Tabelave dhe Deklaratës së Përputhshmërisë dhe Udhëzime Praktike për Përafrimin e Legjislacionit të Republikës së Kosovës me Legjislacionin e Bashkimit Evropian*, përmbajnë udhëzime praktike për këtë proces.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> E qasshme përmes: Konkluzionet e Këshillit mbi Bazën e Erozionit dhe Zhvendosjen e Fitimit

<sup>16</sup> E qasshme përmes: <http://mei-ks.net/sq/dokumente-udhëzuese-mbi-procesin-e-prafrimit-ligjor>

## 9. VLERËSIMI I PËRPUTHSHMËRISË

Për të luftuar shmangien e taksave, evazionin fiskal dhe mashtrimin fiskal, akte të ndryshme legjislative të Bashkimit rregullojnë ndihmën e ndërsjellë ndërmjet autoriteteve tatimore të Shteteve Anëtare. Rekomandojmë që “*Projektligji për Administrimin e Procedurave Tatimore*” të marr për bazë *acquis* përkatëse për bashkëpunimin administrativ në fushën e tatimeve.<sup>17</sup>

Me respekt,

Labinote Kashtanjeva



Zv. Udhëheqëse e Divizionit për Çështje Ligjore të BE-së

Divizioni për të Drejtën e BE-së

Zyra Ligjore/Zyra e Kryeministrit

<sup>17</sup> Shih *acquis* relevante për bashkëpunimin administrativ në fushën e tatimeve në pikën 6 të opinionit. Për më tepër, duke mos-transpozuar kornizën legjislative përkatëse, Projektligji dështon në harmonizimin e sistemit tatimor të Kosovës me standardet minimale të kornizës inkluzive të BEPS në kuadër të OECD-së, kërkesa këto të pasqyruara më parë vitin e kaluar në Programin Kombëtar për Zbatimin e Marrëveshjes së Stabilizim Asociimit (PKZMSA) 2022-2026. Shih gjithashtu PKIE 2023-2027, pjesa 3.1 Kapitulli 16: *Tatimet*, f. 65.