

ROLI I INCENTIVAVE FISKALE NË NXITJEN E BIZNESIT PRIVAT.

HYRJE:

Si një vend me ekonomi në tranzicion, Shqipëria po synon ristrukturimin industrial, nepermjet permiresimeve të teknologjive dhe adaptimit të programeve të privatizimit në gjithë sektoret e ekonomise. Terheqja e kapitalit privat¹, dhe në veçanti e investimeve të huaja direkte, perben një element me rëndësi esenciale në suksesin e këtyre perpjekjeve. Rritja e konkuresces në tregun e kapitaleve, ka bërë që vendet të perdorin instrumente të posaçme në terheqjen e investimeve private, ku incentivat financiare dhe jo financiare, zene një vend të posaçem. Në këtë kontekst, perpunimi i një platforme apo strategjie të veprimit, të bazuar jo vetem në konkurencen midis instrumentave nxites, por edhe në elementet e tjerë të strategjise si konsumatorët (investitorët) dhe fuqite e dobesite e tregut të investimeve, perben tashme një çeshtje te një rëndësie paresore.

Nxitja për të shkruar edhe një here mbi domosdoshmerine e dhenjes së lehtesive fiskale për sipermarresit privat, vjen nga programet e ofruara nga qeveria dhe të debatuarra kohet e fundit në shtyp për heqjen e lehtesive që jane ofruar deri tani.

ARGUMENTAT KUNDER DHE NË FAVOR TË PERDORIMIT TË INCENTIVAVE.

Në pergjithesi, autoritetet fiskale dhe financiare jane kunder perdorimit të incentivave. Argumenti klasik që perdoret është se ‘perdorimi i tyre deformon aktivitetet ekonomike për shkak të divergimit të standarteve të fitimeve para dhe pas taksave, e për rrjedhoje, kjo çon në një shperndarje të burimeve ekonomike të ndryshem nga ai që gjenerohet nga ekuilibri i tregut’. Megjithate, në së ky argument që i referohet tregjeve të konsoliduara, aplikohet edhe në vendet me ekonomi në tranzicion, është një çeshtje e debatueshme¹. Një tjetër argument i perdorur është ai që ‘taksimi dhe skemat e financimit të zhvilluara nga organizmat qeveritare kanë një efekt mjaft të vogel zgjedhjen e vendosjes së një projekti investimiⁱⁱ’. Si faktore me të rëndësishëm konsiderohen stabiliteti i sistemit të taksave dhe predikueshmeria e tyre në një afat të mesem.

Nga ana tjetër, agjensite zhvillimore dhe vete biznesi privat, bëjnë ‘lobbying’ prane autoriteteve politike vendimmarrese duke ndikuar në dhenjen e incentivave. Argumentat që perdoren prej tyre në këtë rast jane të shumte:

¹ Regjimi për investimet i adaptuar nga vendi yne bazohet në parimin e trajtimit të barabarte të investitoreve të huaj dhe vendas. Në këtë kontekst, të gjitha incentivat e ofruara kanë qenë disponibel jo vetem për investitorët e huaj por edhe për biznesin privat vendas. Referimi në disa raste në këtë shkrim vetem për investimet e huaja private, bëhet vetem për të theksuar rendesine e tyre si një element shtese në terheqjen e kursimeve të huaja në ekonomi, por jo për të bërë dallim në trajtimin e lehtesive që duhet t'i ofrohen biznesit privat.

Së pari, incentivat shihen si një instrument për permiresimin e konkurrencialitetit të ekonomise, duke permiresuar aftesine e saj për terheqjen e kapitalit nderkombetar të levizshem².

Së dyti, ato jane korrektore të 'deshtimit të tregut'. Kjo mund të rezultoje, psh, në situata të informacionit jo të plote mbi oportunitetet e tregut për investime gje që do të çonte në me pak investime së sa mund të realizoheshin në kushtet e një tregu plotesisht të mireinformuar.

Së treti, argumentet në favor të incentivave bazohen edhe në konsideratat makroekonomike. Në këtë rast, ato perdoren për të adresuar probleme të tilla si ndryshimet ciklike apo strukturore të papunesise, deficiteve të bilancit të pagesave dhe korrektimet për shkak të normave të larta të inflacionit dhe efekteve të tyre në detyrimet e firmave para organeve tatimore.

Së fundi, perdorimi i tyre shihet si 'kompensim për disavantazhet e vendosjes së një projekti', që burojnë kryesisht infrastruktures së dobët, administrates jo eficiente, kostove të larta të sherbimit të biznesit, etj.

Pse kjo kontradikte e dukshme ndermjet dy opinioneve dhe qendrimeve ndaj perdorimit të incentivave?

Një shpjegim mund të gjendet në perkufizimin e gjere të incentivave të perdorur nga qeverite dhe biznesi. Perkufizimiⁱⁱⁱ i gjere i këtij termi perfshine 'çdo veprim të qeverise i cili rrit fitimprurjen e investimeve mbi nivelet që do të realizoheshin në së veprime të tilla nuk do të ishin ndermarre, ose që reduktojnë rrisqet e investimit'.

Për shkak të një perkufizimi të tille të gjere, është e qarte që incentivat ndikojne në investimet, perfshire edhe investimet e huaja direkte. Psh, barrierat tregtare, të cilat rrisin fitimprurjen e investimeve dhe reduktojnë rrisqet që perfshin realizimi i një investimi, njihen tashme si influencues pozitiv në terheqjen e investimeve të huaja.

Ndersa, koncepti me pergjithesisht i pranuar i incentivave i referohet 'masave fiskale, të tilla si reduktimi i nivelit të taksave ose lehtësi të tjera financiare të ofruara për projektet e investimeve'.

EKSPERIENCAT E VENDEVE TË NDRYSHME ME INCENTIVAT.

Bashkimi European shpenzon rreth 1/3 e buxhetit të tij vjetor (gati 30 miliard euro) në kater fondet strukturore, që perbejne bazen e subvencionimit të rajoneve apo sektoreve që koniderohen me në veshtiresi. Njeri prej tyre, psh, Fondi European i Investimeve, merr pjese si bashkefinansues me gati 2 milion euro, në çdo biznes të vogel, kryesisht nepermjet fondeve të investimeve. Tabela e meposhtme jep një panorame të shperndarjes së këtyre fondeve ndermjet vendeve anetare:

² Kapitale të levizshme konsiderohen gjithë projektet e investimeve të drejtuara në gjithë sektoret e ekonomise, me perjashtim të sektoreve strategjik.

VENDET	Popullsia që mbulohet (në %)	Kufiri maksimal i ndihmes
Belgjike	33	30
Danimarke	20	25
France	42	25
Gjermani	42.8	23
Greqi	100	75
Irlande	100	75
Itali	49	65
Luksemburg	80	25
Hollande	16.6	25
Portugali	100	75
Spanje	58.3	75
Mbreteria e Bashkuar:		
Britania e Madhe	34	30
Irlanda e Veriut	100	75

Burimi: Financial Times, 27 Shtator 1997.

Fondet për zhvillimin rajonal zene rreth 20% të totalit të ndihmes ndersa fondet e ndihmes për zhvillimin e sektorit prodhues zene rreth 50% të totalit.

Sic shihet, incentivat (kryesisht të tipit financiar), janë përdorur gjerësisht nga vendet e BE në promovimin e zhvillimit industrial.

Është pikerisht nën shembullin e vendeve të zhvilluara, që vendet me ekonomite në tranzicion, pasi mbaroi koha e naivitetit për hyrjen e investimeve të huaja (mjafton të themi që në jemi vend i hapur për kapitalet e huaja dhe investitorët do të vrapojnë!), filluan të adoptojnë programe të posaçme në terheqjen e investimeve, ku incentivat janë përdorur dhe po përdoren gjerësisht^{iv}. Në këto eksperiencë, u bazuan edhe programet stimuluuese për zhvillimin e biznesit privat dhe terheqjen e kapitalit të huaj që u adoptuan nga autoritetet shqiptare që nga fillimi i vitit 1993.

EKSPERIENCAT E VENDIT TONË ME INCENTIVAT E OFRUARA.

Parimet e ndertimit të sistemit të incentivave të ofruara nga legjislacioni ynë, bazoheshin kryesisht në thjeshtësinë e aplikimit të tyre nga autoritetet tatimore dhe ishin të orientuara si në stimulimin e krijimit të siper-marrjeve të reja (nëpërmjet përjashtimit nga tatim fitimi për një periudhë katër vjeçare për investimet në sferën prodhuese), ashtu dhe në stimulimin e procesit investues në teknologji të reja (përjashtimi nga detyrimet doganore për makineritë dhe paisjet). Kjo masë e fundit stimuluuese u aplikua deri në mesin e vitit 1995 dhe më pas ajo u hoq (me përjashtim të sektorit të turizmit). E vetmja masë e posaçme inkurajuese për kapitalin e huaj është riimbursimi i tatim fitimit të paguar në rast se fitimet nuk riatdhesohen në vendin e orgjines por rinvestohen.

Disa nga efektet më të rëndësishme dhe të dukshme të realizuara nga këto masa stimuluuese ishin:

- Eksportet nga sektori privat u rriten nga 50 për qind në vitin 1994, në 80 për qind në vitin 1996. Numri i kompanive private (të huaja dhe vendase) që perfitonin lehtësira të tilla u rrit, duke shënuar në fund të vitit 1997 numrin prej 1800 subjekte;
- Importet e makinerive dhe paisjeve arriten mesatarisht në 100 milion USD në vit, deri në momentin e perjashtimit të tyre nga detyrimet doganore, ndërkohë që pasi kjo mase u eliminua, importet e tyre kanë rënë mesatarisht me 30 për qind në vit.
- Kontributi i tyre në punësim është i konsiderueshem (shoqata e investitoreve italian deklaroi se vetëm investoret e këtij vendi kanë të punësuar rreth 60 mijë forca pune).

Argumenti i përdorur për heqjen e lehtësive fiskale të ofruara është ai i humbjeve të buxhetit të shtetit. Dhe analiza e autoriteteve tatimore në këtë rast mbetet vetëm në konstatimin e humbjeve (të cilat perseri janë vetëm tentative) dhe nuk merr në konsideratë perfitimet e realizuara. Megjithatë, duke mbetur vetëm në kuadrin e analizës së humbjeve, le të hedhim një vështrim të shkurtër mbi faktet e ndodhura.

	'93	'94	'95	'96	'97
Të ardhurat nga taksat (%të PPB)	16.6	16.0	13.2	10.7	9.8
Të ardhurat nga doganat (në % të PPB)	2.9	3.4	2.7	2.7	2.6
Të ardhurat nga VAT (në % të PPB)	4.0	2.7	2.4	3.2	4.6
Deficiti Buxhetit (në % të PPB)	9.27	8.95	6.76	10.25	10.82

Burimi: Statistikat Fiskale, Ministria e Financave, Qershor 1998

Siç shihet nga tabela, me vendosjen e taksës doganore mbi mallrat kapitale (Gusht 1995), të ardhurat e buxhetit të shtetit nga doganat rane, duke qendruar mesatarisht 48 për qind poshte nivelit të tyre mesatar për periudhën 1993-1994.

Renja e kontributit të tyre në të ardhurat buxhetore, pavaresisht nga rritja e tarifës doganore (nga 0 në 7 për qind), mendojme se reflekton një kontraktim të aktivitetit investues, qoftë nga firmat vendase dhe ato të huaja (për shkak të rritjes së kostos së kapitalit).

Nga ana tjetër, të ardhurat shpesh të realizuara nga buxheti i shtetit (në terma absolut), nuk janë shpenzuar në aktivitete produktive, perkundrazi, shpenzimet kapitale të buxhetit gjatë kësaj periudhe rane me 7 për qind.

Një tjetër llogaritje e servitur nga autoritetet tatimore janë humbjet prej gati 9.6 miliard leke (rreth 65 milion USD) për shkak të perjashtimit të firmave nga pagimi i tatimit mbi fitimin si dhe perjashtimet doganore për investimet në turizem. Mendojme se llogaritja reale mund të realizohej vetëm nëse do të ishte e mundur të parashikohej se sa prej këtyre projekteve do të realizoheshin nëse këto incentiva nuk do të ishin ofruar. Nga një studim i kryer³ mbi këtë fakt, rreth 80 për qind e firmave të huaja të intervistuar³ pyetjes se 'a do të kishin investuar nëse incentivat nuk do të ishin ofruar', i janë përgjigjur 'jo'.

³ Jane intervistuar gjithsej 150 firma të huaja, përfajqesues të gjithë sektoreve të ekonomisë, me një ritëm të kthimit të pyetesoreve prej 10 përqind.

Mbi keto fakte, llogaritjet mbi fitimin e munguar të buxhetit të shtetit nuk tingellojnë të jenë reale. Për më tepër, llogaritjet nuk mbajnë në konsideratë perfitimet e buxhetit nga taksat e tjera kombëtare dhe lokale, efektet multiplikatore nga nenkontraktimet, etj.

SUGJERIME PËR PERMIRËSIMIN E SKEMES SË INCENTIVAVE.

Incentivat në vetevete nuk mund të eliminojnë efektet negative të klimes politike, ligjore dhe ekonomike. Pra, vendimi për investime është një proces kompleks ku analiza e faktoreve të përgjithshme të gjendjes së vendit (situata politike dhe e sigurisë, situata makroekonomike, kuadri ligjor dhe institucional, etj) ka prioritet. Por incentivat në çdo rast mund të perdoren si një element kunderbalancues, përveçse si element konkurrencial me vendet e tjera të rajonit të cilat gjithashtu aplikojnë të tilla skema nxitese.

Perjashtimi nga tatim fitimi, nga vete natyra e saj është një mase që nuk lidhet aq shumë me investimin se sa me nxitjen e krijimit të bizneseve të reja. Në këtë kuptim, vendimi për heqjen e kësaj incentive do të ishte e rekomandueshme që të shoqërohej me stimulimin e sipërmarrjeve tashme të themeluara dhe operuese në vend me masa që të lidheshin me vete investimin. Si e tillë, është e rekomandueshme aplikimi i perjashtimeve nga detyrimet doganore për importimet e teknologjive dhe materialeve (të cilat normalisht nuk deformojnë konkurrencën e tregut pasi ato nuk prodhohen apo gjenden në tregun e brendshëm). Kjo do të ndikonte ndjeshëm në uljen e kostos së vendosjes së projekteve të investimeve dhe do të kunderbalancoje, deri në një masë të caktuar, edhe efektet e politikës së shternguar monetare. Kundrejt tipeve të tjera të incentivave që mund të perdoreshin, kjo ofron edhe thjeshtësinë e aplikimit nga autoritetet tatimore.

Rezultatet e perpunuara të pyetësorit me sektorin privat, të pyetur mbi renditjen e incentivave sipas rëndësisë së tyre, paraqiten si në tabelë:

<i>Renditja</i>	<i>Lloji i Incentives</i>
1	Perjashtimi nga detyrimi doganor
2	Reduktimi i nivelit standart të tatimit mbi fitimin
3	Amortizim i pershpejtuar
4	Perjashtim nga tatimi mbi fitimin
5	Zbritje për investimin/Riinvestimin
6	Zbritje nga kontributi i sigurimeve shoqërore
7	Zbritje specifike nga të ardhurat bruto, për qellime të taksave
8	Incentiva jo fiskale

Një incentive e tillë ka provuar të jetë e sukseshme edhe nga eksperienca aziatike^{vi} si dhe mjaft prej vendeve në tranzicion.

Vec kësaj, eliminimi i perjashtimit nga tatim fitimi, mund të shoqërohet edhe

- me zgjatjen e afatit të së drejtës së firmave për mbartjen e humbjeve nga tre vjet, që është aktualisht, në mbi pesë vjet;

- me rishikimin e normave të amortizimit dhe aplikimin e normave standarte të OECD, etj.

Perjashtimi nga detyrimi i pagimit të akcizes për subjektet që veprojnë në turizem duket i pakuptimte dhe si i tillë ai mund të hiqet (le ta pije turisti Wiskey dhe me akcize!).

Me në fund, incentiva me e rendesishme dhe reale për biznesin privat mbetet sigurimi i një konkurrence të ndershme, ku autoritetet tatimore të sigurojnë që të gjithë subjektet respektojnë rregullat e lojes. Nuk mundet që zgjidhja për të mbushur buxhetin e shtetit të gjendet perhere në rritjen e niveleve të taksave e tatimeve. Rritja gjithmone ka një fund. Perpara së autoritetet financiare të shqetesohen për rrjedhjet e buxhetit të krijuara nga lehtësitet fiskale të ofruara (që janë rrjedhje të ligjshme), ato duhet të shqetesohen për evazionin fiskal që është me permasa shume here me të madhe (rrjedhje jo të ligjshme).

Dr. Selami XHEPA

ⁱ David Holland and Richard J. Vann "Income Tax Incentives for Investment" Tax Law Design and Drafting, Vol. 2, IMF Publication, 1998.

ⁱⁱ Roger W. Schumenner: "Making Business Location Decisions", Prentice Hall Inc. 1982; p.65.

ⁱⁱⁱ "Foreign Direct Investment – Lessons of Experience", IFC/FIAS, no.5, 1997; p.45.

^{iv} Për një pershkrim me të hollesishem të llojit të incentivave që ofrojnë vendet në tranzicion, shif:

^v Prof. Antonios I. Kontis, Selami Xhepa 'Role of Incentives in Industrial Restructuring: case of Albania', pergatitur në kuadrin e programit 'NATO Science Fellowships Programme', Dhjetor 1998.

^{vi} Sporken C.J.E.A: "Taxation of FDI in CEE: A Summary and Analysis of the OECD Report in European Taxation", October 1995, p.321.