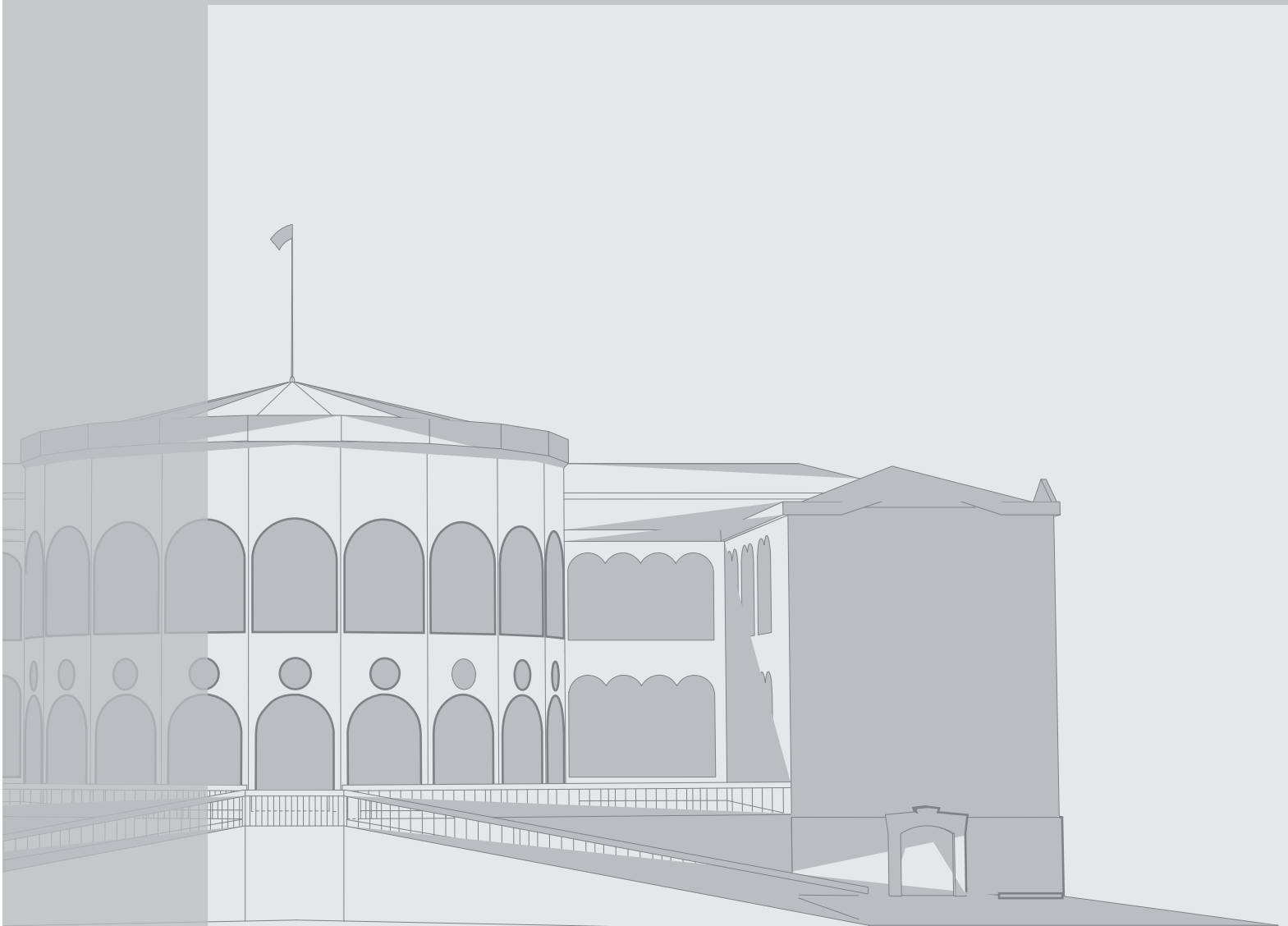


Perspektiv 03/07

Flat skatt - Estland

Av Einar Gotaas



STORTINGETS UTREDNINGSSEKSJON

Stortingets utredningsseksjon yter faglig bistand til representanter, partigrupper og komiteer i Stortinget basert på spørsmål fra den enkelte oppdragsgiver.

Seksjonen publiserer også egeninitierte notater som gjøres allment tilgjengelig.

Tidligere utgitt:

- 01/05 Ny britisk lov skal beskytte barn mot overgripere de møter på Internett*
- 01/06 De nordiske medlemslandenes parlamenter og EU – om innvirkning på sine regjeringers EU-politikk*
- 02/06 En sammenlignende oversikt over grunnlovsbeskyttelsen av menneskerettigheter i OECD-området*
- 03/06 Arbeidstakeres mobilitet under EØS-reglene om fri bevegelse for tjenester*
- 01/07 Pasientmobilitet i EØS*
- 02/07 Hva er Prüm-samarbeidet – og hvordan skiller det seg fra dagens operative politisamarbeid i Europa?*

<http://www.stortinget.no/administrasjon/perspektiv.html>

Flat skatt – Estland

I dette notatet ser jeg på flat inntektsbeskatning ved å gå inn i hvordan Estland har tilpasset sitt skatteregime med flat beskatning av person- og kapitalinntekt. Flat skatt er ofte omtalt som proporsjonal skatt.

I forbindelse med dette perspektivnotatet ble det foretatt en studiereise til Estland der det ble gjennomført møter med bl.a. Finansdepartementet i Estland og parlamentsrepresentant Meelis Atonen.

Flat inntektsbeskatning er fremdeles et aktuelt tema i flere europeiske land. I dag er det stort sett østeuropeiske land som har innført flat skatt. Men debatten om flat skatt lever i flere europeiske land, bl.a. i Danmark og Tsjekkia.

I Norge var saken såpass aktuell våren 1997 at Stortinget ba regjeringen om å vurdere fordeler og ulemper ved et mer proporsjonalt skattesystem, jf. Innst. S. nr. 257 (1996–97). Regjeringen Bondevik I fulgte opp ved å sette ned Stølen-utvalget, som i januar 1999 leverte sin innstilling NOU 1999: 7 Flatere skatt. Stølen-utvalget anbefalte en reform i retning av et flatere skattesystem.

En viktig problemstilling er hvordan land med skatt kommer til å tilpasse sitt skatteregime når økonomien bedrer seg og de blir mer integrert med Vest-Europa. Spørsmålet er om de kommer til å gå over til et mer progressivt skattesystem.

Notatet går ikke i dybden i diskusjonen om fordelingsvirkningene av å innføre flat skatt. Det er i seg selv en stor nok problemstilling for et eget notat.

Einar Gotaas
Rådgiver



INNHold

1.	INNLEDNING	2
2.	SKATTEREFORMER I OECD-LAND	2
2.1	Progressivt system	3
2.2	Tosidig skattesystem	3
2.3	Proporsjonal skatt / flat skatt	3
3.	OM FLAT SKATT	4
3.1	Tre argumenter for og imot flat skatt	4
3.2	Land med flat skatt	4
4.	ESTLAND	5
4.1	Økonomiske nøkkeltall	5
4.2	Skatteregime i Estland	7
4.2.1	Fordelingen av skatteinntektene mellom stat og lokale myndigheter	9
5.	ØKONOMISKE VIRKNINGER VED Å INNFØRE FLAT SKATT	9
6.	VIL FLAT SKATT BESTÅ I FREMTIDEN?	10
	APPENDIKS:	13



1. INNLEDNING

Notatet skal i hovedsak se på flat inntektsbeskatning, eksemplifisert med Estlands innføring av flat skatt i 1994. En rendyrket flat skatt innebærer lik gjennomsnittsskatt og marginalsatt på alle inntekter. Alle skattytere betaler den samme andelen av inntekten i skatt uavhengig av inntektens sammensetning eller nivå.

Kapittel 2 og 3 omtaler ulike skattesystemer innen OECD. Grovt inndelt kan man si at det er tre ulike skatteregimer som dominerer. Flat skatt er en av disse.

I kapittel 4 ser jeg på flat skatt i Estland. Estland var første uavhengige stat som introduserte flat skatt. Det vil bli gitt noen økonomiske nøkkeltall for å illustrere landets økonomiske utvikling etter at flat skatt ble innført. Deretter går jeg inn i hovedpunktene i Estlands skatteregime. Estland har i dag lik skatterate på lønns- og kapitalinntekt. Det spesielle med Estlands regime er at reinvestert profitt ikke skattlegges.

Kapittel 5 tar for seg problemstillingen om innføring av flat skatt har hatt avgjørende betydning for landets økonomiske utvikling. Det er ingen entydige svar på dette. Estland innførte flere betydningsfulle grep samtidig med innføring av flat skatt for å bedre de økonomiske forholdene. Flat skatt i seg selv ville antakeligvis ikke ha vært nok hvis ikke landet samtidig gjorde økonomien åpen samt sørget for å orientere seg mot Europa.

Til slutt i kapittel 6 går jeg litt inn i diskusjonen om flat skatt er noe som kommer til å bestå eller ikke. Problemstillingen er om land med flat skatt kommer til å se mer på progressive skattesystemer når landene blir rikere og samtidig blitt mer påvirket av Vest-Europas synspunkter på inntektsbeskatning.

2. SKATTEREFORMER I OECD-LAND¹

I de siste 20 årene har en rekke OECD-land reformert sitt skattesystem på inntekt. Man kan si at alle reformene er gjennomført for å bedre et lands konkurransevne. Dette for å oppmuntre til investering, risikovillighet, entreprenørskap og økt insentiv til å arbeide.

Samtidig har reformene vært påvirket av at skattleggingen skal være rettferdig og enklere. Rettferdighetstanken bygger på at folk med lik inntekt skal betale like mye i skatt og at skattebyrden er hensiktsmessig fordelt. Forenklingen går ut på at det å betale skatt skal være så smertefritt som mulig og at kostnadene for å samle inn skattene minimeres.

Nesten samtlige skattereformer har redusert skatteratene og utvidet skattegrunnlaget. Mange land har endret skattesystemet bort i fra et altomfattende personlig inntektsskattesystem som skattlegger lønn og kapitalinntekt med samme progressive skatteratetabell.

¹ OECD-notat: "Policy Brief: Reforming personal income tax", mars 2006.



Det er store forskjeller mellom land på hvor stor andel inntektsskatten utgjør av både totale skatteinntekter og av BNP. I 2003 varierte inntektsskattens andel av totale skatteinntekter fra 11 pst i Slovakia til 53 pst i Danmark. Av BNP varierte det fra 3,2 pst i Sør Korea til over 25 pst i Danmark.

Mellom 2000 og 2005 ble gjennomsnittlig skatterate på lønnsinntekt i OECD-området redusert. Det uvektede gjennomsnittet på marginals-katten falt fra 47 pst i 2000 til 43,3 pst i 2005. Utbytteinntekt har også fått redusert marginals-katt i samme periode. Dette faller sammen med trenden om å redusere skatteratene for alle inntektsnivåer. Trenden mot en flatere skatt har ført med seg at mange land reduserer antall skatteunntak. Dette for å gjøre skattegrunnlaget bredere. Man kan si at myndighetene er havnet i skvis mellom presset for å holde/øke utgiftene på den ene siden og nødvendigheten for å øke skattesystemets effektivitet på den andre siden. Internasjonal mobilitet har økt presset for å redusere skattesatsene.

I hovedsak er det tre tilnæringsmåter til å inndrive inntektsskatt:

2.1 Progressivt system

Der skattlegges lønns- og kapitalinntekt minus avskrivninger/unntak etter samme progressive skattetabell. Prinsippet er at skattebetalere med samme inntekt betaler like mye i skatt mens de med høyere inntekt betaler mer. Systemet skal gjøre det vanskeligere å unngå skatt ved å endre til en annen type inntekt. I mange land er det lønnsomt å ta ut inntekten som kapitalinntekt istedenfor som lønnsinntekt. Manglende nøytralitet kan være med på å gi dette prinsippet store administrative kostnader. Ingen OECD-land har et fullt ut progressivt skattesystem.

2.2 Tosidig skattesystem²

Systemet er bygd på en proporsjonal skatt på all nettoinntekt (kapital, lønn og pensjoner minus fradrag) kombinert med en progressiv rate på brutto arbeids- og pensjonsinntekt. Lønnsinntekt blir da beskattet høyere enn kapitalinntekt. Her vil det være horisontal likhet for lønnsinntekt på den ene siden og kapital på den andre siden. Systemet åpner for å redusere insentivene for kapitaleksport og skatteunndragelse. Omfordeling og nødvendighet for nok skatteinntekter forklarer den progressive raten på lønnsinntekt. Men systemet åpner for ulik skatt ved ulik sammensetning av lønns- og kapitalinntekt, samtidig med at systemet gjør det attraktivt å skifte fra lønnsbeskatning til kapitalbeskatning.

2.3 Proporsjonal skatt / flat skatt

Bygger på proporsjonal skatterate på all nettoinntekt (kapital, lønn og pensjoner minus fradrag). Lønn og kapital beskattes da med samme rate. Det blir her ingen insentiver til å bytte over fra lønns- til kapitalbeskatning. Flat skatt er ofte innført sammen med en betydelig skattefradrag. For dette systemet framheves dets effektivitet og gjennomsiktighet. På den andre siden argumenteres det for at flat skatt begrenser en rettfærdig fordeling av skatteinnbetaling.

² Norge ble av OECD brukt som eksempel for dette systemet.



3. OM FLAT SKATT

Flat skatt er intet nytt fenomen. Hong Kong innførte allerede i 1947 en form for flat skatt. Men det var ikke før i 1985 at tanken ble formalisert. Robert E. Hall og Alvin Rabushka utga da boken "The Flat Tax".³ Den er blitt ansett som en av de mest betydningsfulle for temaet om flat skatt. Milton Friedmans bok "Capitalism and freedom" fra 1963 omtaler også ideen om flat skatt (negativ inntektsskatt), men utreder det ikke like utdypende som Hall og Rabushka.

Flat skatt betyr at alle individer og juridiske enheter, varer og tjenester, blir skattlagt etter samme skattesats. Det vil da ikke være insentiver til å bytte over fra lønns- til kapitalbeskatning. For at skattleggingen skal være fullstendig flat skal det ikke eksistere fradragmuligheter.

Hall og Rabushka mener at ved et fullt ut flatt skatteregime vil det være nok å sende inn et postkort til likningsmyndighetene med de nødvendige opplysningene vedrørende inntekt. Dette for å fremheve at det vil være langt mindre administrasjonsbehov med flat skatt enn ved progressive skatteregimer.

I dag er det derimot ingen land som har en fullstendig flat skatt. Felles for de fleste land med flat skatt er at det er ordninger med fradrag fra lønnsinntekt før beregning av skattbar inntekt.

3.1 Tre argumenter for og imot flat skatt

Tilhengere av flat skatt fremhever at flat skatt vil gi insitament til å arbeide mer, spesielt for de høytlønnede. Videre vil flat skatt føre til mindre byråkrati og mer gjennomsiktighet ved at det eksisterer kun en skatterate, og antall unntak/fradrag reduseres. Tilslutt legger de vekt på at flat skatt vil føre til mindre skatteunndragelse ved at folk forstår systemet bedre.

Motstanderne fremhever at flat skatt fører til at høytlønnede betaler mindre skatt slik at ulikheten øker. Videre mener de at skatteinntektene vil falle. Dette vil igjen føre til at det enten må skje nedskjæringer i offentlig sektor, eller andre skatter/avgifter må settes opp.

3.2 Land med flat skatt

Tabell 1 viser en oversikt over land som har innført en form for flat skatt. Ingen av de har et fullstendig flatt skattesystem. Det kan være at noen vil ha hatt med andre land på listen, eller ha fjernet noen. Jeg har selv ikke gått inn i hvert enkelt lands skatteregime for å vurdere om de oppfyller kriteriene til flat skatt. Som sagt, det er ingen land som har et fullt ut flatt skatteregime. De aller fleste land har en grense for skattefri inntekt, og muligheter til fradrag. Andre land har ikke lik skatterate på lønnsinntekt og kapitalinntekt. Videre er det sjeldent samme rate på merverdiavgift. Listen under er satt sammen av land som er omtalt å ha en eller annen form for flat skatt.

³ Boken kan lastes ned herfra: <http://www.hoover.org/publications/books/3602666.html>



Tabell 1:

Land	Person	Selskap	Introdusert
Jersey	20	20	1940
Hong Kong	16		1947
Guernsey	20	20	1960
Estland	22	22	1994
Litauen	37	15	1994
Latvia	25	15	1995
Russland	13	24	2001
Serbia	14	14	2003
Ukrania	13	25	2004
Slovakia	19	19	2004
Georgia	12	20	2005
Romania	16	16	2005
Island	36	18	2006*
Kirgisistan	10	10	2006
Makedonia	12	12	2007
Mongolia	10	25	2007

* I 2006 fjernet Island toppskatten på 2 pst.

Der det mangler selskapskatt er det fordi den ikke er flat eller det mangler data.

Kilde: Civita, Cato Institute, The Economist, Hoover Institution

IMF kom i 2006 med en publikasjon der de evaluerer virkningene av å innføre flat skatt.⁴ Ved en gjennomgang av hva som ligger bak begrepet flat skatt kommer de fram til at det er åtte østeuropeiske land som kan betegnes som land med flat skatt; Estland, Litauen, Latvia, Russland, Ukraina, Slovakia, Georgia og Romania.

4. ESTLAND

I 1991 ble Estland selvstendig stat, etter separasjon fra det tidligere Sovjetunionen. Estland har i dag om lag 1,6 millioner innbyggere, hvorav ca 30 pst er av russisk opprinnelse. Landet ble i 2004 medlem av EU og NATO.⁵

4.1 Økonomiske nøkkeltall

En måte å måle et lands økonomiske utvikling er å se på kjøpekraftsparitet. Hvis man ønsker å sammenlikne befolkningens levekår i ulike land, trenger man blant annet et inntektsmål som for eksempel bruttonasjonalprodukt (BNP) per innbygger og indikatorer for landenes relative prisnivå, slik at man kan justere BNP per innbygger for prisnivåforskjeller. SSB har publisert slike tall for Europa på sine nettsider. I tabell 2 har vi valgt ut de tre baltiske landene for å illustrere at Estland har større kjøpekraft enn sine naboer. De baltiske landene introduserte flat skatt om lag på samme tidspunkt.

⁴ Publikasjonen fins her: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2006/wp06218.pdf>

⁵ Estland ble medlem av NATO 29. mars 2004 og av EU 1. mai 2004.



Tabell 2: Relativt prisnivå for BNP og personlig konsum. Prisenivåjustert BNP per innbygger. 2005. EU 25⁶=100

	Estland	Latvia	Litauen
2003	56	48	47
2004	57	49	47
2005	59	49	49

For å se på et lands økonomiske utvikling, er det vanlig å se på vekst i BNP.

Tabell 3: Vekst i BNP for Estland, Latvia, Litauen, EU 27⁷ og Norge.

	Estland	Latvia	Litauen	EU 27	Norge
2000	10,8	8,4	3,9	3,9	3,3
2001	7,7	8,0	6,4	2,0	2,0
2002	8,0	6,5	6,9	1,2	1,5
2003	7,1	7,2	10,3	1,3	1,0
2004	8,1	8,7	7,3	2,5	3,9
2005	10,5	10,6	7,6	1,8	2,7
2006	11,4	11,9	7,5	3,0	2,9

Kilder: EUROSTAT og Verdensbanken

Det framkommer av tabell 3 at Estland har hatt en sterk og jevn økonomisk vekst siden 2000. Gjennomsnittlig var veksten på hele 9 pst for perioden 2000-2006. Av tabell 3 kan man se at for Norge og EU 27 var den gjennomsnittlige veksten i den samme perioden langt lavere. Man ser også av tabell 3 at Latvia og Litauen har hatt tilsvarende utvikling i økonomisk vekst som Estland.

Estland har som mål å komme med i EURO-området, men inflasjonen er for høy i forhold til Maastricht kriteriene. I 2007 ligger inflasjonen an til bli om lag 5 pst. I 2006 var den på 4,4 pst.

Estlands økonomiske utgangspunkt var så dårlig at landet fremdeles er i en prosess med å ta igjen den økonomiske utviklingen i Europa. Kraftig vekst i innenlandsk og utenlandsk investeringer, og økt konsum har gitt markant vekst i BNP siden 2000. En slik vekst vil føre til økt etterspørsel etter varer, tjenester og arbeidskraft, som igjen vil slå ut i økt inflasjon. Noe av den høye inflasjonen tilskrives forhold som landet ikke kan påvirke, som blant annet høy oljepris.

Det estiske finansdepartement forklarer den høye veksten i BNP for 2006 med sterk økning i konsum og investering.⁸ I 2006 var konsumveksten på 15,8 pst i forhold til 2005. Den har kommet ved bl.a. solid lønnsvekst og stor økning i lån.

⁶ EU 25 besto i 2004 av følgende medlemsland av EU: Belgia, Danmark, Estland, Finland, Frankrike, Hellas, Irland, Italia, Kypros, Latvia, Litauen, Luxemburg, Malta, Nederland, Polen, Portugal, Slovakia, Spania, Sverige, Storbritannia, Tsjekia, Tyskland, Ungarn og Østerrike.

⁷ EU 25 ble utvidet til EU 27 i 2007 med Bulgaria og Romania.

⁸ Se også: <http://www.fin.ee/?lang=en>



Skatteinntektenes andel av BNP i Estland ligger rundt 33 pst. Det er et nivå de estiske myndighetene ønsker framover. I 1999 utgjorde inntektsskattens andel av BNP om lag 25 pst av totale skatteinntekter, mens for 2005 lå den på om lag 18 pst.⁹ En av grunnene til dette er økning av ratene for mva. og avgifter på forbruksvarer og miljø. Dette er i samsvar med uttalt mål om å vri fra direkte skatter til indirekte skatter.

Skatteinntektenes andel av BNP i Estland ligger om lag 7 prosentpoeng under gjennomsnittet i EU 25 i 2004.

For flere nøkkeltall vises det til appendiks bakerst i notatet.

4.2 Skatteregime i Estland

I 1991 trådte den første skatteloven for Estland i kraft. De hadde fra før av en progressiv skatt for individer, fra 16 til 33 pst. Fra 1992 til 1994 var selskapsskatten på 35 pst.

Innslagspunktet for den progressive skatten ble til tider endret månedlig grunnet høy inflasjon. Dette gjorde skattesystemet mer uoversiktlig for befolkningen. Skattesystemet fra 1991 til 1994 var mer eller mindre direkte overført fra det sovjetiske skattesystemet. I 1992, da estiske kroner erstattet rubler, var inflasjonen på hele 1076 pst.

Ved flat skatt ville det ikke være nødvendig med justeringer av innslagspunktene ved varierende inflasjon. Blant administrasjonen og befolkningen var kunnskapen om det progressive skatteregimet minimal. Skattesystemet fungerte ikke og noe nytt måtte introduseres.

I 1994 trådte flere nye skattelover i kraft, inkludert inntektsskatt for individer og selskaper.¹⁰ "The Basic World Tax Code"¹¹, utformet av Harvard University, ble brukt til å utforme den nye skatteloven. Det ble vektlagt av amerikanske skatterådgivere at et enkelt system med bredt skattegrunnlag ville være enklere å administrere. Det var viktig å opprette et gjennomsiktig system. En ny skattelov ble til blant annet fordi landet var uten erfaring med innhenting av skatt og det administrative rundt det. I kapittel 6 vil jeg komme noe tilbake til prosessen rundt innføring av flat skatt.

⁹ Fra 1999 til 2005 steg reell BNP med nesten 65 %.

¹⁰ I den estlandske lovgivningen skilles det faktisk ikke mellom personbeskatning og selskapsskatt; offisielt har de samme benevnelsene – tulumaks (inntektsskatt).

¹¹

<http://www.taxanalysts.com/www/website.nsf/Web/BasicWorldTaxCode?OpenDocument&RestrictToCategory=English>



Tabell 4: Utvikling av nivå på flat skatt på lønns- og kapitalinntekt.

1994	26 pst
2000*	26 pst
2005	24 pst
2006	23 pst
2007	22 pst
2008**	21 pst
2009**	20 pst

*Fra og med 2000 kom regelen om ingen skattlegging av reinvestert profitt.

**Planlagt utvikling.

Fordelen for Estland ved introduksjon av flat skatt, var at det ikke allerede var et etablert skatteregime i landet. Flat skatt ble sett på som et brudd med regimet under Sovjet. Flat skatt ble identitetsskapende. Samtidig ble landets økonomi fullstendig åpen for markedet. Dette var med på å tiltrekke utenlandsk kapital. Flat skatt, enkelt skatteregime og lave produksjonskostnader var med på å gjøre Estland til et attraktivt land å investere i. Ved å velge markedsorientert økonomi ville Estland orientere seg mot vest.

Inntektsskatteloven fra 1994 ble gjeldende fram til slutten av 1999. Estland skattla da arbeid og kapital med samme rate. I 2000 trådte dagens inntektsskattelov i kraft. I den ble det introdusert en modernisert skattlegging av selskaper, ved at skatt kun betales på profitt som fordeles og på ikke-avskrivbare utgifter. Profitt reinvestert i selskapet skattlegges ikke. Utbytte til eiere blir derimot skattlagt. Myndighetene i Estland vektlegger at alle skatteinsentiver ble fjernet, og at det er ingen regler som favoriserer en næring eller region foran en annen.

Estland har planlagt å redusere både selskaps- og inntektsskatten med 1 prosentpoeng hvert år fram til 2009, slik at den blir 20 pst i 2009. Før var målet 20 pst i 2007 (men dette ble utsatt delvis på grunn av behov for skatteinntekter). Merverdiavgiften i Estland er på 18 pst.

For lønnsinntekt er det et skattefritt minstefradrag fra inntekten. Skatt på lønnsinntekt og kapitalinntekt er satt likt for å unngå spekulasjon og tilpasning slik at eiere ikke tar ut inntekten som utbytte istedenfor lønnsinntekt. Skattlegging av utbytte skjer ved det tidspunktet utbyttet fordeles, ikke i forhold til regnskapsår.

Myndighetene argumenterer med at reduksjonen av skatteratene gjøres for at Estland skal bli mer attraktiv for investorer og for å skape flere arbeidsplasser. Videre er dette i tråd med internasjonal trend om å redusere skatt på inntekt. De er i gang med å redusere de direkte skattene, og øke indirekte skatter på for eksempel forurensning, tobakk, alkohol og gambling.

Estlands myndigheter mener selv at det ikke er store forskjeller fra andre lands skattlegging av selskaper. Hovedforskjellen ligger i når skattleggingen skjer. I Estland blir selskaper skattlagt på det tidspunktet profitt blir fordelt, vanligvis som utbytte. I tillegg til skatt på fordelt profitt, eksisterer alle andre elementer i tradisjonell selskapskatt. Utgifter som ikke er



fratrekksberettiget blir også skattlagt i Estland. Utbytte blir fordelt i forhold til nettopprofitt, dvs. etter fradrag av tap fra tidligere år. Myndighetene i Estland mener derfor at det ikke er behov for skattebestemmelser for overførte tap.

Alle lønsmottakere har et basisfradrag på 24 000 EEK (ca 1500 EURO) på lønnsinntekt. Videre får barnefamilier med to eller flere barn fradrag for det andre barnet og oppover. Man kan også trekke i fra pensjonsutgifter opp til en gitt sum. Fradragene er begrenset til 50 000 EEK (om lag 3200 EURO) og samtidig 50 pst av skattbar inntekt.

4.2.1 Fordelingen av skatteinntektene mellom stat og lokale myndigheter

Inntektsskatten fra personer bosatt i Estland blir delt mellom staten og lokale myndigheter. De lokale myndighetene mottar i dag 11,8 pst av en persons skattbare inntekt, uten hensyn til eventuelle fradrag. Resten går til staten. Inntektsskatt fra pensjoner og kapital går til staten. Dette kan føre til at skattemyndighetene overfører mer penger til de lokale myndighetene enn det skattebetaleren faktisk betaler, når skattebetaleren har lav nok inntekt. Inntektsskatten fra estere bosatt utenfor Estland og fra juridiske enheter i Estland går til statskassen.

5. ØKONOMISKE VIRKNINGER VED Å INNFORE FLAT SKATT

Det var ingen andre nasjoner som hadde innført flat skatt før Estland gjorde det i 1994. Per Kristian Nielsen skriver i sin hovedoppgave at det alene gjorde flere beslutningstakere skeptisk til et eksperiment ved å innføre flat skatt.¹² En av hovedpersonene bak innføring av flat skatt i Estland, tidligere statsminister Mart Laar, sier i intervju med Nielsen at diskusjonen rundt flat skatt ikke var på et intellektuelt nivå, men mer om frykten for å gjøre noe som ingen andre hadde gjort.

Allikevel var det en generell oppfattelse blant beslutningstakerne at innføring av flat skatt ville øke skatteinntektene med vekst i økonomien. Selve innføringen av flat skatt tok meget kort tid. Forslaget til en ny skattelov ble presentert for det estiske parlament den 13. september 1993. Den 8. desember 1993 ble den vedtatt. Laar mente at folk ikke var vant til å ta ansvar under det sovjetiske systemet, og at det derfor var nødvendig å riste folk ut av illusjonen at noen andre ville komme og løse problemene for en.

I følge Nielsen var det før innføring av flat skatt relativt stor skepsis fra både IMF og Verdensbanken på om flat skatt ville gi nok skatteinntekter. Opposisjonen i parlamentet mente er manglende skatteinntekter ville ødelegge økonomien. Men det viste seg at selv de mest optimistiske anslagene var gale. Skatteinntektene etter innføring av flat skatt ble større enn antatt.

Laar sier videre i intervjuet at befolkningens inntekt før innføring av flat skatt viste seg å være langt høyere enn det statistikken viste. Han mente at det nye skattesystemet har vært svært suksessfullt ved å klare å inkludere mye av det tidligere grå markedet, og med det utvide skattegrunnlaget.

¹² Per Kristian Nielsen "Making the earth flat. The politics of tax reforms in Estonia and Norway", 2006



Nielsen gjorde intervjuer med flere politikere fra tiden da flat skatt ble innført. Flere mente at innføring av flat skatt kom til å bli midlertidig. Når folk begynte å tjene mer så kunne man komme tilbake til ideen om progressive rater.

I mitt møte med Finansdepartementet i Estland i september 2006 mente de at det ikke har vært negative følger for statsbudsjettet av å innføre flat skatt. Det samme mente de vedrørende effekten av å redusere skattesatsene. Ved å senke satsene og samtidig fjerne ulike insentiver og fradrag så utvidet det skattegrunnet. Videre mente de at Estland hadde en form for progressiv skatt ved at det eksisterer basisfradrag fra inntekten for beregning av skattbar inntekt. Dette nevner også IMF i sin publikasjon med evaluering av land med flat skatt.¹³ IMF sier at Estlands skatteregime er relativt nærme det tosidige skattesystemet, jf. punkt 2.2.

Ser man på den totale skattebyrden, ligger Estlands skatteinntekter på om lag 1/3 av BNP, noe som er på gjennomsnittlig europeisk nivå. Sosiale skatter utgjør en betydelig andel, jf. tabell i appendiks.

Det er vanskelig å slå fast hvilken betydning flat skatt har hatt på landets økonomiske utvikling. Det ble tatt flere grep samtidig for å få sving på økonomien. Det er åpnet for utenlandske investeringer, og det er få eller ingen hindringer for import og eksport. Landet orienterer seg mot vest ved medlemskap i EU og NATO. Videre er innføring av null skatt på reinvestert profitt blant de faktorer som har hatt betydning for den økonomiske utviklingen. Det er generelt for lite empiriske bevis på at innføring av flat skatt fører til økt økonomisk vekst.

Som nevnt under punkt 4.2 sørget innføringen av flat skatt med få fradragsordninger for at Estland fikk et gjennomsiktig system som både innbyggere og myndighetene forsto, og som sikret landet skatteinntekter. Landet ønsker å bli enda mer integrert i EU ved å innføre EURO, men Estland oppfyller ikke inflasjonskravet i Maastricht kriteriene.¹⁴ Planen var å bli integrert i 2007, men dette er blitt utsatt fem år fram i tid for å få inflasjonen ned til inflasjonskravet. Estland har i dag en fastkurspolitikk mot EURO.

6. VIL FLAT SKATT BESTÅ I FREMTIDEN?

Island er det eneste vestlige landet som har innført en form for flat skatt. Flere vestlige land har hatt og har fremdeles debatt om innføring av flat skatt. Det er derimot flere land som har innført flatere skatter, da ofte i kombinasjon med progressive rater på lønnsinntekt. Man kan stille spørsmålet om noen land har flat skatt så lenge der eksisterer mulighet til fradrag før skatteberegning. Fradragsordninger og skattefri inntekt fører i seg selv til en form for progressivt skatteregime. Dette poenget ble som nevnt framhevet av representantene for Finansdepartementet i Estland under vårt møte i september 2006.

¹³ Michael Keen, Yitae Kim og Ricardo Varsano, "The "Flat Tax(es)": Principles and Evidence" IMF Working Paper WP/06/218. Publikasjonen kan lastes ned fra: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2006/wp06218.pdf>

¹⁴ Av Maastricht kriteriene er det inflasjonskravet det eneste Estland ikke oppfyller. Dette kravet er at inflasjonen ikke må over gjennomsnittet av de tre medlemslandene med lavest inflasjon med mer enn 1,5 prosentpoeng.



I The Economist ser de litt på framtiden for flat skatt.¹⁵ De trekker fram eksemplene med Slovakia og Slovenia. Begge land var på vei til å innføre flat skatt, men en ny slovakisk regjering stiller spørsmål ved forgjengerens skattereform, mens i Slovenia avises en radikal endring av skatteregimet. The Economist stiller spørsmålet om at når land i Øst-Europa begynner å bli rikere, og nærmer seg EU 15¹⁶ nivå, vil da land med flat skatt begynne å orientere seg mot Vest-Europas progressive skattesystemer? Vil den økte integreringen av østeuropeiske land med resten av Europa tilføre landene synspunkter som i større grad sammenfaller med de i Vest-Europa?

IMF mener i deres evaluering at flat skatt som regel ikke er selvfinansierende. I de fleste østeuropeiske landene har ikke skatteinntektene ved flat skatt klart å dekke tapet ved reduserte satser. Økte skatteinntekter kan like godt ha kommet av forbedret makroøkonomi. Videre skriver IMF at redusert unndragelse etter innføring av flat skatt kan komme like mye av økt kontroll som forenklet skatteregime.

IMF mener også at mindre skatt på lønnsinntekt ikke automatisk fører til at folk arbeider mer. I 2005 gjorde IMF en studie av Russlands innføring av flat skatt.¹⁷ Den viste at arbeidstilbudet for den største gruppen av skattebetalere, de med lavere inntekt, ble lite berørt av innføring flat skatt i 2001. Dette har sammenheng med at for denne gruppen ble den marginale skatteraten lite endret med flat skatt. For de med høyere inntekt, og med utgangspunktet langt høyere marginalskatterate enn før flat skatt, endret arbeidstilbudet seg betydelig. Men denne gruppen utgjør en mindre gruppe. Verken bruttoinntekt eller arbeidstimer endret seg nevneverdig ved innføring av flat skatt.

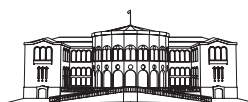
Videre skriver IMF at flat skatt ikke nødvendigvis gjør skattesystemet mer gjennomskiktig. Unntagelser og fradragsordninger gjør systemet uoversiktlig. (Georgia er det eneste landet som har fjernet alle fradragsmuligheter).

Flat skatt har generelt blitt innført i stater der det har vært viktig å sende ut signaler om at de orienterer seg mot en mer markedsorientert politikk. For land som har mindre behov for å gi et slikt signal har flat skatt mindre tiltrekningskraft. IMF konkluderer med at spørsmålet ikke er om flere land kommer til å gå over til flat skatt, men om de som i dag har det kommer til å gå bort ifra flat skatt.

¹⁵ Fra 17. januar 2007: http://www.economist.com/daily/news/PrinterFriendly.cfm?story_id=8547343

¹⁶ EU 15 består av medlemsland etter utvidelsen i 1995 med Finland, Sverige og Østerrike.

¹⁷ Anna Ivanova, Michael Keen og Alexander Klemm, 2005, "The Russian "Flat Tax" Reform", Economic Policy, vol. 20, s. 397-444.



KILDER:

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)

Verdensbanken

International Monetary Fund (IMF)

Cato Institute

Hoover Institution

Statistics Estonia

Central Statistical Bureau of Latvia

Statistics Lithuania

Finasdepartementet i Estland

Eurostat

NOU 1999:7 Flatere skatter

The Economist



APPENDIKS:

Makrotall for Estland for perioden 1993-2007.

	BNP %- vis vekst	Totale skatter % av BNP	Inntekts- skatt % av BNP	Direkte skatt, % av BNP	Indirekte skatt, % av BNP	Sosiale trygder % av BNP	Inflasjon i %	Arbeids- ledighet i %
1993	-8,5	34,8	8,0					
1994	-1,6	36,4	7,6					
1995	4,5	35,4	8,3	10,9	13,9	13,1		
1996	4,5	34,0	7,8	9,5	14,0	12,1	19,8	
1997	11,1	34,9	7,6	9,6	14,6	11,6	9,3	
1998	4,4	34,2	8,0	10,5	12,8	11,6	8,8	
1999	0,3	32,8	8,0	10,1	12,2	12,4	3,1	
2000	10,8	31,6	7,1	8,1	12,9	11,6	3,9	
2001	7,7	30,7	6,8	7,6	12,8	11,3	5,6	
2002	8,0	31,9	6,7	7,9	13,1	11,5	3,6	10,3
2003	7,1	32,9	6,9	8,6	13,0	11,3	1,4	10,0
2004	8,1	32,6	6,7	8,5	13,0	11,1	3	9,7
2005	10,5						4,1	7,9
2006	11,4						4,4	5,9
2007	8,7*						5,2*	5,3*

* Prognose

Kilder: Estlands Finansdepartement, Statistics Estonia, EUROSTAT



ISBN 978-82-8196-006-0

ISSN 1890-2537