

Gåten om skattebetalingsvilje¹

av John Houth Fjellseth, master i økonomisk analyse fra NHH høsten 2012

I 1972 presenterte økonomene Allingham og Sandmo et moderne rammeverk for skattebetalere sin beslutning om å unndra skatt. Siden da har mange jobbet videre med å forklare, predikere og estimere skatteunndragelse. Et viktig tema i nyere forskning er hvorfor den frivillige skatterapportering er høyere enn det standard nytte-maksimerende teori predikerer. Denne forskningen legger for eksempel inn moralske kostnader ved å unndra skatt og drøfter tillits- og maktforhold mellom skattebetalere og myndigheter. Den såkalte slippery-slope teorien sier at høy tillit til myndighetene kombinert med at myndighetene har stor makt gir høy grad av skattebetalingsvilje i befolkningen. Ved å analysere et datasett for 36 land som er konstruert spesifikt for denne oppgaven, finner jeg en viss støtte for hypotesen. Det er imidlertid utfordrende å finne gode mål på variablene tillit til myndigheter og myndighetenes makt.

Økonomisk teori om menneskelig atferd bygger svært ofte på en antagelse om såkalt nyttemaksimering, dvs. gitt at en beslutningstaker står ovenfor et økonomisk valg velges det alternativet som rasjonelt sett gir beslutningstakeren størst forventet framtidig nytte. I skatteunndragelsesforskning ble antagelsen om nyttemaksimering brukt i Michael Allingham og Agnar Sandmo sin revolusjonerende modell for skattebetaleres beslutning om inntektsrapportering (1972). Dette moderne teoretiske rammeverket forsøkte å forklare skattebetalernes optimale beslutning om hvor mye av sin virkelige inntekt en person ville rapportere til skattemyndighetene og hvor mye man ville unndra (gjennom svart inntekt).

Beslutningstakerens alternativer i en slik modell er dermed alle beløp mellom 0 og total virkelig personlig inntekt, der beslutningen avgjør hvor mye som av inntekten som beskattes og hvor mye som unndras beskatning. I dette tilfellet vil den første delen være sikker (les: ikke risikabel), mens andre delen er usikker fordi dersom den oppdages vil straffes med ekstra skatt.

Denne modellen er svært lik modeller som blir brukt i investeringsteori. I porteføljeteori finner man en optimal kombinasjon av risikable og risikofrie verdipapirer med hensyn på nivåer for risiko og forventet avkastning som gir et høyt forventet nyttenivå. I Allingham og Sandmo sin modell finner man en optimal kombinasjon av risikabel og risikofri inntekt med hensyn på risiko og forventet netto inntekt. Dermed veier man gevinsten av å unnslipe skatt på den ene siden mot tapet ved å bli avslørt og bøtelagt på den andre før man rapporterer valgt beløp.

¹ Oppgaven er skrevet på engelsk med tittelen "Tax evasion: the conundrum of compliance".

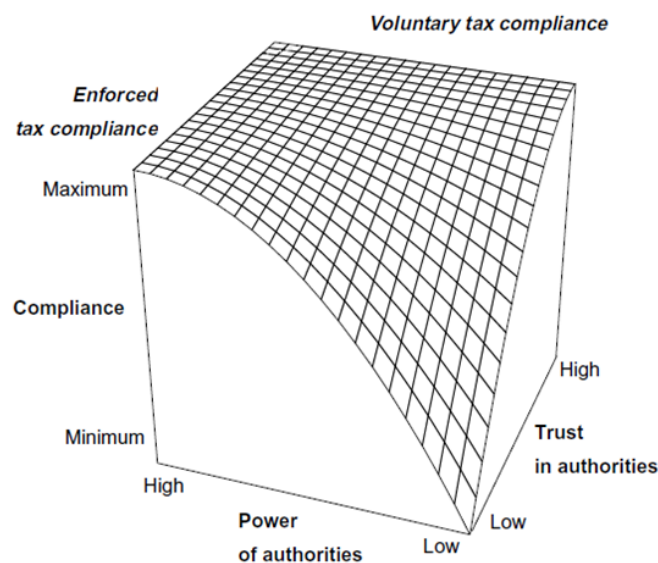
Hvis vi kikker nærmere på ytterpunktene av sannsynligheten for bokettersyn blir vi oppmerksomme på noe interessant. Dersom man vet helt sikkert at man får bokettersyn vil det være optimalt å rapportere hele arbeidsinntekten, dersom man vet at man helt sikkert *ikke* får bokettersyn vil det være optimalt å *ikke* rapportere noen som helst arbeidsinntekt. Dersom sannsynligheten for å få bokettersyn er i mellom ytterpunktene vil inntektsrapportering et sted mellom *ingenting* og *alt* være optimalt. Siden vi reelt sett kan observere at bokettersyn ikke er garantert, vil det dermed følge at det er rasjonelt for *alle og enhver* å rapportere mindre enn virkelig inntekt.

En annen modell er prinsipal-agent modellen av Reinganum og Wilde (1985) som introduserer et alternativ til tradisjonell prosentvis inntektsbeskatning. Isteden beskattes arbeidstakere med et fast (årlig) beløp (koppskatt). Et skattesystem basert på denne modellen kunne for eksempel sett ut som følger: La oss si at norske arbeidstakere i sum betaler 350 mrd. kroner per år. Fordelt på 3,5 millioner skattepliktige mennesker er det 100.000 kroner per person. I prinsipal-agent modellen betaler arbeidstakere all inntekt inntil 100.000 kroner og beholder alle inntekter over dette beløpet. Den interessante fordelene med dette systemet sett fra et bokettersynsperspektiv er at de som rapporterer mer enn 100.000 kr i inntekt ikke lenger trenger å kontrolleres for skatteunndragelse. Grunnen er at om man tjener 100.001 eller en million ikke spiller noen rolle med tanke på hvor mye skatt man skal betale.

Nyere teori utarbeidet av Kirchler, Hoelzl og Wahl har forsøkt å bevege seg bort fra antagelsene om nyttemaksimerende atferd og har laget et rammeverk, kalt «the Slippery Slope Framework», der det isteden fokuseres på forholdet mellom myndigheter og innbyggere. Denne teorien forsøker å beskrive inntektsrapporteringen ved at man ikke lenger forutsetter at mennesker spesifikt ønsker å unndra skatt, men å ta innover seg at svært mange mennesker later til å ta skatterapporteringsbeslutningen for gitt; de gjør seg ingen som helst tanker om alternativet, nemlig å unndra skatt.

Hypotesen til Kirchler et al. er at man kan finne forklaringen til slik atferd i dimensjonene *tillit til myndighetene* og *myndighetenes makt* (Kirchler et al., 2008). Man kan dermed tenke seg at samfunn karakterisert av total tillit til myndigheter, eller i fullstendig totalitære samfunn (eller i samfunn preget av begge dimensjoner) vil ha svært lite skatteunndragelse, mens det motsatte gjelder for samfunn der myndigheter verken nyter tillit eller er i posisjon til å utøve makt (se figur 1). Det er dermed naturlig i dette rammeverket at nasjoner der myndigheter har liten grad av tillit og makt, slik som Bulgaria, Romania og Kroatia, har høyere skatteunndragelse enn land som Norge, Sverige, Finland og Danmark. Tabell 1 er hentet fra en interessant studie av Schneider fra 2011 som har beregnet størrelsen på landenes svarte økonomi basert på en mengde målbare variabler. Overraskende nok er dette en liste der Norge ikke ligger på topp og

det kan også være interessant å legge merke til at britiske og engelskkulturelle land har relativt lite svart økonomi.



Figur 1: Dimensjoner av etterlevelse (tax compliance) fra Kirchler et al. (2008).

Land	2011	Land	2011
1 USA	7,0	19 Den tsjekkiske republikk	16,4
2 Sveits	7,8	20 Belgia	17,1
3 Østerrike	7,9	21 Spania	19,2
4 Luxemburg	8,2	22 Portugal	19,4
5 Japan	9,0	23 Italia	21,2
6 New Zealand	9,3	24 Ungarn	22,8
7 Nederland	9,8	25 Slovenia	24,1
8 Australia	10,1	26 Hellas	24,3
9 Storbritannia	10,5	27 Polen	25,0
10 Frankrike	11,0	28 Malta	25,8
11 Canada	11,9	29 Kypros	26,0
12 Irland	12,8	30 Latvia	26,5
13 Finland	13,7	31 Tyrkia	27,7
14 Tyskland	13,7	32 Estland	28,6
15 Danmark	13,8	33 Litauen	29,0
16 Sverige	14,7	34 Kroatia	29,5
17 Norge	14,8	35 Romania	29,6
18 Slovakia	16,0	36 Bulgaria	32,3

Tabell 1: Estimert svart økonomi som % av offisielt BNP - kilde: Schneider (2011)

I den empiriske delen av oppgaven min har jeg sett på effektene av tillit og makt i sammenheng med størrelsene for svart økonomi. I grunnmodellen er det kjørt vanlige regresjonsanalyse der den avhengige variabelen er svart økonomi i forhold til landets BNP og de to uavhengige variablene *tillit* og *makt* er hentet fra World Economic Forum sin publikasjon «The Global Competitiveness Report 2011-2012». Kort sagt er *tillit* landenes poeng på en skala som måler innbyggernes tillit til politikernes etiske standard og *makt* er landenes poeng på en skala som måler graden av innbyggernes oppfatning om at politiet i deres land er i stand til å oppklare og straffe forbrytelser.

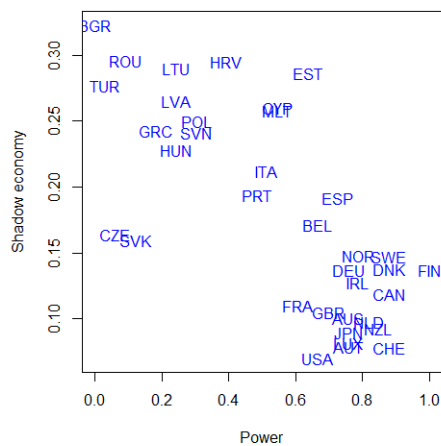


Figure 2: Svart økonomi vs. makt

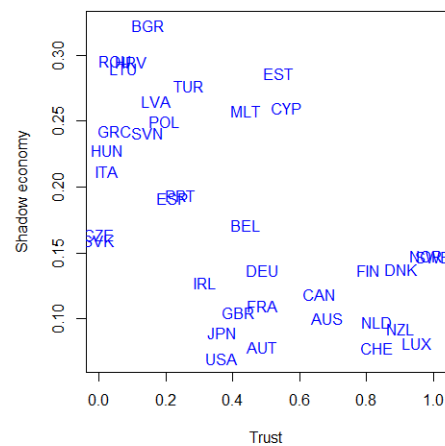


Figure 3: Svart økonomi vs. tillit

Observerer vi variablene ser vi at det er klare sammenhenger mellom størrelsene på svart økonomi og henholdsvis proxy-variablene for myndigheters makt og tillit til myndighetene. Regresjonsanalysen bekrefter observasjonen. Jeg er allikevel forsiktig med å gi uforbeholden støtte til «Slippery Slope»-rammeverket. Hovedårsaken til det er i dette tilfellet at jeg mener de uavhengige variablene ikke fungerer godt nok som entydige mål på makt og tillit. På den annen side er det ingen tvil ut i fra denne relativt enkle studien at det finnes faktorer i innbyggeres oppfattelse av myndighetene som har stor påvirkning på viljen til å arbeide og skatte i lovlige former.

Allingham, M. G., & Sandmo, A. (1972). Income tax evasion: a theoretical analysis. *Journal of Public Economics*, 1(3–4), 323-338. doi: 10.1016/0047-2727(72)90010-2

Kirchler, E., Hoelzl, E., & Wahl, I. (2008). Enforced versus voluntary tax compliance: The “slippery slope” framework. *Journal of Economic Psychology*, 29(2), 210-225. doi: 10.1016/j.joep.2007.05.004

Reinganum, J. F., & Wilde, L. L. (1985). Income tax compliance in a principal-agent framework. *Journal of Public Economics*, 26(1), 1-18. doi: 10.1016/0047-2727(85)90035-0

Schneider, F. (2011). *Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2012: Some New Facts*.