

Skatteamnestiordningen: En empirisk analyse av hvordan medieoppslag påvirker innrapporteringen av skjulte inntekter og formuer til Skatteetaten

av Ingebjørg Midtbø Myking og Ingrid Myrset Hatlebakk, master i økonomi og administrasjon våren 2013

Skatteunndragelse straffes normalt med tilleggsskatt på opptil 60 prosent, men Skatteetaten tilbyr amnesti for personer som frivillig retter ligningen før de avsløres. Siden 2007 har 900 personer bedt om skatteamnesti. Disse personene har til sammen meldt inn formuer til en verdi av 28 milliarder kroner, inntekter på 1,2 milliarder kroner og arv verdt 37 millioner kroner. Flertallet av de som benytter seg av skatteamnestiet er personlige skatteyttere med skjulte inntekter og formuer i utlandet. Vi har analysert hvilken effekt ulike relevante medieoppslag har på innrapporteringen av skjulte beløp til Skatteetaten for perioden januar 2007 til april 2012. Resultatene viser at et medieoppslag med like mange lesere som Aftenposten øker antallet innrapporteringer i inneværende uke med omkring 2,7 %. Videre finner vi at innrapporteringene uken etter øker med omkring 4 %. I en gjennomsnittlig uke rapporterer tre personer inn skjulte formuer og inntekter til en verdi av til sammen 28,3 millioner kroner. En artikkel i en avis på størrelse med Aftenposten øker altså innrapporteringene til Skatteetaten med i overkant av 760 000 kroner inneværende uke, og over 1,1 millioner kroner uken etter. Vi har også gruppert medieoppslagene etter innhold for å få innsikt i hvilke type oppslag som har størst effekt. Analysen gir Skatteetaten og øvrige myndigheter ny informasjon om i hvilken grad det bør deles informasjon med mediene, og hva slags informasjon som bør deles.

Trolig er det en rekke faktorer som påvirker skatteyternes valg om å kontakte Skatteetaten for å be om skatteamnesti. De senere årene har Norge inngått informasjonsutvekslingsavtaler med 35 skatteparadis. Innenlands har myndighetene også kunnet innhente informasjon om utenlandske betalingskort brukt i Norge siden juni 2008. Disse tiltakene kan bidra til at kontoer som holdes skjult i utlandet, blir avslørt. I følge standard teori om skatteunndragelse påvirker sannsynligheten for å avsløres og konsekvensene ved avsløring individers avgjørelse om å be om skatteamnesti. Studier viser også at skattemoralen er viktig for skatteetterlevelsen til et individ. Relevant teori sier at individets oppfatning av rettferdig skattenivå i forhold til faktisk skattenivå, samt omfanget av skatteunndragelse i samfunnet, påvirker skattemoralen.

Som utgangspunkt for analysene så vi for oss at mediene kan fange opp og videreformidle faktorer som kan være relevante for valget personer tar om å be om skatteamnesti. Vi samlet selv inn data for medieoppslagene gjennom databasen A-tekst, mens vi fikk tilgang til data om skatteamnestiet fra Skatteetaten. Under datainnsamlingen begrenset vi søket til å gjelde artikler fra alle norske papir- og nettaviser som kan tenkes å påvirke innrapporteringen av skjulte inntekter og formuer. Totalt gikk vi gjennom 14261 treff i A-tekst fra perioden januar 2007 til april 2012, hvorav 1386 avisoppslag ble ansett som relevante og inkludert i datasettet. De aktuelle artiklene ble vektet etter lesertallet til avisen, slik at en artikkel publisert i en riksdekkende avis veide tyngre enn en artikkel fra en lokalavis i datasettet. Deretter grupperte vi artiklene i kategorier. Kategoriseringen ble i hovedsak basert på hva teori og tidligere studier sier er relevant for individers valg om å be om skatteamnesti eller å unndra skatt.

Estimert med Poisson- og NB2-regresjon fant vi at et oppslag som står på trykk i en avis på størrelse med Aftenposten øker antallet innrapporteringer i inneværende uke med henholdsvis 2,64 % og 2,79 %. Videre fant vi at et vektet avisoppslag øker innrapporteringen uken etter henholdsvis 3,93 % og 4,16 %. I en gjennomsnittlig uke får 3,01 personer skatteamnesti for beløp for til sammen 28,3 millioner kroner, og det publiseres 2,41 relevante vektete avisoppslag. Dersom antallet vektete avisoppslag øker med 12 til 14,41 forventer vi at én person ekstra vil melde seg. Videre forventer vi at økningen på 12 avisartikler fører til at 1,5 personer mer enn vanlig ber om skatteamnesti uken etter. Det betyr at en mediekampanje med 12 vektete avisoppslag ekstra, i løpet av en periode på to uker vil gjøre at Skatteetaten kan beregne skatt av et samlet beløp på 23,5 millioner kroner mer enn ellers.

Inndelt i ulike kategorier, påvirker avisartikler som tar for seg tiltakene som iverksettes mot skatteparadisene innrapporteringen til Skatteetaten samme uke de står på trykk. Dette er i tråd med klassisk teori om skatteunndragelse, som sier at økt sannsynlighet for å avsløres gjør bruken av skatteamnestiet mer gunstig. En slik umiddelbar effekt har også avisartikler som forteller om skatteamnestiordningen. Artiklene i denne kategorien gir praktisk informasjon om hvordan ordningen fungerer, og som regel informasjon om hvor mange som har fått amnesti og størrelsen på beløpene som er kommet inn. Det er noe overraskende at disse artiklene fører til flere innrapporteringer til Skatteetaten allerede samme uke som de publiseres. Vi tror dette kan skyldes at mange av artiklene også informerer om at risikoen ved

å ha skjulte formuer har økt. Eventuelt kan det skyldes at flere ønsker å benytte seg av amnestiet når de hører at mange andre har fått amnesti.

Artikler som omtaler skatteparadisenes negative konsekvenser for verdenssamfunnet har en sterk og positiv effekt en uke etter at de publiseres. Eksempelvis omtaler disse artiklene at skatteparadis brukes til finansiering av terrorvirksomhet eller til å tappe fattige land for kapital. Resultatet kan trolig forklares med at enkelte synes det er problematisk å støtte skatteparadisenes lovverk ved å ha konto i en slik stat etter å ha lest artikler i denne kategorien. Artiklene kan også tenkes å øke stigmatiseringen ved å avsløres med en konto i et skatteparadis.

Et overraskende resultat i analysen er at artikler som kritiserer staten eller politikere for deres atferd eller holdninger til skatt, har en positiv innvirkning på bruken av skatteamnestiet. Tidligere studier har nemlig funnet at politikere som uttrykker en likegyldig holdning til å betale skatt kan bidra til å undergrave skattemoralen i samfunnet. Vi tror at resultatet i studien vår kan skyldes at individer med skjulte formuer ser på artiklene som eksempler på hvordan man risikerer å bli stigmatisert dersom det avsløres at man har unndratt skatt. Enkelte av artiklene går langt i å kritisere profilerte politikere, for eksempel ved allerede i overskriften å bruke ordet ”dobbelmoral”.

Vi finner i liten grad signifikante sammenhenger mellom artikler som omtaler personer som er siktet, tiltalt, dømt og straffet for skatteunndragelse og innrapporteringen av skjulte inntekter og formuer. Dette gjelder dersom vedkommende har skjult penger i skatteparadis, men også når det er snakk om andre skatteunndragelsessaker. Teorien gir imidlertid ikke klare svar på hvilken effekt vi kunne forvente at slike artikler har. Det kan tenkes at artiklene gir leserne informasjon om at kontrollintensiteten til Skatteetaten er høyere enn de trodde eller at straffeutmålingen er strengere enn de trodde, men det motsatte kan også være tilfellet. Tilsvarende er artiklene også egnet til å gi ny informasjon om omfanget av skatteunndragelse i samfunnet, uten at vi kan vite om omfanget er større eller mindre enn det leserne først antok. Slik sett kan en forklaring på at vi ikke finner at disse artiklene har effekt på bruken av skatteamnestiet være at forskjellige individer lar seg påvirke av artiklene på ulike måter. Selvfølgelig kan det også være at artiklene i liten grad er relevant for individenes avgjørelse om å be om skatteamnesti.

I studien testet vi spesifikt om artikler om Per Ditlev-Simonsens skjulte formue i Sveits hadde betydning for antallet som ba om skatteamnesti. I august 2007 ble det kjent i mediene at den tidligere Oslo-ordføreren hadde hatt en konto i Sveits som ble holdt skjult for skattemyndighetene. Denne saken fikk massiv medieomtale i en periode på noen uker. Flere mediehus har i ettertid påstått at denne omtalen førte til et rush av innrapporteringer til Skatteetaten. Resultatene våre ser ut til å støtte denne påstanden, men siden det bare er snakk om få uker med medieomtale er datagrunnlaget for svakt til at vi kan komme med bastante konklusjoner.