

# Skatteforskning

## Formålsdokument for ny satsing 2022 – 2027

### 1. Innledning og bakgrunn

Skatt finansierer offentlige utgifter og påvirker økonomien til personer og bedrifter. Hvordan skattene utformes og etterleves er viktig for verdiskapingen og fordelingen av inntekt og formue. Forskning om skatt er sentralt for å forstå sammenhenger og konsekvenser, identifisere drivkrefter og utviklingstrekk og skape et godt kunnskapsgrunnlag for beslutningstakere og andre brukere. Utgangspunktet for denne satsingen er teori og analyser innenfor mikroøkonomi. For enkelte tema og spørsmål vil det likevel være aktuelt å trekke på andre deler av økonomifaget og andre fag som kan belyse økonomiske beslutninger og tilpasninger. «Skatter» viser i dette dokumentet til alle skatteformer, m.a.o. både direkte skatter og indirekte skatter (avgifter).

De fleste skatter påvirker økonomiske beslutninger – blant annet valg mellom arbeid og fritid og mellom forbruk og sparing (investering). Virkningene av ulike skatter og avgifter på verdiskaping og fordeling varierer. Noen av skattene har også formål utover det å skaffe inntekter, for eksempel å redusere forskjeller eller å fremme helse og miljø. For å kunne oppnå økt verdiskaping eller ønskede adferdsendringer er det viktig med kunnskap om hvordan skattesystemet påvirker arbeidstilbud, forbruk, sparing, investeringer, klimautslipp og miljø, samt fordeling av inntekt og formue.

I forskningsstudier, artikler og offentlige dokumenter foreligger det omfattende informasjon om og analyser av skatt. Kunnskapen må imidlertid oppdateres og utvikles gjennom ny forskning. Norge står foran utviklingstrekk og utfordringer som reiser forskningsspørsmål også om skatt. Det vil bli flere eldre de neste tiårene, som påvirker bærekraften i offentlige finanser og øker betydningen av insentiver til å arbeide og stå lenger i jobb. Energiproduksjonen og energimarkedene er i endring. Det har betydning for viktige skattegrunnlag i Norge. Nye energiformer og produksjonsmåter kan reise spørsmål om eksempelvis lokal beskatningsrett og fordeling. Stortinget har satt ambisiøse mål for reduksjon av klimagassutslippene, samtidig som Norge har sluttet seg til EUs system for handel med klimakvoter. Det er viktig å utvikle kunnskapen om hvordan miljøavgifter bør utformes i lys av klima- og miljømålene, annen virkemiddelbruk og konsekvenser for personer og bedrifter.

Digital teknologi muliggjør fjernleverte tjenester, selskaper uten nasjonal tilstedeværelse og plattformbaserte transaksjoner direkte mellom produsent og kunde. Det flytter inntekter og skattegrunnlag mellom arbeidstakere, frilansere, selvstendige, bedrifter og land – og kan gjøre kjennetegn og avgrensninger som har ligget til grunn for skattleggingen, mindre relevante. Økt mobilitet av kapital, arbeidskraft, varer og tjenester har medført at forskjeller i beskatning mellom land kan få betydning for skattegrunnlagene og tilpasninger til skattereglene. Forskning på kapital- og selskapsbeskatningen står sentralt i satsingen, men det er også grunn til å studere hvorvidt mobiliteten påvirker andre skatteformer.

Samtidig gir den digitale utviklingen nye muligheter for forenkling av skattebehandlingen og kontroll av opplysninger som ikke forelå tidligere. Skatteforvaltningen er i økende grad basert på forhåndsutfylte opplysninger, automatisert behandling av skattemeldingene og maskinell analyse av store datamengder. De kommende årene kan det bli tatt i bruk ny teknologi som maskinlæring og kunstig intelligens blant annet til verdsetting av skatteobjekter og risikoprofilering av skattepliktige.

For skatteforvaltningen er det viktig å få kunnskap om muligheter og begrensninger ved aktuelle metoder, også om etiske problemstillinger og mulige dilemmaer de kan reise.

## 2. Mål for en ny satsing

Hovedmålet for satsingen er *å utvikle kunnskapen om skatt og økonomi, og bidra til et sterkt faglig miljø for skatteøkonomisk forskning i Norge.*

Hovedmålet operasjonaliseres gjennom følgende delmål:

### Faglige delmål

- Utløse økonomisk forskning (teoretisk og empirisk) om skatt av internasjonalt høy vitenskapelig kvalitet.
- Frembringe resultater med relevans for utformingen av norsk skattepolitikk.
- Utvikle kunnskapen om hvordan skatter oppfattes og etterleves.
- Gi innspill til utvikling av metoder og virkemidler i skatteforvaltningen.

### Strukturelle delmål

- Styrke forskningen om skatt gjennom to sentre for skatteøkonomi.
- Stimulere flere til å utdanne seg i skatteøkonomi gjennom undervisningstilbud på doktorgrads- og mastergradsnivå.
- Bidra til internasjonal kunnskapsutveksling og forskersamarbeid om skatt.
- Styrke kommunikasjon og formidling av skatteforskning som er relevant for myndigheter, andre brukere og samfunnsdebatten.
- Skape møteplasser for forskere, myndigheter, studenter og andre brukere, blant annet gjennom en årlig konferanse.

Satsingen gjennomføres som støtte til to sentre for skatteøkonomi i femårsperioden 2022–2027. Et senter kan inkludere eller trekke på forskningsressurser fra flere institusjoner og fagmiljøer. Etter en midtveisevaluering vurderes forlengelse med inntil fem år i tillegg. Parallelt gjennomføres, i den grad det er tilgjengelige midler, tematiske utlysninger underveis i perioden som alle forskningsmiljøer kan søke. For hele satsingen tas det forbehold om Stortingets budsjettvedtak.

## 3. Noen kunnskapsbehov

For å finansiere velferd, investeringer, overføringer mv. må offentlig sektor ha omfattende skatteinntekter. Et velfungerende skattesystem er viktig for å holde finansieringskostnadene nede og sikre aksept i befolkningen for å betale skattene. Uten bred oppslutning om et høyt skattenivå vil Norge vanskelig kunne møte utfordringene som nasjonen vil stå overfor i de kommende årene. Over tid har skattesystemet blitt betydelig endret, og flere utviklingstrekk tilsier at det vil være behov for ytterligere endringer i årene som kommer. Samtidig er det ulemper med store eller hyppige endringer i skattesystemet. Satsingen forventes å medvirke til at forvaltningen, politikerne og allmennheten får et bedre kunnskapsgrunnlag for å ta stilling til om det er ulike skatter som bør endres, innføres eller avvikles.

Finansieringen av offentlige utgifter blant annet gjennom skatter kan ha ulike realøkonomiske virkninger. Skatter kan påvirke valget mellom arbeid og fritid, sparing og forbruk, sammensetningen av investeringene, og videre samlet sysselsetting og verdiskaping. Satsingen på skatteøkonomisk forskning vil prioritere prosjekter som oppfyller ett eller flere av følgende kriterier:

- Teoretisk basert forskning, der man gjennom økonometriske studier eller simuleringsmodeller, gjerne kombinert med teoriutvikling, vurderer egenskaper ved og grunnlag for endringer i det norske skattesystemet.
- Empirisk basert forskning på norske mikrodata som bidrar til å forklare adferd og virkninger av ulike skatter eller skatteforvaltning i Norge, herunder på etterlevelsen av regelverket.
- Samarbeidsprosjekter – først og fremst mellom norske og utenlandske skatteøkonomiske miljøer, men også mellom ulike norske miljøer og andre fagmiljøer.

Innenfor disse rammene vil satsingen kunne prioritere forskning om følgende tema, som ikke er uttømmende:

#### *Skattegrunnlag og realøkonomiske virkninger*

- Hvordan ulike skatter eller skatteendringer virker på valg mellom arbeid og fritid
- Adferdsendringer og skatt som insentiv for omstilling, bl.a. virkninger på klimatiltak
- Virkninger av merverdiavgiften og særavgifter, satsforskjeller og satsendringer på forbruksbeslutninger
- Skatt på selskaps- og kapitalinntekter, herunder aksjonærbeskatning og virkninger på sparing og lokalisering av investeringer
- Skattlegging av internasjonale og flernasjonale selskaper, herunder om OECDs forslag til ny fordeling av beskatningsrett mellom land og innføring av minimumsskatt (Pilar 1 og Pilar 2)
- Beskatning av eiendom, herunder boligformue og inntekt av å eie eller leie ut egen bolig
- Skattegrunnlag fra naturressurser som kan gi grunnlag for grunnrente (avkastning over normalavkastning) og hvordan grunnrenteskatter bør utformes

#### *Fordelingsvirkninger*

- Skatteinsidens, dvs. overvelting fra de som betaler skatten til andre grupper gjennom prisene
- Skatt som virkemiddel for å utjevne forskjeller mellom personer eller husholdninger
- Avveining og samspill mellom ulike skatter ut fra fordelingshensyn, for eksempel mellom skatt på inntekt, formue eller arv
- Virkninger av ulike skatter på geografisk fordeling av inntekt og formue
- Mulig omfordeling gjennom kompensasjon for økte miljøavgifter
- Lokal beskatningsrett som fordelingspolitisk virkemiddel

#### *Etterlevelse og skatteforvaltning*

- Om den digitale økonomien gjør det nødvendig med endringer i skattesystemet og skatteforvaltningen
- Omgåelse og unndragelse av skatt, herunder om plassering av midler og flytting av personer mellom jurisdiksjoner
- Internasjonalt samarbeid og koordinering av skatteregler, blant annet OECDs rammeverk for BEPS (Base Erosion and Profit Shifting)
- Konsekvenser av nye metoder og virkemidler i skatteforvaltningen, f.eks. bruk av maskinlæring og kunstig intelligens
- Aksept for å betale skatter og oppslutning om det norske skattesystemet

Samspill og sammenhenger mellom ulike tema er viktig for å belyse mange av problemstillingene som satsingen tar opp. Derfor vil det ofte være aktuelt å kombinere forskningsspørsmål fra to eller tre av hovedtemaene, gjerne innenfor en felles teoretisk eller empirisk ramme.

## 4. Strukturelle rammer

På bakgrunn av målene og prioriterte forskningsområder, vil følgende strukturelle prioriteringer være relevante for satsingen:

### Sentre for skatteøkonomisk forskning

En hoveddel av satsingen vil kanaliseres gjennom to sentre for skatteøkonomisk forskning. Ved å kanalisere en stor del av satsingen gjennom sentrene, styrkes muligheten for å samle bred kompetanse om skattespørsmål og holde et høyt internasjonalt nivå på den skatteøkonomiske forskningen, samtidig som den er relevant for norske brukere. For kontinuitet og videreutvikling av miljøene er det heller ikke tilstrekkelig med forskning isolert sett. Miljøene må også skape interesse for fagområdet og rekruttering gjennom tilbud om utdanning i skatteøkonomi på doktorgrads- og mastergradsnivå.

### Involvering av andre fagmiljøer

Utfordringene og kunnskapsbehovene som satsingen er innrettet mot, åpner for at skatteøkonomi i noen grad kan suppleres av andre deler av økonomifaget eller andre fag. Til dels er det deler av økonomifaget, blant annet adferdsøkonomi, som trekker på innsikter fra andre fag. Til dels vil det være prosjekter som bør involvere andre fagområder, spesielt skatterett, revisjonsfag og regnskapsfag. I noen sammenhenger kan det også være aktuelt med tverr- og flerfaglige prosjekter innenfor satsingen. I søknader om støtte bør det klargjøres i hvilken grad andre fagområder vil bli tilknyttet eller være tilgjengelige for senteret/prosjektet.

### Kommunikasjon og møteplasser

Det vil bli lagt særlig vekt på at forskningen kan resultere i publikasjoner i internasjonalt anerkjente vitenskapelige tidsskrifter. Videre er det viktig at formidling av resultater fra forskningen ivaretas på en god måte overfor sentrale brukere og allmenheten. En hovedoppgave for satsingen er å gi konkret og anvendelig kunnskap til myndighetene og andre brukere av resultatene. Hvert senter skal sørge for møteplasser for forskere, studenter og brukere av skatteøkonomisk forskning, som minimum én årlig konferanse (eventuelt felles eller på rundgang mellom de to sentrene).

Et senter eller enkeltstående prosjekter finansiert av satsingen skal ha en formidlingsplan. Rapporter fra prosjekter skal gjøres tilgjengelige digitalt og publikasjonslister for prosjektene skal legges ut.

### Brukermedvirkning

Satsingen skal vektlegge brukermedvirkning for å sikre relevans av forskningen og at resultatene blir gjort kjent for aktuelle beslutningstakere. Sentrale brukere vil være Finansdepartementet og Skatteetaten. Brukermedvirkningen vil skje gjennom kommunikasjon og møteplasser (se punktet foran), forslag til medlemmer i fagpaneler og innspill som porteføljestyret og fagpaneler innhenter fra brukere. I tilknytning til et senter eller større prosjekt kan det også være hensiktsmessig med et rådgivende utvalg (*advisory board*) der sentrale brukere er representert.

### Internasjonalt samarbeid

Satsingen skal oppfordre til at forskningsmiljøene deltar i EU-forskningen på relevante områder. Samarbeid på andre internasjonale forskningsarenaer er også viktig. Komparativ forskning og internasjonalt samarbeid i forskningsprosjektene der det er relevant, vil bli tillagt vekt. Internasjonale samarbeidspartnere i forskningsprosjektene kan også være organisasjoner med egne forskningsmiljøer, som OECD, IMF mv.

### **Kjønnsbalanse og kjønnsperspektiver i forskningen**

Satsingen vil, i tråd med *Forskningsrådets policy for kjønnsbalanse og kjønnsperspektiver i forskning og innovasjon*, legge til rette for at likestillingsperspektiver skal innpasses i den forskningen som finansieres. Det vil i tillegg bli vektlagt at kvinner deltar som prosjektmedarbeidere, også i rekrutteringsstillinger (doktorgradsstipendiater og postdoktorer). Videre er det ønskelig at flere kvinner blir prosjektledere.

### **Etikk i forskningen**

Prosjekter finansiert av Forskningsrådet skal holde høy forskningsetisk standard og følge grunnleggende prinsipper for forsker-, forskningsetikk og forskningsskikk. Forskningsinstitusjonene skal sikre at forskningen skjer i henhold til anerkjente forskningsetiske normer.