

Forskerskatteordningen lokker højtlønnede udlændinge til Danmark

Henrik Kleven, London School of Economics og Esben Anton Schultz, Kraka

En ny Kraka-analyse viser, at den lavere beskatning på forskerskatteordningen har medført en markant stigning i antallet af højtlønnede udlændinge, der arbejder i Danmark. Men det har også en pris. For hver gang en udlænding flytter til Danmark for at arbejde er der et andet land, der mister skatteindtægter. Der kan derfor være behov for koordinering af særskatteordninger for højtlønnede udlændinge fx inden for EU.

Debatten om hvad vi i Danmark skal leve af i fremtiden kører i højeste gear i disse år. Blandt politikere, eksperter og erhvervsfolk synes der at være bred enighed om, at det er nødvendigt at rekruttere flere dygtige udlændinge, hvis danske virksomheder fremover skal klare sig i den stigende internationale konkurrence. Det fremføres dog ofte, at især det høje danske skattetryk gør det svært at tiltrække velkvalificeret arbejdskraft fra udlandet.

Den danske forskerskatteordning, som giver højt kvalificerede udlændinge mulighed for at opnå en skatterabat ved at arbejde i Danmark, blev indført netop for at tiltrække flere dygtige udlændinge til Danmark. Men har ordningen virket efter hensigten?

I medierne efterlades man ofte med det indtryk, at ordningen er overbefolket af fodboldspillere og andre sportsfolk. En tidligere

analyse har da også fundet, at ordningen har ført til en væsentlig forøgelse af antallet af udenlandske fodboldspillere i dansk fodbold. Ud fra et dansk perspektiv svækker det dog ikke ordningens berettigelse, fordi enhver ekstra udlænding, som ordningen tiltrækker, bidrager med ekstra skatteindtægter i den danske statskasse. Men for at aflive myterne om fodboldspillere og forskerskatteordningen én gang for alle, så udgør personer fra kulturrens og sportens verden under 5 pct. af de knap 4.000 personer, som er tilknyttet ordningen i dag.

Vi har analyseret virkningerne af forskerskatteordningen for hele det danske arbejdsmarked under ét. Hovedkonklusionerne er:

1. Forskerskatteordningen har omtrent fordoblet antallet af højt lønnede udlændinge, der arbejder i Danmark.
2. Særskatteordninger for højt lønnede udlændinge fører til, at andre lande mister skatteindtægter fra den arbejdskraft, der flytter til lande med lavere beskatning. Derfor kan der være behov for international koordinering, der sikrer at lande ikke konkurrerer om lav beskatning af højt lønnede udlændinge.

Kort om forskerskatteordningen

Forskerskatteordningen har eksisteret i forskellige varianter siden 1991. I dag kan personer, der rekrutteres i udlandet, lade sig

beskatte med en bruttoskat på 26 pct. i en eller flere perioder af en samlet varighed på op til 5 år. Medregnes arbejdsmarkedsbidrag, så svarer det til en gennemsnitsskat på knap 32 pct. af lønnen. Til sammenligning indebærer den almindelige indkomstbeskatning en gennemsnitsskat på ca. 46 pct. for højt lønnede.

For at kvalificere sig til ordningen skal man enten være forsker eller have en lønindkomst over et vist niveau. Dette lønkrav udgør 69.300 kr. om måneden (2012-niveau), og de, der kommer på ordningen via lønkravet, er blandt de 1 pct. højest lønnede på det danske arbejdsmarked. Herudover er der et generelt krav om, at arbejdsgiveren skal være dansk og at man ikke må have været skattepligtig i Danmark 3 år forud for ansættelsen (10 år for danske statsborgere).

Siden 1991 er antallet af personer på ordningen steget gradvist, og i dag er altså knap 4.000 personer omfattet af ordningen. Størstedelen er på ordningen, fordi de har en løn, der er højere end lønkravet. Og godt 10 pct. af dem, der er på ordningen, er danskere.

Forskerskatteordningen har forøget antallet af højt lønnede udlændinge i Danmark

For metodemæssigt at kunne vurdere om forskerskatteordningen har fået flere højt kvalificere-

de udlændinge til at arbejde i Danmark, ser vi kun på gruppen af højtlønnede udlændinge med en lønindkomst, der er højere end ordningens lønkrav (men ikke nødvendigvis er tilmeldt ordningen).

teordningen står bag hele denne stigning. Fx kan det tænkes, at etableringen af EF's indre marked i 1992 også har medvirket til at forøge antallet af højtlønnede udlændinge i Danmark. For at korrigere for andre effekter end

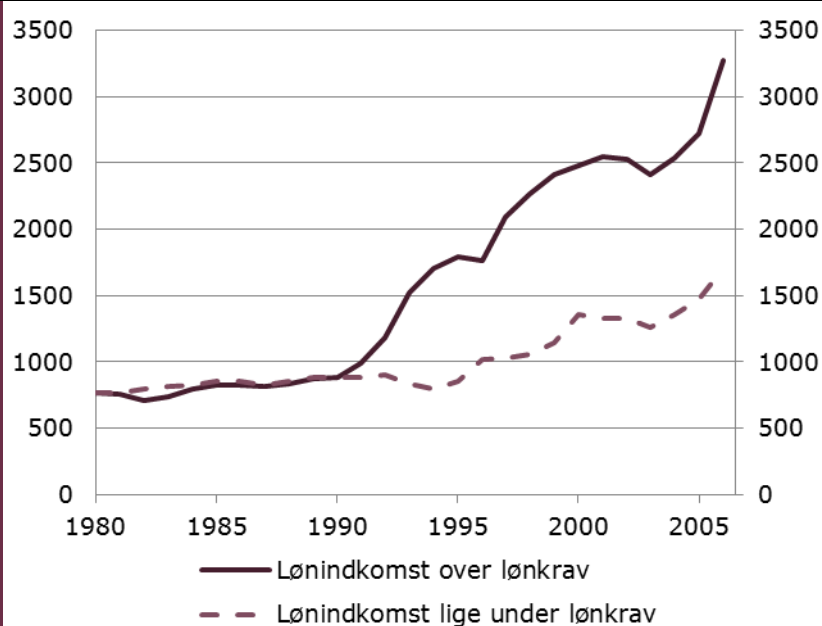
højtlønnede udlændinge i Danmark, så har ordningen negative konsekvenser for andre lande. Det skyldes, at andre lande mister skatteindtægter fra den arbejdskraft, der flytter til Danmark. Ligeledes reduceres skatteindtægterne i Danmark hver gang en dansker flytter til et andet land for at arbejde. Andre lande påføres dermed en omkostning – en såkaldt negativ eksternalitet – som det enkelte land ikke tager højde for, når skattereglerne fastlægges.

Hvis mange højtlønnede vælger at arbejde i et andet land, fordi skatten her er lavere end i det land, de kom fra, så kan der opstå en "skattekonkurrence" om at tiltrække velkvalificeret arbejdskraft ved at sænke beskatningen af højtlønnede. Denne konkurrence er allerede i gang og i et vist omfang uundgåelig. I bl.a. Holland, Belgien, Portugal og Schweiz er der også blevet indført særskatteordninger for højtlønnede udlændinge i de seneste år.

Problemet er, at skattekonkurrencen i sidste ende udvander de enkelte landes muligheder for at beskatte dem, der har en høj indkomst, hårdere end dem, der har en lav indkomst. Skattekonkurrencen kan dog imødegås, hvis de enkelte landes brug af særskatteordninger for højtlønnede udlændinge koordineres. Der kan især være behov for koordination inden for EU, hvor beskatningen af højtlønnede varierer betydeligt og barriererne ved et flytte fra et land til et andet samtidigt er forholdsvist små. En sådan koordination findes allerede på selskabsskatteområdet.

Figur 1

Antallet af højtlønnede udlændinge i forskellige indkomstgrupper



Anm.: Figuren viser antallet af udlændinge (helårspersoner) i Danmark med en lønindkomst, der er højere end forskerskatteordningens lønkrav. Som kontrolgruppe vises antallet af udlændinge med en lønindkomst på mellem 90-99,5 pct. af lønkravet. Antallet af udlændinge i kontrolgruppen er normaliseret, så den svarer til antallet af udlændinge i interventionsgruppen i 1990.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Antallet af udlændinge i denne gruppe lå på et forholdsvist stabilt niveau på omkring 800 personer i perioden op til ordningen blev indført, jf. Figur 1. Fra 1991, hvor ordningen trådte i kraft, og fremefter er antallet af udlændinge i denne gruppe steget gradvist, og i 2006 var der mere end 3.000 i gruppen. Det svarer til, at antallet af højtlønnede udlændinge, som potentielt kan være på forskerskatteordningen, er næsten fire gange højere i dag end da ordningen blev indført.

Man kan dog ikke heraf umiddelbart konkludere, at forskerskat-

teordningen, har vi sammenlignet gruppen af højtlønnede udlændinge, der har en lønindkomst over lønkravet, med gruppen af udlændinge som lige akkurat har en lønindkomst under lønkravet. Denne sammenligning viser, at forskerskatteordningen har ført til omtrent en fordobling af antallet af højtlønnede udlændinge med en lønindkomst over lønkravet.

Særskatteordninger for højtlønnede udlændinge skader andre lande

Selv om forskerskatteordningen således har forøget antallet af