

Reformer för en bättre expertskatt

RAPPORT, AUGUSTI 2023

IKEM

Innehåll

| | |
|---|----|
| Kompetensbristen hindrar industrins utveckling | 3 |
| Sammanfattning | 4 |
| Sveriges expertskatt | 6 |
| Internationella expertskatter | 8 |
| Danmark | 11 |
| Nederländerna | 13 |
| Optimal beskattning av internationell arbetskraft | 17 |
| Reformer för en bättre expertskatt | 20 |
| 1. Utöka expertskatten | 20 |
| 2. Bredda expertskatten | 21 |
| 3. Förläng expertskatten | 21 |
| 4. Förenkla expertskatten | 22 |
| 5. Fördubbla arbetskraftsinvandringen | 22 |
| Referenser | 23 |

Kompetensbristen hindrar industrins utveckling



Den gröna omställningen kommer inte att ske av sig själv. För att samhället ska kunna ställa om behöver industrin nytänkande, innovation och kompetens i framkant. I dag har Sverige en klimatledande innovations- och kemiindustri. Med rätt förutsättningar kan den fortsätta vara det.

Kompetensbristen är ett av de största hindren för så gott som alla branscher i näringslivet. Särskilt tufft är det för den kunskapsintensiva industrin som IKEM företräder. Våra företag behöver tusentals forskarutbildade och högskoleutbildade bara inom de kommande åren för att kunna fortsätta den gröna omställningen, producera livsnödvändiga varor och stärka Sveriges välbefinnande. Mer än hälften av företagen säger att det är svårt att hitta FoU-kompetens – den högsta nivån någonsin – och sju av tio företag tycker det är svårt att rekrytera högskoleutbildade (IVA 2022, Svenskt Näringsliv 2022).

Rekryteringen av internationell kompetens sker på en global marknad. Ska Sveriges kunskapsintensiva industri fortsatt kunna ligga framkant för den gröna omställningen måste den ha konkurrenskraftiga förutsättningar, inte minst gällande kompetensförsörjningen av högspecialiserad arbetskraft.

Högkvalificerad arbetskraft är en av de mest rörliga grupperna på den globala arbetsmarknaden och skatter påverkar vart den rör sig. För att locka rätt människor till Sverige behöver förutsättningarna vara konkurrenskraftiga, inte minst beskattningen. I dag är Sveriges nivå inte konkurrenskraftig. Jämfört med andra länders expertskatter är vår nedsättning låg, dessutom från ovanligt höga skattenivåer till att börja med. Många länder har också längre giltighetsperioder och bredare inkomstgrupper som omfattas.

Den här rapporten visar att expertskatten har stor betydelse. Utvärderingar av Danmarks och Nederländernas försök visar att liknande system har fördubblat den högkvalificerade invandringen i Danmark och varit mycket effektiv för att locka högkvalificerade till Nederländerna. En bredare forskningsöversikt visar att det gäller i de flesta länder.

Ulf Kristersson lovade i sin regeringsförklaring att ”reglerna för den högkvalificerade arbetskraftsinvandringen samt utländska forskare och doktorander förbättras för att stärka Sveriges konkurrenskraft som forskningsnation”. Att kompetensförsörjningen fungerar är en förutsättning för välbefinnande, konkurrenskraft och industrins gröna omställning. En bättre expertskatt skulle innebära stora vinster för Sverige – mer spetskompetens, starkare konkurrenskraft, bättre förutsättningar för industrin och en snabbare grön omställning.

Augusti 2023

Jonas Hagelqvist
VD IKEM

Caspian Rehbinder
Rapportförfattare
Ansvarig arbetsmarknadspolitik IKEM

Sammanfattning

Expertskatten är en nedsättning av skatten för utländska experter som kommer till Sverige för att jobba. Den innebär att den expert som omfattas – antingen för att inkomsten är över två prisbasbelopp i månaden eller för att Forskar-skattenämnden godkänt expertstatus – får räkna bort 25 procent av lönen från sin beskattningsbara inkomst.

Många länder har motsvarande nedsättningar. Den internationella forskningen visar att det har stor effekt på att locka högkvalificerade invandrare. Bland annat visar exempel från Danmark och Nederländerna att utökade och förenklade nedsättningar inneburit bättre kompetensförsörjning.

Forskningen om expertskatters effekt visar att det är ett väldigt effektivt sätt att locka viktig kompetens till ett land. I länder som Danmark och Nederländerna har utökad och förenklad expertskatt inneburit stor ökning av den mest högkvalificerade invandringen.

Den här rapporten ger en överblick av internationella erfarenheter av expertskatt, hur man beräknar den optimala beskattningen av utländsk kompetens, och lägger fram fem reformer som kan förbättra rekryteringen av internationell kompetens.

1. Sveriges expertskatt borde utökas från dagens 25 procent till 50 procent som undantas beskattning. Det skulle uppskattningsvis innebära ytterligare 2 250 högkvalificerade nyckelpersoner till Sverige och en offentlig-finansiell vinst. Det skulle också innebära att Sverige hamnar på en normal och konkurrenskraftig nivå jämfört med andra jämförbara länders expertskatt.
2. Gränsen på två prisbasbelopp är mycket högt satt, och motsvarar 2023 en lön på 105 000 kronor i månaden. Sänkt beloppsgräns från 2 till 1,5 prisbasbelopp skulle innebära att fler omfattas, och också en mycket enklare hantering av expertskatten i många fall. Det skulle i sin tur underlätta för fler företag att rekrytera internationell kompetens.
3. Tidsgränsen för expertskatt borde förlängas från 5 till 7 år. Flera länder har ännu längre perioder, men 7 år motsvarar längden på den danska expertskatten och skulle placera Sverige i en konkurrenskraftig medelposition bland jämförbara länder.
4. I dag är expertskatten villkorad med att man planerar att lämna landet efter att tiden gått ut. Det innebär att personer som planerar att stanna permanent får högre skatt, och därför blir mindre benägna att arbeta i Sverige. Det är ett byråkratiskt regelverk som försvårar utan att ge några vinster, och bör ändras.

5. Internationell rekrytering är en av de viktigaste kompetensförsörjningsvägarna för den kunskapsintensiva industrin. Arbetskraftsinvandringen måste underlättas även utöver expertskatten, med mål om en fördubblad volym.

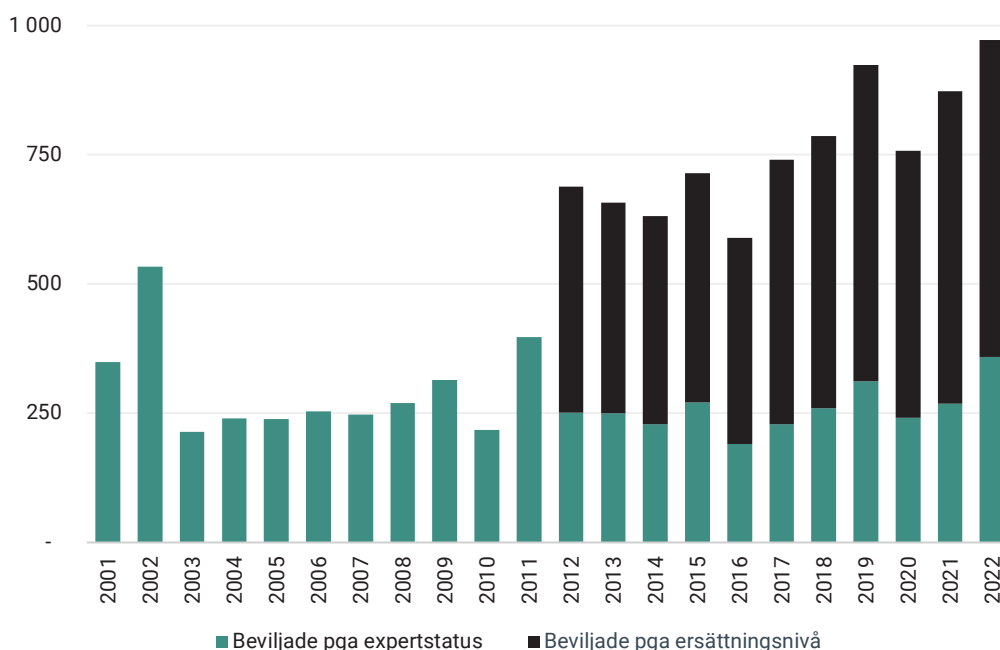
I dag är kompetensbristen ett av de största problemen för IKEM:s medlemsföretag. Den kunskapsintensiva industrin behöver mängder av kompetens som ofta inte finns att hitta i Sverige. En av flera viktiga lösningar för fungerande kompetensförsörjning är bättre expertskatt.

Sveriges expertskatt

Expertskatten syftar till att underlätta rekryteringen av utländska experter på en sådan kompetensnivå att de inte går att hitta inom Sverige. Den riktar sig till specialister inom tekniskt avancerad och kunskapsintensiv verksamhet, högt kvalificerade forskare och personer i företagsledande ställning eller andra nyckelpersoner. Forskarskattenämnden prövar en ansökan och om nämnden beviljar ansökan undantas 25 procent av den beskattningsbara inkomsten från skatt. Även ersättning som arbetstagaren haft på grund av vistelsen i Sverige, resor mellan Sverige och hemlandet för sig själv och familjemedlemmar, avgifter för barns skolgång med mera, undantas från beskattning. Andra inkomster från till exempel en sidoverksamhet beskattas som vanligt.

Sedan 2012 kan man kvalificera sig genom att ha en tillräckligt hög inkomst: den som har en månadsinkomst på minst två prisbasbelopp, det vill säga minst 105 000 kronor (år 2023), räknas som expert utan ytterligare prövning. Sedan 2012 har antalet personer ökat från 300 beviljade ansökningar per år till i snitt 750 ansökningar per år, eller 150 procent fler. 2022 beviljades 972 personer, flest någonsin. Sedan 2021 är expertskatten giltig i fem år, en utökning från tidigare tre år (prop 2020/21:37).

Figur 1. Beviljade skattelättnader enligt expertskatten per år.¹



Källa: Forskarskattenämnden.

¹ Genom en övergångsbestämmelse fick personer som redan vistades i Sverige vid ingången av 2001 möjlighet att ansöka om skattelättnad, vilket förklarar de höga siffrorna 2001 och 2002. Grafen visar förstgångsansökningar. Efter förlängningen av expertskattens giltighetstid ansökte ytterligare 240 personer varav 216 beviljades. Källa: Forskarskattenämnden (2022, 2023).

Sannolikt är nästan hela ökningen av beviljade skattelättnader tillskott till arbetskraften, alltså invandrare som annars inte hade kommit till Sverige. Men det är möjligt att en andel består av personer som ändå annars hade kommit men inte beviljats expertskatt. Utvecklingen som illustreras i figur 1 ska tolkas försiktigt och kan inte bevisa att expertskattereformen 2011 har flerfaldigt invandringen av experter.

Expertsikten beviljas under förutsättning att personen inte har för avsikt att vistas i Sverige längre än giltighetstiden. Om man avser att stanna permanent kan man alltså inte omfattas av expertskatt under de första fem åren. Om man däremot efter fem år bestämmer sig för att ändå stanna permanent ska tidigare beslut inte omprövas och ingen eftertaxering göras (Skatteverket 2006).

Internationella expertskatter

Många länder har någon form av expertskatt, riktade sänkningar av skatten för att locka särskilt kvalificerad arbetskraft till landet. Nedsättningen av skatten är olika stor, riktar sig till delvis olika grupper, har olika tidsgränser och skiljer sig även på andra sätt. Tabell 1 ger en översikt av ett urval av länderna. Många länder har inkomstkrav, andra har krav på forskarutbildning eller andra krav på expertstatus. I alla länder är skattenedsättningen tidsbegränsad till ett antal år. Snittet i urvalet är strax över sex år. Det finns två huvudsakliga sätt att sätta ned skatten, antingen genom en platt skatt på en viss andel av inkomsten, eller genom att en andel av inkomsten undantas från beskattning.

Tabell 1. Expertskatters utformning i olika länder

| Land | Inkomstkrav | Tidsomfattning | Skattenivå |
|---------------|------------------------|----------------|--|
| Belgien | Ja, eller forskare | 8 år | 30 % av inkomsten undantas beskattning |
| Danmark | Ja, eller expertstatus | 7 år | Platt inkomstskatt på 32,84 % |
| Finland | Ja | 2 år | Platt inkomstskatt på 35 % |
| Frankrike | Nej | 8 år | 30 % av inkomsten undantas beskattning |
| Italien | Nej | 5 år | 50 % av inkomsten undantas beskattning |
| Nederländerna | Ja | 5 år | 30 % av inkomsten undantas beskattning |
| Portugal | Nej | 10 år | Platt inkomstskatt på 20 % |
| Spanien | Ja | 6 år | Platt inkomstskatt på 24 % |
| Sverige | Ja, eller expertstatus | 5 år | 25 % av inkomsten undantas beskattning |
| Sydkorea | Nej | 5 år | Platt inkomstskatt på 19 % |

Tabellen bygger på Kleven m fl (2020) men har uppdaterats för Sverige (Skatteverket 2006, 2022), Danmark (Skatteforvaltningen 2022), Nederländerna (Timm, Giuliadori & Muller 2022; Belastingdienst Nederland 2023), Belgien (Van Echelpoel & Foubert 2022), Sydkorea (Park 2022). Se även OECD (2011) s 138.

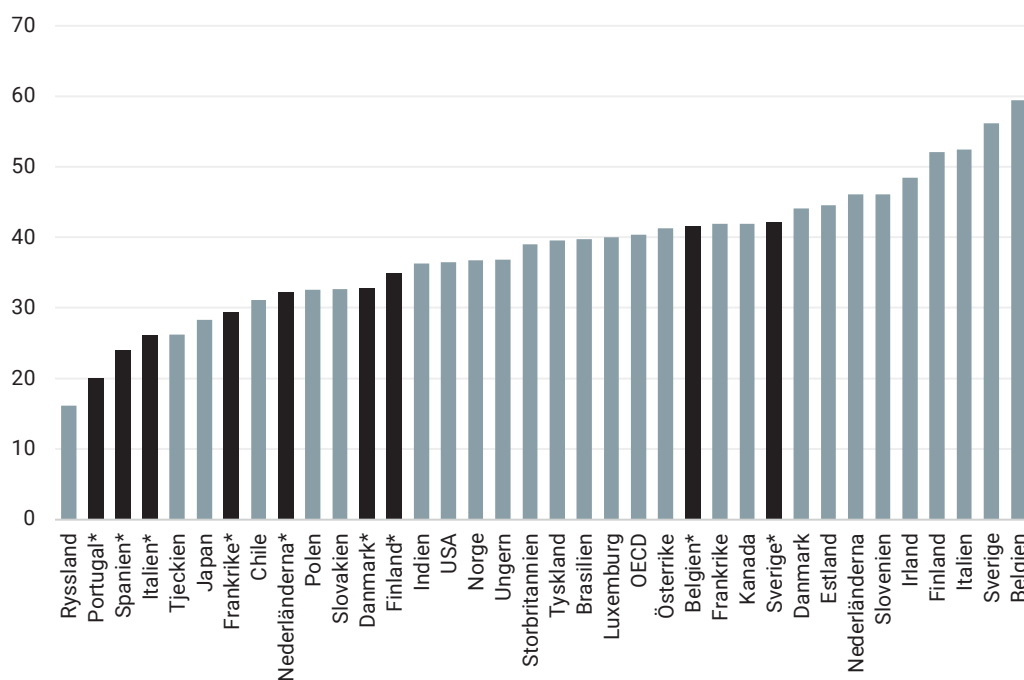
Expertskatten påverkar hur många i målgruppen – experter och arbetstagare med höga inkomster – som kommer till landet. Men hur stor effekten är har varit svårt att uppskatta. På senare tid har förändringar i expertskatt använts som kvasiexperiment för att studera människors rörlighet i respons till skatterna. Elasticiteten är här ett mått på den ändrade benägenheten att röra sig som respons på ändrade skatter. Enkelt uttryckt: om en procent sänkt skatt leder till en halv procent ökad invandring (av den berörda gruppen) är elasticiteten 0,5 och om en procent höjd skatt leder till två procent minskad invandring är elasticiteten 2.

Akgicit, Baslandze och Stantcheva (2016) visar att utländska uppfinnare är mycket rörliga internationellt och svarar starkt på incitamenten, med en uppskattad elasticitet på 1. Kleven, Landais och Saez (2013) uppskattar rörligheten för toppfotbollsspelare till 1. Moretti och Wilson (2017) tittar på uppfinnare som flyttar mellan amerikanska delstater beroende på skattenivåer och bedömer elasticiteten till 1,8. Andra resultat ligger i samma storleksordning –

däremot är inrikes rörlighet, till exempel mellan kommuner eller regioner, mycket lägre. För en översikt av fler studier, se tabell 2, för mer utförlig genomgång, se Kleven m fl (2020) och OECD (2011).

Särskilt intressanta är Danmarks och Nederländernas expertskatter. De är både länder som är särskilt lika Sverige – nordeuropeiska, små, öppna och handelsberoende ekonomier med hög specialiseringsgrad – och har dessutom expertskattesystem som är mycket lika det svenska. De två länderna har också utvärderats i aktuell forskning (Kleven m fl 2014, Timm, Giuliodori & Muller 2022) och behandlas därför i egna avsnitt nedan.

Figur 2. Effektiv skatt på högkvalificerat arbete 2019. Expertskatt (*) i svart.



Källa: Fischer m fl (2022), Kleven (2020), egna beräkningar.

Figur 2 visar det effektiva skattetrycket på högkvalificerat arbete 2019 (Fischer m fl 2022) och några länders expertskatter utmärkta i grått. Sverige sticker ut med höga skattenivåer. Bara Belgien har högre effektiv skatt i normalfallet, och även efter expertskatteavdrag ligger beskattningen i Sverige högre än snittet i OECD.

Tabell 2. Översikt över skatters effekt på rörlighet

| Referens | Länder | Population | Huvudsakligt resultat | Rörlighets-elasticitet |
|---|----------------------|--|--|------------------------|
| Agrawal & Forenmy (2019) | Spanien | Topp 1 % av befolkningen | Toppskattebetalare är mycket rörliga i Spanien | 0,85 |
| Akcigit, Bastandze & Stantcheva (2016) | 8 OECD-länder | Topp 1 % investerare | Utländska toppinvestorer är mycket internationellt rörliga | U: 1 I: 0,03 |
| Akcigit m fl (2018) | 8 amerikanska stater | Alla uppfinnare | Uppfinnare är mycket rörliga i USA | U: 1,25 I: 0,11 |
| Bassetto & Ippedic (2023) | Italien | Utflyttade högkvalificerade italienare | Utvandrade högkvalificerade italienare är internationellt rörliga | 1,05 |
| Feldstein & Wrobel (1998) | USA | Urval av heltidsarbetare | Löneförändringar kompenserar helt för ändrad skatt mellan stater i USA | ∞ |
| Kleven, Landais & Saez (2013) | 14 europeiska länder | Toppfotbollsspelare | Utländska toppfotbollsspelare är mycket internationellt rörliga | U: 1 I: 0,15 |
| Kleven m fl (2014) | Danmark | Invandrare i topp 1 % | Utländska höginkomsttagare är mycket rörliga i Danmark | U: 1,6 I: 0,02 |
| Liebig, Puhani & Sousa-Poza (2007) | Schweiz | Befolkningen i ålder 21–64 | Collegeexaminerade och utlänningar är rörliga inom Schweiz | Ingen angiven |
| Martinez (2017) | Schweiz | Topp 1 % i Obwaldens kanton | Rika skattebetalare är mycket rörliga i Schweiz | 2,0 |
| Moretti & Wilson (2017) | USA | Topp 5 % uppfinnare | Toppuppfinnare är mycket rörliga mellan delstater i USA | 1,8 |
| Muñoz, Mathilde (2021) | 21 europeiska länder | Toppinkomsttagare | Inkomstskatter påverkar signifikant boval | U: >1 I: 0,1–0,3 |
| Schmidheiny (2006) | Schweiz | Hushåll i och runt Basel | Rika hushåll är mer benägna att flytta till lågskattekommuner | Ingen angiven |
| Schmidheiny & Slotwinski (2018) | Schweiz | Utlänningar under inkomströskeln | Toppinkomsttagare är mycket rörliga inom Schweiz | Ingen angiven |
| Timm, Giuliadori & Muller (2022) | Nederländerna | Utlänningar i Nederländerna | Utländska höginkomsttagare är mycket rörliga i Nederländerna | 2,1 |
| Young m fl (2016) | USA | Miljonärer (USD) | Miljonärer är bara lite rörliga inom USA | 0,1 |

Källa: Kleven m fl (2020), Timm, Giuliadori & Muller (2022), Bassetto & Ippedico (2023), Muñoz (2021). U och I betecknar utlänningar respektive inhemsk befolkning i elasticitetskolumnen.

Danmark

”[Expertskatten] har fördubblat antalet högbetalda utlänningar i Danmark i förhållande till något lägre betalda – och därmed inte expertskatteberättigade – utlänningar.”

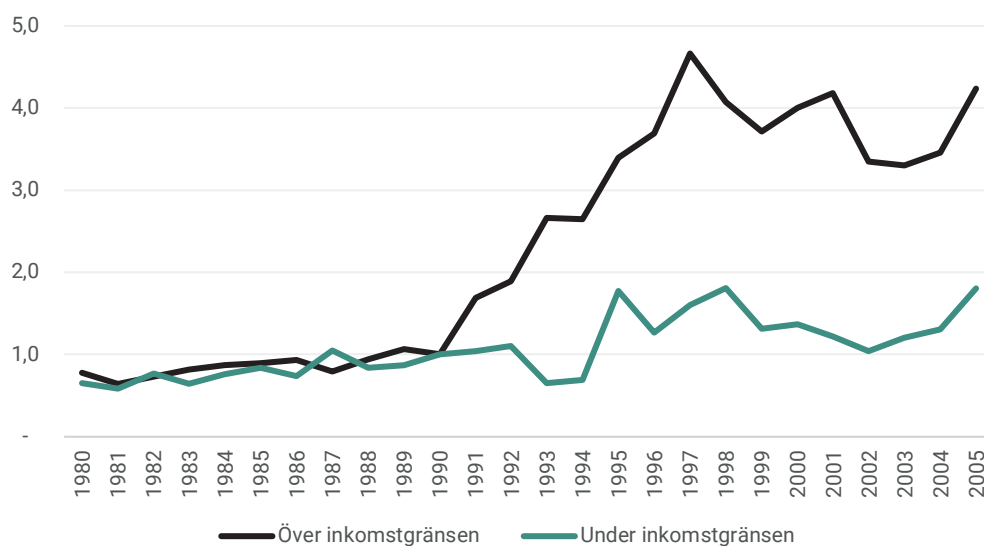
– Kleven m fl (2014)

Den danska expertskatten, ”forskarskatteordningen”, riktar sig till forskare och högavlönade medarbetare som kommer till Danmark för att arbeta (Skatteforvaltningen 2022). Expertskatten omfattar inte bara utlänningar utan även danska medborgare som invandrar för att arbeta kan ta del av expertskatten, om de har bott utomlands minst 10 år.

För att omfattas av expertskatten behövde man 2022 ha en månadslön på minst 70 400 danska kronor, indexerat mot arbetsinkomstutvecklingen, motsvarande ungefär 107 000 svenska kronor. Det är nära det svenska kravet på två prisbasbelopp. Experten beskattas då utanför det vanliga inkomstskattesystemet och omfattas av en platt skatt på 27 procent, vilket tillsammans med arbetsgivaravgifter blir 32,84 procent av lönekostnaden. Det är klart lägre än inkomstskatterna som har en högsta marginal på 66 procent, sjunde högst i OECD. Den genomsnittliga effektiva skatten på höginkomsttagare är över 44 procent (se figur 2).

Expertskatten infördes för anställningar som påbörjats från 1 juni 1991 eller senare. Det innebär stora skillnader i skattenivå beroende på om en anställning börjar före eller efter det datumet, och beroende på om inkomsten är högre eller lägre än inkomstgränsen. Kleven m fl (2014) använder dessa brytpunkter för att skapa en kvasiexperimentell forskningsdesign, och hittar ”övertygande bevis för att skattelättnaden haft en mycket stor effekt på antalet högbetalda utlänningar i Danmark”. De bedömer att den långsiktiga elasticiteten för antalet utlänningar över inkomstgränsen i Danmark är 1,6 och att elasticiteten för antalet invandrare per år är 1,8 (Kleven m fl 2014, s 336, 356).

Figur 3. Invandrare per år i inkomstkategorier. Index: 1990=1.



Källa: Kleven m fl (2014).

Ett sätt att illustrera utvecklingen är figur 3, som visar hur antalet invandrare utvecklats efter 1990. Invandrare som har relativt höga löner men ligger under inkomstgränsen (mellan 80 och 99 procent av inkomstgränsen för expertskatt) har ökat något, och i snitt legat 30 procent högre än innan reformen. För invandrare med inkomster över expertskattegränsen är utvecklingen däremot mycket högre: en brant ökning de första fem åren, och tioårsperioden 1996–2005 fyra gånger fler invandrare per år än innan reformen. Kleven m fl (2014, s 355–356) jämför med några olika kontrollgrupper, men bilden är samma: från en anmärkningsvärd samvariation i invandringen av olika inkomstgrupper innan reformen, till att den behandlade gruppen ökar kraftigt.

Slutsatsen från studien av Danmarks expertskatt är att migrationselasticiteten är mycket större än den inomstatliga rörligheten beroende på skatter. Författarna till studien konstaterar också att det är "tänkbart att elasticiteterna för arbetstagares rörlighet är särskilt stora för små länder och att dessa små länder därför har mest att vinna på skattelättnader för utlänningar". Länder som Danmark, Nederländerna eller Sverige har i så fall särskilt mycket att vinna på en konkurrenskraftig expertskatt.

Nederländerna

”Vi drar slutsatsen att skattelättnanden är mycket effektiv för att attrahera fler högkvalificerade invandrare.”

– Timm, Giuliadori & Muller (2022)

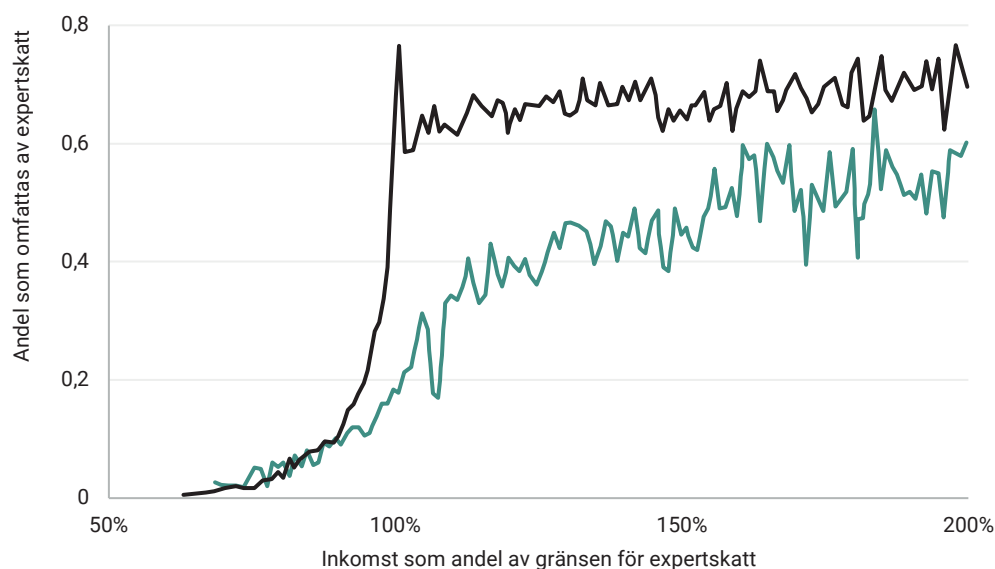
Varianter av expertskatt har funnits i Nederländerna sedan 1950-talet. År 2001 formaliserades nedsättningen så att 30 procent av inkomsten undantogs beskattning, med ytterligare avdrag för vissa kostnader förknippade med flytt och liknande. För att kvalificeras för skattenedsättningen behövde man vara högkvalificerad, vilket bedömdes mot en lista över sju högkvalificerade yrken:

- 1) Toppchefer för internationella företag,
- 2) forskare med specifik kunskap,
- 3) produktspecialister,
- 4) lärare i internationella skolor,
- 5) utländska anställda vid internationella institutioner,
- 6) utländska anställda som är utstationerade på grund av obligatorisk företagsrotation, samt
- 7) övriga.

Yrkena var brett definierade och lämnade mycket utrymme för skönsmässig bedömning och låg förutsägbarhet. År 2012 reformerades systemet och en inkomstgräns ersatte den tidigare yrkesgränsen. För 2023 är inkomstgränsen knappt 42 000 euro i årsinkomst, eller 39 000 kronor i månaden. För den som är under 30 år gammal och har en masterexamen är gränsen i stället knappt 32 000 euro i årsinkomst, eller 30 000 kronor i månaden. Forskare är alltid berättigade till expertskatten oavsett inkomst.

Reformen gjorde förutsättningarna mer förutsägbara. En potentiell invandrare kunde tidigare inte veta om skattenedsättningen skulle vara tillämpbar eller inte. Det innebär att den förväntade skatten för personer över inkomstgränsen blev lägre, men att den förväntade skatten för personer under inkomstgränsen blev högre, något som i sin tur går att använda för att uppskatta hur invandringen till Nederländerna förändrades som följd av reformen. Figur 4 visar andelen av invandrare med expertskatt före respektive efter reformen. Utvecklingen är tydlig, från en lägre andel och större osäkerhet kring skatten, till en mer förutsägbar situation. Anledningen till att nivån är klart under 100 procent även efter reformen är att vissa invandrargrupper, bland annat personer som flyttar till Nederländerna från Belgien eller andra grannländer, eller som har bott i Nederländerna tidigare, inte är berättigade till nedsättningen.

Figur 4. Andel av nya invandrare som omfattas av expertskatten före (■) respektive efter (■) reformen.

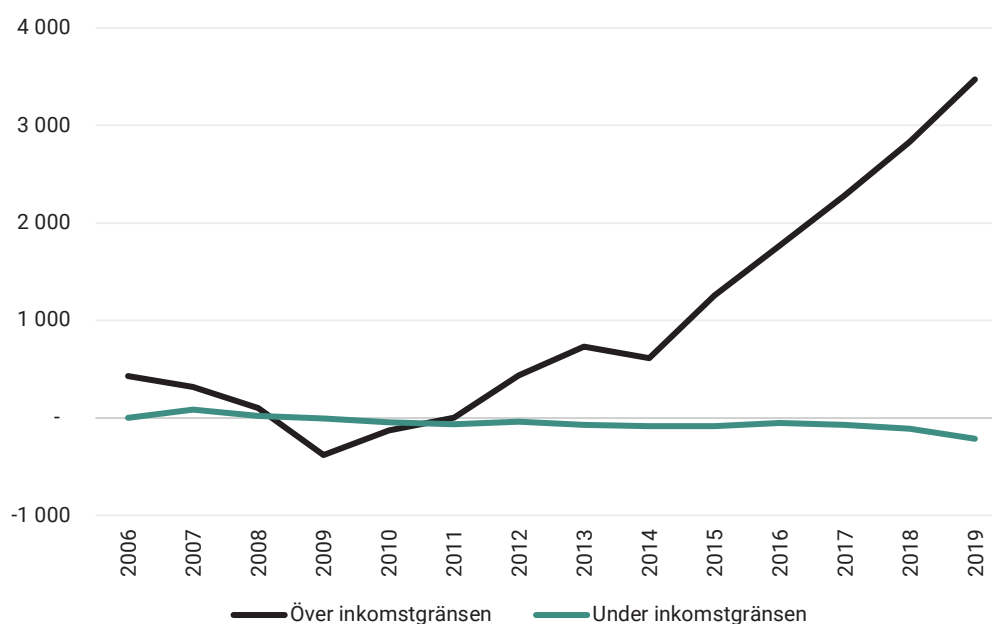


Källa: Timm, Giuliadori & Muller (2022).

Resultaten visar att internationellt rörlig arbetskraft svarar an tydligt på skatteförändringar. Figur 5 visar antalet invandrare per år jämfört med genomsnittet för 2006–2011 över respektive under inkomstgränsen. Medan invandringen av personer under inkomstgränsen varit helt oförändrad har antalet personer som tjänar över gränsen ökat med flera tusen personer per år. Timm, Giuliadori och Muller bedömer att det under åren 2012–2019 kom mer än 8 000 ytterligare invandrare över inkomstgränsen till Nederländerna till följd av reformen, och de bedömer elasticiteten till minst 2,1.

Om man räknar med att sannolikheten att omfattas av expertskatt var över 0 innan reformen, och att sannolikheten att omfattas var mindre än 1 efter reformen, blir den förväntade skillnaden i skattenivå lägre. Eftersom migrationsresponsen är oförändrad blir den faktiska elasticiteten betydligt högre. Det är värt att notera, men dock ett annat mått, mindre jämförbart med andra länders exempel (se Timm, Giuliadori & Muller 2022 s 31–32, 42–43).

Figur 5. Antal invandrare per år jämfört med genomsnitt 2006–2011.

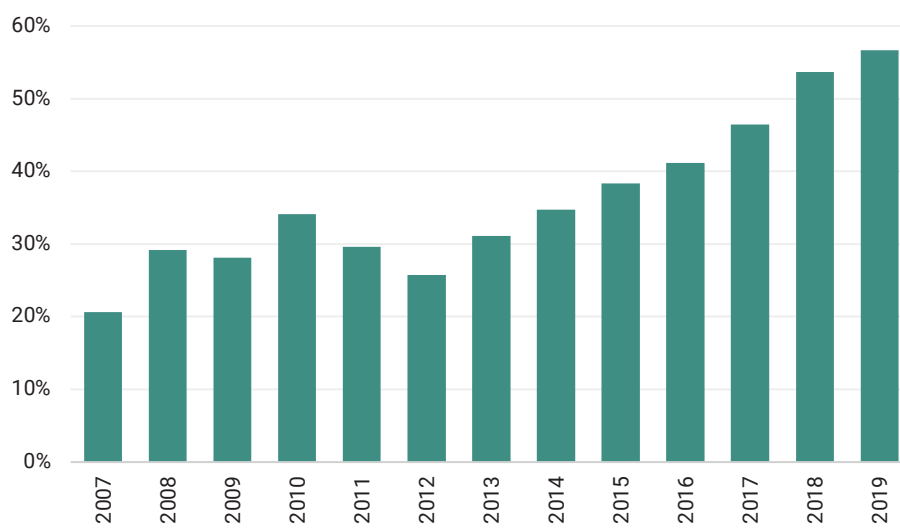


Källa: Timm, Giuliadori & Muller (2022).²

Eftersom Nederländernas reform inte bara handlar om nivå utan också i hög grad är en förenkling av reglerna, innebar den också lägre trösklar för företag att anställa personer som kan omfattas av expertskatten. Ett sätt att illustrera detta på är hur stor andel av de företag som anställer personer som omfattas av expertskatt, som anställer en sådan person för första gången. Om systemet är svår genomträngligt och informationskostnaden hög, borde de företag som redan har anställt en person som omfattas av expertskatt vara mycket mer benägna att anställa en till. Om systemet är enkelt och informationskostnaden låg, borde fler företag vara benägna att anställa en person som omfattas av expertskatt för första gången. Det borde innebära lägre barriärer för internationell rekrytering av experter till en bredare grupp företag. Sedan reformen 2011 är det också precis vad vi ser. Innan reformen hade tre fjärdedelar av företagen som rekryterade någon som omfattades av expertskatt gjort det förut – bara vart fjärde företag som anställde en expert gjorde det för första gången. Efter reformen hade andelen nya företag ökat till mer än hälften (se figur 6). Utöver att antalet expertinvandringar ökade, ökade alltså även antalet företag som inte längre hindrades av krångliga och oförutsägbara regler. Det förbättrar konkurrensen och ger fler företag tillväxtpotentialer.

² Timm, Giuliadori & Muller (2022), figur 6. De särredovisar olika segment ovanför respektive under inkomstgränsen som jag slagit ihop till ovtikade snitt för grafens tydlighet. De faktiska siffrorna kan skilja sig något från figuren.

Figur 6. Andel av företagen som anställer en person med expertskatt för första gången.



Källa: Timm, Giuliodori & Muller (2022).

Optimal beskattning av internationell arbetskraft

Skattesystem är typiskt utformade utifrån en lågrörlig permanent befolkning (OECD 2011). En mer rörlig skattebas – som internationell högkvalificerad arbetskraft – ställer andra krav. Högkvalificerad arbetskraft är mycket rörlig mellan länder och skatter påverkar vart de rör sig på den globala arbetsmarknaden. Den danska och nederländska expertskatten pekar på mycket stora effekter och litteraturen om andra länder ger samma bild.

Kleven m fl (2020, s 135) konstaterar att ett lands optimala beskattning av utländska arbetande (τ^F), alltså den nivå som maximerar landets ekonomiska nytta, ges av

$$\tau^F \equiv \frac{1}{1 + \eta^F}$$

där η^F är rörlighetselasticiteten (jämför tabell 2). Ju högre elasticitet, desto lägre optimal skatt.³ Om elasticiteten är 1,8 som Kleven (2014) uppskattar för Danmark blir den optimala skattesatsen 36 procent. Om elasticiteten är 2,1 som Timm, Giuliadori och Muller (2022) uppskattar för Nederländerna blir den optimala skattesatsen 32 procent.

Om utlänningarna för med sig positiva externaliteter, till exempel genom ökade innovationer, snabbare växande företag eller någon annan positiv effekt utöver skatteintäkterna, är den optimala skatten lägre. Kleven m fl (2020, s 135) konstaterar: "I synnerhet anses de utlänningar som träffas av expertskatterna – höginkomsttagare, forskare och vetenskapsmän – ofta ha särskilt stora positiva övervältringseffekter. Om man tar med sådana positiva effekter i beräkningen, är den optimala skatten på utlänningar lägre i motsvarande grad."

"I motsvarande grad" betyder att

$$\tau^F \equiv \frac{1 - e^F \cdot \eta^F}{1 + \eta^F}$$

där e^F är invandringens externa effekter på marginalen. Om den externa effekten av de högkvalificerade invandrarna i form av innovationer, företags-tillväxt och liknande skulle vara 0,1 och elasticiteten vi räknar med är 1,8 får vi alltså

$$\tau^F \equiv \frac{1 - e^F \cdot \eta^F}{1 + \eta^F} = \frac{1 - 0,1 \cdot 1,8}{1 + 1,8}$$

eller en optimal skattenivå på 29 snarare än 36 procent.

³ Simula och Trannoy (2018) konstaterar att den optimala skatten kan skilja sig beroende på elasticitetens lutning, men eftersom den inte är känd är Klevens modell en sund bästa gissning. Simula och Trannoy illustrerar också hur alla rimliga antaganden ändå visar att den optimala expertskatten är lägre än den optimala skatten i en sluten ekonomi.

De externa effekternas storlek är svåra att uppskatta. Bernstein m fl (2022) konstaterar att ”invandrade uppfinnare skapar särskilt starka positiva externaliteter på innovationsskapandet hos sina medarbetare”, vilket antyder att om expertskatten omfattar utvecklingstunga yrken är det särskilt viktigt att sänka skatten. Hatzigeorgiou och Lodefalk (2015) visar i en översikt att migration är förknippat med mer handel och internationalisering. Ugur, Awaworyi Churchill och Luong (2020) skriver att äldre uppskattningar av de externa vinsterna från FoU-satsningar har legat mellan 0,05 och 0,2, men sannolikt ligger i det lägre spannet. Nathan (2014) konstaterar att “i praktiken visar de belägg som finns oftast – om än inte alltid – små, robusta positiva samlade effekter.” Det är bara en handfull exempel, men den samlade bilden av små men positiva effekter av arbetskraftsinvandring och innovationsfrämjande. Den positiva externa effekten av de mest högkvalificerade invandrarna är troligen ännu större.

Vid rimliga antaganden bör den optimala skatten på utländska experter vara under 40 procent. Om utländska experter för med sig positiva externa effekter borde skatten vara lägre. Det är värt att notera att det finns goda skäl att beskatta utländska experter lägre: de är mer rörliga, vilket gör att en lägre skatt kompenseras med större arbetsutbud. En hög skatt på inga utländska experter ger mindre skatteintäkter än en låg skatt på många utländska experter.

Tabell 3. Optimal skatt för olika elasticiteter och externaliteter

| | 1 | 1,8 | 2,1 |
|------|------|------|------|
| 0 | 0,50 | 0,36 | 0,32 |
| 0,05 | 0,48 | 0,33 | 0,29 |
| 0,1 | 0,45 | 0,29 | 0,25 |
| 0,2 | 0,40 | 0,23 | 0,19 |

Tabell 2 visar den optimala skatten givet olika antaganden för elasticitet och externa effekter. 2,1 är det högre elasticitetsmättet, från bedömningen av Nederländerna i Timm, Giuliadori och Muller (2022); 1,8 från bedömningen av Danmark i Kleven m fl (2014) och 1 är bland de lägre i litteraturen som redovisas i Kleven m fl (2020). De externa effekterna är svårare att uppskatta men är säkerligen större än 0. En rimlig uppskattning är Danmarks elasticitet och 0,05 i externa effekter, vilket skulle innebära en optimal skatt på 32,5 procent.

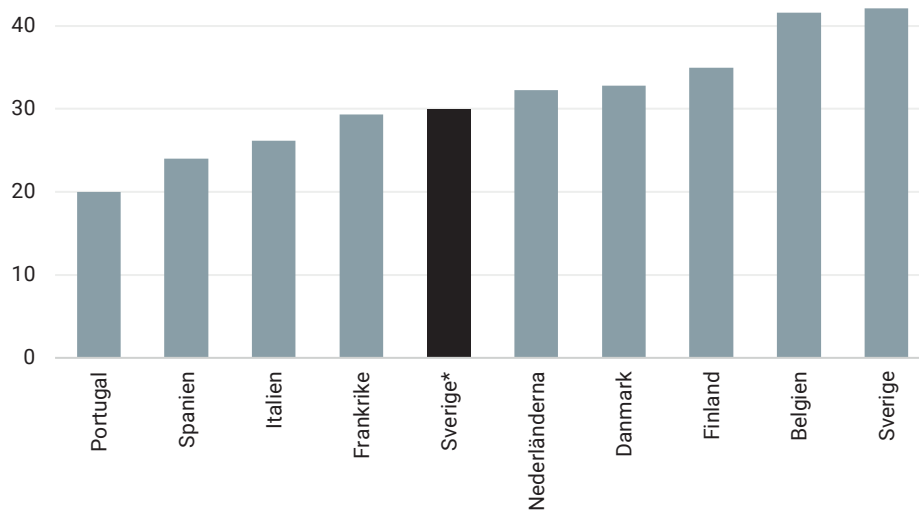
Oavsett uppskattning är vi långt från någon optimal nivå. Sverige har bland de högsta genomsnittliga effektiva skattenivåerna för högkvalificerat arbete i OECD – bara Belgien ligger högre i effektiv skattenivå (figur 3). De gröna staplarna visar effektiv genomsnittlig skatt för högkvalificerad arbetskraft. De mörka staplarna visar motsvarande siffra när expertskatt tillämpas.⁴

För att kvalificera för expertskatt baserat på sin inkomstnivå måste man ha en månadslön på minst två prisbasbelopp, eller en bit över 100 000 kronor. Tjänar

⁴ Om 30 % undantas har jag räknat effektiv skatt från Fischer m fl (2020) gånger 0,7. Eftersom de flesta länder har en progressiv beskattning är det en överskattning av skattenivån, och expertskattestaplarna för Belgien, Frankrike, Italien, Nederländerna och Sverige borde vara något lägre.

man 100 000 betalar man i dag 64 procent i effektiv sammanlagd skatt, inklusive arbetsgivaravgifter och moms. För att räkna den optimala skatten ska man räkna med den samlade skattekillen oavsett i vilket led den tas ut.⁵ När 25 procent av inkomsten undantas blir den effektiva skattekillen 53 procent. Skulle 50 procent av inkomsten undantas skulle det innebära 40 procent skatt.

Figur 7. Expertskattens effektiva nivå. Den svarta stapeln (*) noterar Sveriges nivå med rapportens förslag på utökad expertskatt.



Källa: Fischer m fl (2022), Kleven (2020), egna beräkningar.

⁵ Stycket beräknar effektiv beskattning inklusive arbetsgivaravgifter och moms. Det är rätt i förhållande till modellen för optimal beskattning, men skiljer sig från hur Fischer m fl (2022) jämför effektiv genomsnittlig skatt. Därför ligger Sverige, för jämförbarhetens skull, lägre i figur 2 och figur 7.

Reformer för en bättre expertskatt

För att Sverige ska kunna locka rätt kompetens behöver skatter och villkor vara konkurrenskraftiga. Skattenivåer har stor betydelse för vart människor flyttar för att jobba. En viktig åtgärd för att säkra Sveriges kunskapsintensiva industri och gröna omställning behöver vi kunna locka fler att jobba här.

1. Utöka expertskatten

Expertskatten bör utökas genom att höja den del av inkomsten som får undantas från 25 till 50 procent. Det skulle innebära omkring 40 procent effektiv skatt för högkvalificerade experter, räknat som samlad skattekil inklusive arbetsgivaravgifter och konsumtionsskatter. I dag har ca 3 600 personer expertskatt (Skatteverket 2023). En utökning av inkomsten som får undantas till 50 procent skulle innebära att den effektiva skatten (inklusive arbetsgivaravgifter och konsumtionsskatter) går från 53 till 40 procent, eller en minskning med 25 procent.

Offentligfinansiell effekt

Beräkningar av offentligfinansiella effekter utgår i regel från att beteendet inte förändras av skatter. Det innebär ofta en underskattning av effekterna – både positiva och negativa – på lång sikt, även om den kortsiktiga effekten kan vara träffsäker. Regeringskansliets beräkningskonventioner gör sällan undantag om det inte handlar om skatter där syftet är direkt beteendepåverkande, som t ex flygskatt (Regeringskansliet 2023, s 17). Däremot räknar man också med långsiktiga effekter, som finns med i underlaget även om det inte är med i den offentligfinansiella beräkningen.

För en förändrad expertskatt skulle den offentligfinansiella effekten på kort sikt, utan hänsyn till beteendeförändringar, helt enkelt innebära att de som i dag omfattas av expertskatt skulle gå från 25 till 50 procent av inkomsten som undantas beskattning. Prognosen för skatteutgiften 2023 är 710 miljoner (Regeringskansliet 2022), så en fördubbling av skattenedsättningen skulle innebära något mer än en fördubbling av dessa 710 miljoner, eftersom skatten är progressiv. När expertskatten utökades 2012 bedömde regeringen (prop 2011/12:1, s 246):

Antalet nyckelpersoner uppskattas öka med 2 250 personer. Om medellönen för de tillkommande nyckelpersonerna antas vara 1,1 miljoner kronor per år (strax över den föreslagna beloppsgränsen) ökar lönesumman med 2,5 miljarder kronor. Av dessa undantas 25 procent från beskattning. Intäktsbortfallet från arbetsgivaravgifter blir ca 195 miljoner kronor och från inkomstskatt ca 355 miljoner kronor. Sammantaget ger detta en offentligfinansiell kostnad år 2012 på ca 550 miljoner kronor.

Med en elasticitet på 1,8 skulle 45 procent fler komma varje år. Om de stannar fem år kommer det på sikt innebära 2 250 personer fler, lika många som antagandet 2012. Om medellönen är ca 100 000 kronor, gränsen för att kvalificera sig via inkomst, kommer det att innebära en ökad lönesumma med 2,7 miljarder, varav 50 procent skulle undantas från beskattning. Den beskattningsbara lönesumman skulle alltså öka med ca 1,4 miljarder kronor.

Det offentligfinansiella nettot kommer att vara positivt så länge man närmar sig den optimala skattesatsen som illustreras ovan, bland annat i tabell 3.

2. Bredda expertskatten

Gränsen för inkomstkvalificering till expertskatten är två prisbasbelopp, vilket är en mycket hög lön. 2023 innebär gränsen en månadsinkomst på 105 000 kronor eller tre gånger medianlönen. Industrin och andra kunskapsintensiva sektorer behöver rekrytera tusentals andra personer som är mycket viktiga men inte når upp till den högt ställda nivån.

En sänkning till 1,5 prisbasbelopp, 78 750 kronor år 2023, skulle utöka mängden personer som kan kvalificera sig avsevärt. Det skulle också innebära en stor förenkling av systemet för många av dem som i dag tjänar mellan 1,5 och 2 prisbasbelopp men kvalificerar sig till nedsättningen efter föredragning i nämnden. Det nederländska exemplet illustrerar hur ett enklare förfarande både kan innebära fler som kommer och fler företag som använder sig av expertskatten.

Tillsammans med en utökning av expertskatteavdraget till 50 procent hade det gjort Sverige betydligt mer attraktivt för fler högkvalificerade personer som industrin behöver. En enklare hantering innebär att avsevärt fler företag kan ta steget att rekrytera någon som omfattas av expertskatten. För alla som i dag tjänar mellan 1,5 och 2 prisbasbelopp skulle det innebära en kraftig förenkling att direktkvalificera sig för expertskatt utan nämndprövning.

Möjligheten till expertskatt efter prövning bör ändå finnas kvar för till exempel forskare och andra nyckelpersoner som är avgörande för ett företag men som inte tjänar 1,5 prisbasbelopp eller mer i månaden.

3. Förläng expertskatten

Flera länder, bland annat Danmark, beviljar expertskatt för längre tid än fem år. Längre tid innebär att de som har kortare uppdrag – upp till fem år – inte påverkas alls, men för någon som har ett längre projekt skulle den effektiva genomsnittliga skatten sänkas ytterligare något. En sjuårig nivå som Danmark har är något kortare än Belgien, Frankrike och Portugal, men en internationellt konkurrenskraftig nivå (jämför tabell 1).

4. Förenkla expertskatten

Expertskatten borde omfatta även personer som avser stanna längre än tillståndstiden för expertskatten. I dag kan man bara beviljas expertskatt om man inte avser arbeta mer än fem år. Om man ändå stannar och fortsätter jobba längre blir man inte återbetalningsskyldig, utan kan bara fortsätta. Expertskatten bygger alltså inte på objektiva förutsättningar utan på intentioner.

Det är en konstig ordning som gör att någon som överväger att stanna långsiktigt i Sverige beskattas hårdare än någon som vill lämna landet men sedan ändrar sig, även om de har precis samma förutsättningar i övrigt. Det innebär också att någon som säger sig vilja lämna Sverige kommer få lägre skatt vare sig det är sant eller inte.

För förutsägbarhet och likabehandling borde expertskatten gälla under den första perioden även för personer som planerar att stanna långsiktigt.

5. Fördubbla arbetskraftsinvandringen

För att en reform av expertskatten ska få fullt genomslag måste även andra hinder för rekrytering undanröjas. I dag stoppas många högt kvalificerade personer av omständliga, komplicerade, utdragna och svårförutsägbara tillståndsprocesser. Handläggningstiderna har skjutit i höjden och många företag vittnar om svåröverstigligen processer som får nyckelkompetens att hoppa av processer och söka sig till andra länder (se t ex Ageberg & Wiberg 2022). Handläggningstiderna måste kortas, processerna förenklas och ett större reformpaket för att underlätta arbetskraftsinvandring behöver komma på plats.

Referenser

- Ageberg, Erik & Wiberg, Daniel (2022). *Stärkt svensk talangattraktion: Konkurrenskraft och tillväxt genom arbetskraftsinvandring*. Entreprenörskapsforum.
- Akgicit, Ufuk; Baslandze, Salomé & Stantcheva, Stefanie (2016). "Taxation and the International Mobility of Inventors", *American Economic Review*, 106:10.
- Bassetto, Jacopo & Ippedico, Giuseppe (2023). "Can Tax Incentives Bring Brains Back? Returnees Tax Schemes and High-Skilled Migration in Italy", *CESifo Working Papers*, 10271.
- Belastingdienst Nederland (2023). "Can I apply for the 30% facility if I come to work in the Netherlands?", Tax and Customs Admission.
<<https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/en/individuals/content/coming-to-work-in-the-netherlands-30-percent-facility>>
- Bernstein, Shai; Diamond, Rebecca; Jiranaphawiboon, Abhisit; McQuade, Timothy & Pousada, Beatriz (2022). "The Contribution of High-Skilled Immigrants to Innovation in the United States", *NBER*, working paper 30797.
- Finansdepartementet (2020). *Utvidgad tidsgräns för expertskatt*, Fi2020/02950/S1.
- Fischer, Leonie; Heckemeyer, Jost H; Spengel, Christoph & Steinbrenner, Daniela (2022). "Tax Policies in a Transition to a Knowledge-Based Economy – The Effective Tax Burden of Companies and Highly Skilled Labour", *Intertax*, 50:4.
- Forskarskattenämnden (2022). "Statistik", *forskarskattenamnden.se*, hämtad 2023-01-20.
- Forskarskattenämnden (2023). Mailväxling.
- IVA (2022). *FoU-barometer 2022*, Kungliga Ingenjörsvetenskapsakademien, november 2022.
- Kleven, Henrik; Landais, Camille & Saez, Emmanuel (2013). "Taxation and International Migration of Superstars: Evidence from the European Football Market", *American Economic Review*, 103:5.
- Kleven, Henrik; Landais, Camille; Saez, Emmanuel & Schultz, Esben (2014). "Migration and Wage Effects of Taxing Top Earners: Evidence from the Foreigners' Tax Scheme in Denmark", *Quarterly Journal of Economics*, 129:1.
- Kleven, Henrik; Landais, Camille; Muñoz, Mathilde & Stantcheva, Stefanie (2020). "Taxation and Migration: Evidence and Policy Implications", *Journal of Economic Perspectives*, 34:2.
- Moretti, Enrico & Wilson, Daniel J (2017). "The Effect of State Taxes on the Geographical Location of Top Earners: Evidence from Star Scientists", *American Economic Review*, 107:7.
- Muñoz, Mathilde (2021). "Do European Top Earners React to Labour Taxation Through Migration?", *Paris School of Economics Working Paper*, 2021:35.
- Nathan, Max (2014). "The wider economic impacts of high-skilled migrants: a survey of the literature for receiving countries", *IZA Journal of Migration*, 3:4.
- OECD (2011). "The Taxation of Mobile High-Skilled Workers", i OECD, *Taxation and Employment*, OECD Publishing.

- Park, Ju-Hee (2022). "Korea, Republic of: Individual income determination", PwC.
<<https://taxsummaries.pwc.com/republic-of-korea/individual/income-determination>>
- Proposition 2020/21:37. *Skattereduktion för förvärvsinkomster och utvidgad tidsgräns för expertskatt.*
- Regeringskansliet (2022). *Redovisning av skatteutgifter 2022*. Regeringens skrivelse 2021/22:98.
- Regeringskansliet (2023). *Beräkningskonventioner 2023*. En rapport från skatteekonomiska enheten i Finansdepartementet.
- Rehbinder, Caspian (2023). *Arbetskraftsinvandringen är central för svensk ekonomi och för industrins omställning*, IKEM.
- Simula, Laurent & Trannoy, Alain (2018). "Is high-skilled migration harmful to tax systems' progressivity? Understanding how migration responds to tax changes will aid in setting the progressivity of a tax system", *IZA World of Labor*, 2018:423.
- Skatteverket (2006). "Vad händer om Sverigevistelsen för utländska nyckelpersoner m.fl. blir längre än avsedda fem år?", rättslig vägledning 2006-02-08, dnr 131 129981-06/111.
- Skatteverket (2022). "Ersättningar till utländska experter, forskare eller andra nyckelpersoner", rättslig vägledning, uppdaterad 2022-10-25.
- Skatteverket (2023). Mailväxling.
- Skatteförvaltningen (2022). "C.F.6 Forskerskatteordningen", *Den juridiske vejledning 2022-2*, skat.dk, version 3.9 (1 augusti 2022).
- Svenskt Näringsliv (2022). *Växande rekryteringshinder ett allt större problem – Rekryteringsenkäten 2021/2022*, Svenskt Näringsliv.
- Timm, Lisa Marie; Giuliadori, Massimo & Muller, Paul (2022). "Tax Incentives for High Skilled Migrants: Evidence from a Preferential Tax Scheme in the Netherlands", *IZA Discussion Paper*, no 15582.
- Ugur, Mehmet; Awaworyi Churchill, Sefa & Luong, Hoang M (2020). "What do we know about R&D spillovers and productivity? Meta-analysis evidence on heterogeneity and statistical power", *Research Policy*, 49:1.
- Van Echelpoel, Carolien & Foubert, Ferdy (2022). *New Tax Regime for Expatriates in Belgium*. KPMG.

IKEM – Innovation and Chemical Industries in Sweden
IKEM – Innovations och kemiindustrierna i Sverige
Box 55915 | SE-102 16 Stockholm | Sweden
+ 46 10 455 38 50 | info@ikem.se | ikem.se

IKEM – Innovations- och kemiindustrierna i Sverige företräder 1 250 svenska och utlandsägda företag med cirka 70 000 medarbetare. Vi är en bransch- och arbetsgivarorganisation för företag som arbetar med kemi i vid bemärkelse, både som tillverkare, distributörer och som användare. Företagen är kemi- och plastindustrier, läkemedelstillverkare, raffinaderier eller biokemi- och bioteknikföretag. IKEM företräder också medlemmar från t ex sten-, tvätt-, metall- och återvinningsindustrin.

IKEM verkar över hela landet och finns representerat i Stockholm, Göteborg, Malmö, Växjö och Norrköping.

The logo for IKEM, consisting of the letters 'IKEM' in a bold, white, sans-serif font.