Skatteutskottets betänkande 1984/85:22

om beskattning av vissa utländska forskare (prop. 1984/85:76)

Sammanfattning

Utskottet tillstyrker förslaget i propositionen om skattelättnader för högt kvalificerade utländska forskare som arbetar tillfälligt i Sverige. Ett beslut av en särskild nämnd skall för en begränsad tid – normalt två år – bl. a. kunna innebära att endast 70 % av lönen beskattas och att vissa kostnadsersättningar m. m. skall vara skattefria.

I de motioner som väckts i ärendet godtas propositionen, utom såvitt avser nämndens sammansättning. Motionärerna begär också särskilda riksdagsuttalanden i vissa frågor, bl. a. med krav på mer generella lösningar av problemen.

Utskottet tillstyrker propositionen och avstyrker motionerna.

I en reservation yrkas bifall till motionärernas krav i sistnämnda hänseende.

Propositionen

Regeringen (finansdepartementet) föreslår i proposition 1984/85:76 att riksdagen antar vid propositionen fogade förslag till

1. lag om beskattning av utländska forkare vid tillfälligt arbete i Sverige,
2. lag om ändring i lagen (1984:670) om ändring i lagen (1981:691) om socialavgifter,
3. lag om ändring i sekretesslagen (1980:100).

I propositionen läggs förslag fram om särskilda beskattningsregler för högt kvalificerade utländska forskare som arbetar tillfälligt i Sverige. Syftet är att ekonomiskt underlätta för forskningsinstitutioner och företag att anlita utländsk kompetens för angeläget forsknings- och utvecklingsarbete. Detta uppnås genom lindring i inkomstbeskattningen under en kortare tid. Beslut om att reglerna skall få tillämpas för en forskare skall fattas av en särskild nämnd kallad forskarskattenämnden. Förslag läggs också fram om en reduktion av underlaget för socialavgifter för berörda forskare och om sekretess hos forskarskattenämnden.

Lagförslagen har följande lydelse.

1 Förslag till

Lag om beskattning av utländska forskare vid tillfälligt arbete i Sverige

Härigenom föreskrivs följande.

1 § För utländska forskare gäller skattelättnader vid tillfälligt arbete i Sverige i den omfattning som anges i denna lag. Med utländsk forskare avses forskare som inte är svensk medborgare.

2 § Skattelättnader medges för inkomst av tillfällig anställning eller tillfälligt uppdrag som avser kvalificerat forsknings- eller utvecklingsarbete med sådan inriktning eller på sådan kompetensnivå att betydande svårigheter föreligger för en rekrytering inom landet. Skattelättnaderna medges under en tid av högst två år eller – om det finns särskilda skäl – högst fyra år under en tioårsperiod.

3 § Skattelättnader medges endast om forskaren omedelbart innan han börjar arbeta i Sverige har varit bosatt och verksam utomlands eller vistats här en kortare tid för uppdrag inom sitt verksamhetsområde utan att vara att anse som bosatt i Sverige.

4 § Som skattepliktig intäkt för forskaren tas upp 70 procent av sådan lön av anställningen eller uppdraget för vilken han är skattskyldig i Sverige.

Med lön likställs sjukpenning och föräldrapenning enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring, sjukpenning enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring och lagen (1977:265) om statligt personskadeskydd samt ersättning enligt lagen (1956:293) om ersättning åt smittbärare ävensom till intäkt av tjänst enligt 32 § 1 mom. kommunalskattelagen (1928:370) hänförlig ersättning, som i annan form än livränta har utgått på grund av sjuk- eller olycksfallsförsäkring, tagen i samband med tjänsten, allt under förutsättning att ersättningen helt eller till huvudsaklig del grundar sig på anställningen eller uppdraget.

5 § Som skattepliktig intäkt anses inte ersättning för kostnader som forskaren på grund av vistelsen i Sverige har haft för bostad här i landet, för flyttning till eller från Sverige, för egna och familjemedlemmars resor mellan Sverige och hemlandet eller i form av avgifter för barns skolgång här i landet. Inte heller skall förmån av fri eller delvis fri bostad tas upp som skattepliktig intäkt. Avdrag medges inte för kostnader som täcks av sådana icke skattepliktiga ersättningar.

6 § Frågan om förutsättningar för skattelättnader föreligger prövas av en forskarskattenämnd knuten till riksskatteverket. Ordförande i nämnden är verkets generaldirektör med överdirektören i verket som personlig suppleant.

Nämnden skall i övrigt bestå av tre ledamöter, var och en med personlig suppleant. Av ledamöterna skall en ha särskild insikt i beskattningsfrågor och två särskild insikt i forskningsfrågor. Motsvarande gäller deras suppleanter.

Ledamöterna och deras suppleanter förordnas av regeringen för tre år. Ordförandena i naturvetenskapliga forskningsrådet och medicinska forsk-

ningsrådet skall gemensamt avge förslag till en ledamot jämte suppleant, ordföranden i humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet förslag till en ledamot samt generaldirektören för styrelsen för teknisk utveckling förslag till en suppleant.

7 § Suppleant får kallas att delta i behandlingen av ett ärende i stället för ledamoten, om han har särskild sakkunskap inom det område som ärendet avser.

8 § Framställning till forskarskattenämnden skall vara skriftlig och avse en viss forskare. Ansökan får göras, förutom av forskaren, av den som anlitar eller avser att anlita forskaren och av arbetsgivaren i utlandet om forskaren kvarstår i dennes tjänst.

9 § Som forskarskattenämndens beslut gäller den mening som de flesta enar sig om. Vid lika röstetal har ordföranden utslagsröst.

Forskarskattenämnden är beslutför med ordföranden och två ledamöter, om de är ense om beslutet.

10 § Om forskarskattenämnden finner förutsättningarna för skattelättnader uppfyllda, skall i beslutet anges den tid beslutet avser.

11 § Om nämndens beslut skall forskaren och den som anlitar eller avser att anlita forskaren underrättas, även om han inte är sökande.

12 § Forskarskattenämndens beslut får inte överklagas.

13 § I kontrolluppgift enligt 37 § 1 mom. taxeringslagen (1956:623) skall arbetsgivaren lämna uppgift även om sådan lön, ersättning eller förmån som inte utgör skattepliktig intäkt på grund av bestämmelserna i denna lag.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1985 och tillämpas första gången vid 1986 års taxering. I fråga om forskare som vid ikraftträdandet innehar tillfällig anställning eller tillfälligt uppdrag i Sverige skall prövningen ske med utgångspunkt i förhållandena vid anställningens eller uppdragets början. Från dagen för ikraftträdandet räknas också den tidrymd under vilken skattelättnader kan medges.

2 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1984:670) om ändring i lagen (1981:691) om socialavgifter

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 4 § lagen (1981:691) om socialavgifter, i den lydelse paragrafen har erhållit genom lagen (1984:670) om ändring i nämnda lag, skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2 kap. 4 §	
Vid bestämmande av avgiftsunderlaget skall bortses från	
1. ersättning till en och samme arbetstagare om den under året inte uppgått till 1 000 kronor,	
2. ersättning till arbetstagare som vid årets ingång fyllt 65 år,	
3. ersättning till arbetstagare vid sjukdom eller ledighet för vård av barn eller med anledning av barns födelse, till den del ersättningen motsvarar sjukpenning eller föräldrapenning som arbetsgivare får uppbära enligt 3 kap. 16 § eller 4 kap. 20 § lagen (1962:381) om allmän försäkring,	
4. uppdragsersättning för vilken bevillningsavgift har erlagts enligt lagen (1908:128) om bevillningsavgifter för särskilda förmåner och rättigheter,	
5. ersättning som en arbetsgivare utgett till barn för arbete som utförts i hans förvärvsverksamhet i de fall avdrag för ersättningen inte får göras vid inkomsttaxeringen,	
6. ersättning till den del denna motsvarar kostnader i arbetet som arbetstagare haft att täcka med ersättningen,	
7. ersättning för tjänstgöring i verkskydd enligt 47 § tredje stycket civilförsvarslagen (1960:74), i den mån ersättningen utgör eller motsvarar dagpenning,	
8. ersättning för arbete som har utförts utomlands, till den del denna inte räknas som lön enligt 11 kap. 2 § första stycket lagen om allmän försäkring,	
9. ersättning för skiljemannauppdrag i fall där parterna i skiljeförfarandet är av utländsk nationalitet.	9. ersättning för skiljemannauppdrag i fall där parterna i skiljeförfarandet är av utländsk nationalitet,
	10. ersättning som på grund av bestämmelserna i 4 eller 5 § lagen (1984:00) om beskattning av utländska forskare vid tillfälligt arbete i Sverige inte utgör skattepliktig intäkt.

Bestämmelsen i första stycket 6 är tillämplig endast om kostnaderna kan beräknas uppgå till minst 10 procent av arbetstagarens ersättning från arbetsgivaren under utgiftsåret. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får fastställa schablon för beräkning av arbetstagares kostnader i viss verksamhet.

I fråga om inkomst från fåmansföretag skall föreskrifterna i punkt 13 av anvisningarna till 32 § kommunalskattelagen (1928:370) tillämpas vid bestämmande av avgiftsunderlaget.

3 Förslag till

Lag om ändring i sekretesslagen (1980: 100)

Härigenom föreskrivs att 9 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100)[1] skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
9 kap.	
1 §	
Sekretess gäller i myndighets verksamhet, som avser bestämmande av skatt eller som avser taxering eller i övrigt fastställande av underlag för bestämmande av skatt, för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Uppgift hos tullverket får dock lämnas ut, om det står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men. För uppgift i mål hos domstol gäller sekretessen endast om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs. Har uppgiften erhållits från annan myndighet och är den sekretessbelagd där, gäller dock denna sekretess hos domstolen, om uppgiften saknar betydelse i målet.	
Med skatt avses i detta kapitel skatt på inkomst eller förmögenhet samt omsättningsskatt, tull och annan indirekt skatt. Med skatt jämställs arbetsgivaravgift, prisregleringsavgift och liknande avgift samt skatte- och avgiftstillägg och förseningsavgift. Med verksamhet som avser bestämmande av skatt jämställs verksamhet som avser bestämmande av pensionsgrundande inkomst.	
Sekretessen gäller inte beslut, varigenom skatt eller pensionsgrundande inkomst bestäms eller underlag för bestämmande av skatt fastställs, såvida inte beslutet meddelas i ärende om	
1. förhandsbesked i taxerings- eller skattefråga,	
2. befrielse från tillämpning av bestämmelserna om beräkning av skattepliktig realisationsvinst vid avyttring av aktier och liknande egendom i samband med strukturrationalisering,	
3. rätt att erhålla avdrag vid taxeringen för avsättning till särskild nyanskaffningsfond,	
4. rätt att erhålla avdrag vid taxeringen för kostnad för exportkredit.	4. rätt att erhålla avdrag vid taxeringen för kostnad för exportkredit,
	5. beskattning av utländska forskare vid tillfälligt arbete i Sverige när beslutet har fattats av forskarskattenämnden.
Utan hinder av sekretessen får uppgift lämnas till enskild enligt vad som föreskrivs i lag om förfarandet vid beskattning eller om skatteregister.	
I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.	

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1985.

[1] Lagen omtryckt 1982: 1106.

Motionerna

1984/85:227 av Knut Wachtmeister m. fl. (m)

I motionen yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om generella ändringar i skattereglerna och deras påverkan på utländska forskares framtida beskattning.

1984/85:228 av Kjell Johansson m. fl. (fp)

I motionen yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad motionärerna anfört angående särskilda regler för beskattning av utländska konsulter och motsvarande verksamma vid svenska företag,

2. att riksdagen beslutar att den föreslagna forskarskattenämnden skall utvidgas med ytterligare en ledamot och en suppleant för att möjliggöra för naturvetenskapliga och medicinska forskningsråden att nominera vardera en ledamot och en suppleant,

3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om generellt verkande förändringar av vårt skattesystem och dess påverkan på utländska forskares framtida beskattning,

1984/85:229 av Stig Josefson m. fl. (c)

I motionen yrkas

1. att riksdagen beslutar att som sin mening ge regeringen till känna vad som i motionen anförts om generellt verkande förändringar av vårt skattesystem och dess påverkan på utländska forskares framtida beskattning,

2. att riksdagen beslutar att som sin mening ge regeringen till känna vad som i motionen anförts om bibehållande av den s. k. visiting professorsregeln i de dubbelbeskattningsavtal som ingås.

Utskottet

Förslaget i propositionen innebär att högt kvalificerade utländska forskare som arbetar tillfälligt i Sverige skall kunna få vissa skattelättnader efter ett beslut av en särskild nämnd. Uppdraget skall avse kvalificerat forsknings- eller utvecklingsarbete med sådan inriktning eller på sådan kompetensnivå att betydande svårigheter föreligger för en rekrytering inom landet.

Skatteförmånen innebär att endast 70 % av lönen från uppdraget skall tas till beskattning. Ersättning som forskaren uppbär från arbetsgivaren för kostnader för bostad, flyttning, resor mellan Sverige och hemlandet eller för avgifter för barns skolgång här i landet skall vara skattefria liksom också bostadsförmåner. Avdrag skall inte medges för kostnader som täcks av sådan inte skattepliktig ersättning. Vidare reduceras underlaget för socialavgifter till samma nivå som underlaget för beskattningen. Forskaren skall kunna få skattelättnaderna i normalt två år och i särskilda fall i fyra år, allt räknat under en tioårsperiod.

I motionerna 227 av Knut Wachtmeister m. fl. (m), 228 av Kjell Johansson m. fl. (fp) och 229 av Stig Josefson m. fl. (c) riktas kritik bl. a. mot det höga

skattetrycket här i landet jämfört med omvärlden och mot de konsekvenser detta medfört, bl. a. i form av särskilda undantag för vissa yrkeskategorier. Sådana undantag löser enligt motionärernas mening inte de grundläggande problemen, och på sikt bör man därför eftersträva mer generellt verkande åtgärder, såsom exempelvis en allmän sänkning av marginalskatterna. De i propositionen föreslagna skattelättnaderna accepteras dock som ett provisorium i avvaktan på en mer definitiv lösning.

Som motionärerna konstaterar är bakgrunden till propositionen de uppenbara svårigheter som företagen har att utomlands rekrytera högt kvalificerade personer för angelägna forsknings- och utvecklingsuppdrag i Sverige. Förhållandena är också sådana att vissa företag redan flyttat sin forskningsverksamhet utomlands och att det ibland kan vara svårt att behålla kvalificerad personal här i landet. Orsaken är bl. a. skilda lönenivåer i olika länder, men problemen bottnar framför allt i svårigheterna att lämna kompensation för den förhållandevis höga beskattningen här i landet, särskilt för sådana högt kvalificerade personer som det nu är fråga om.

Utskottet avser inte att i detta sammanhang gå in närmare på möjligheterna att uppnå generella begränsningar av skattetrycket. Med anledning av vad som anförs i motionerna vill utskottet dock framhålla, att skatterna i de olika länderna bör bedömas med hänsyn till samhällsförhållandena i stort, och att det inte är möjligt att inom en nära framtid åstadkomma väsentliga allmänna lättnader i skattetrycket utan att äventyra landets ekonomi och den sociala välfärden och utan att helt åsidosätta ett allmänt krav på en rimlig fördelning av skattebördorna.

Även utskottet har betänkligheter mot att införa särregler för vissa kategorier. Samtidigt råder enighet om att skyndsamma åtgärder behövs för att industrin skall kunna behålla sin internationella konkurrenskraft och för att angelägna forskningsprojekt skall kunna komma till stånd inom landet. Vad som då står till buds är f. n. endast åtgärder av det slag som föreslås i propositionen.

Då det framlagda förslaget har begränsad karaktär och är väl avvägt tillstyrker utskottet i princip propositionen och avstyrker samtidigt motionerna i vad de avser uttalanden om generella ändringar i skattesystemet.

Beträffande den aktuella lagstiftningen yrkas i fp-motionen att den föreslagna forskarskattenämnden skall få ytterligare en ledamot och en suppleant för att möjliggöra för naturvetenskapliga och medicinska forskningsråden att nominera vardera en ledamot och en suppleant.

Förslaget i propositionen innebär att nämnden skall bestå av generaldirektören i riksskatteverket som ordförande med överdirektören som suppleant och dessutom av tre ledamöter med personliga suppleanter. En av ledamöterna och dennes suppleant skall ha särskilda insikter i skattefrågor. De övriga två och deras suppleanter skall ha särskilda insikter i forskningsfrågor. Förslag på en av dessa ledamöter med suppleant skall lämnas av ordförandena i medicinska forskningsrådet och naturvetenskapliga forskningsrådet i förening. Förslag på den andre ledamoten skall lämnas av ordföranden i humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet, medan förslag till supp-

leant för denne skall lämnas av generaldirektören för styrelsen för teknisk utveckling.

Som anförs i propositionen kommer nämnden genom sin sammansättning att få mycket breda kunskaper om forskning. Därtill kommer att nämnden givetvis får inhämta de upplysningar som behövs utifrån. Förslaget i propositionen tillgodoser enligt utskottets uppfattning kravet på att ärendena kommer att kunna bli allsidigt belysta, samtidigt som antalet ledamöter hålls nere för att beslut skall kunna fattas snabbt. Med hänsyn härtill avstyrker utskottet motion 228 i denna del.

I den sistnämnda motionen yrkas också att regeringen skall återkomma med förslag av innebörd att de reglerna skall gälla även för utländska konsulter och motsvarande som är verksamma vid svenska företag.

Utskottet är medvetet om att skäl av delvis samma art som nu bör leda till skattelättnader för vissa högt kvalificerade forskare kan åberopas för en likartad behandling av många andra kategorier. Utskottet vill framhålla att berättigade invändningar kan riktas mot att utvidga kretsen av de personer som kan komma att åtnjuta förmåner av detta slag. Med hänvisning till de skäl som ligger bakom förslagen i propositionen avstyrker utskottet även det nu aktuella yrkandet.

I motion 229 (c) anförs bl. a. att det kan finnas speciella skäl att ha en lindrigare beskattning för alla som arbetar tillfälligt i vårt land, inte minst mot bakgrund av att de sociala förmånerna och övrig samhällsservice många gånger har begränsat intresse för denna grupp. Enligt motionärernas uppfattning kan det då vara en bättre väg att i de dubbelbeskattningsavtal som ingås införa särbestämmelser för dessa grupper. Framför allt är det enligt motionärerna nödvändigt att reglerna om "visiting professor" kvarstår i de dubbelbeskattningsavtal som ingås.

Den s. k. visiting professors-regeln innebär i regel att lärare som är bosatt i ett land och under tillfällig vistelse i ett annat land uppbär ersättning från ett universitet eller liknande under vissa omständigheter blir befriad från beskattning av ersättningen i vistelselandet. Denna regel har sedan flera år tillbaka successivt utmönstrats ur dubbelbeskattningsavtalen med industriländerna. Med hänsyn till de olägenheter av skilda slag som denna regel har medfört finner utskottet inte skäl att förorda att inriktningen för arbetet med dubbelbeskattningsavtalen ändras.

Med hänvisning till det anförda hemställer utskottet

1. beträffande *de omedelbara lagstiftningsfrågorna*
   att riksdagen avslår motion 1984/85:228 i vad avser sammansättningen av forskarskattenämnden (yrkande 2) och antar de vid proposition 1984/85:76 fogade förslagen till
   a) lag om beskattning av utländska forskare vid tillfälligt arbete i Sverige,

b) lag om ändring i lagen (1984:670) om ändring i lagen (1981:691) om socialavgifter,

c) lag om ändring i sekretesslagen (1980:100),

2. beträffande *motionsyrkandena i övrigt*

a) att riksdagen i vad avser generellt verkande förändringar av skattereglerna avslår motionerna 1984/85:227, 1984/85:228 yrkande 3 och 1984/85:229 yrkande 1,

b) att riksdagen i vad avser konsulter avslår motion 1984/85:228 yrkande 1,

c) att riksdagen i vad avser "visiting professors-regeln" avslår motion 1984/85:229 yrkande 2.

Stockholm den 29 november 1984

På skatteutskottets vägnar
RUNE CARLSTEIN

Närvarande: Rune Carlstein (s), Stig Josefson (c), förste vice talman Ingegerd Troedsson (m), Olle Westberg (s), Hagar Normark (s), Bo Lundgren (m), Ingemar Hallenius (c), Egon Jacobsson (s), Karl Björzén (m), Kjell Johansson (fp), Anita Johansson (s), Lars Hedfors (s), Ewy Möller (m), Bruno Poramaa (s) och Erkki Tammenoksa (s).

Reservation

Stig Josefson (c), förste vice talman Ingegerd Troedsson (m), Bo Lundgren (m), Ingemar Hallenius (c), Karl Björzén (m), Kjell Johansson (fp) och Ewy Möller (m) anser

dels att det avsnitt av utskottets yttrande som på s. 7 börjar med "Utskottet avser" och slutar med "i skattesystemet." bort ha följande lydelse.

De borgerligare partierna har under lång tid påtalat de negativa verkningarna av de höga svenska skatterna. Svårigheten att få hit utländska forskare är endast en av många negativa effekter av vårt skattesystem. De nu aktuella problemen kommer att finnas kvar så länge som vårt skattetryck är högre än i våra konkurrentländer. Att som föreslås i propositionen sänka beskattningen för vissa utländska forskare löser inte svårigheterna att behålla kvalificerade inhemska forskare i landet. Därtill kommer att problemen är likartade på många andra områden som inte berörs av det aktuella förslaget.

Som framhålls i motionerna har vårt starkt progressiva skattesystem lett till en rad särlösningar för skilda grupper. Listan på selektiva undantag vid beskattningen blir alltmer omfattande. Därtill kommer differentierade bidrag av skilda slag för att mildra effekterna av skattesystemet för vissa grupper. Rent allmänt medför sådana åtgärder orättvisor och innebär avsteg

från principen att skatt skall tas ut efter bärkraft. Utskottet instämmer således i motionärernas uppfattning att den nuvarande selektiva politiken bör avvecklas samtidigt som generella skattesänkningar genomförs för alla.

I avvaktan på mer generellt verkande åtgärder bör det i propositionen framlagda förslaget accepteras som ett provisorium. Samtidigt finns det skäl att undersöka närmare om vårt system för sociala förmåner av olika slag är lämpligt utformat för utlänningar som mera tillfälligt är verksamma i vårt land och mot den bakgrunden överväga om det finns speciella skäl att ha en lindrigare beskattning för dem som tillfälligt arbetar här. Hithörande problem bör också uppmärksammas i förhandlingarna om dubbelbeskattningsavtal och sociala konventioner.

Vad utskottet anfört innefattar bifall till motionerna i vad avser uttalanden om generella ändringar i skattereglerna och bör ges till känna för regeringen.

dels att utskottet i mom. 2. a) bort hemställa

a) att riksdagen i vad avser generellt verkande förändringar i skattereglerna med bifall till motionerna 1984/85:227, 1984/85:228 yrkande 3 och 1984/85:229 yrkande 1 ger till känna för regeringen vad utskottet anfört.

Särskilt yttrande

Stig Josefson och Ingemar Hallenius (båda c) anför:

Som anförs i reservationen bör skatteproblemen för forskare och andra som vistas tillfälligt på olika uppdrag i Sverige uppmärksammas, bl. a. i förhandlingarna om dubbelbeskattningsavtal med andra länder. Eftersom några närmare riktlinjer härutöver för detta arbete enligt vår mening inte bör fastställas i det nu aktuella sammanhanget avstår vi från att yrka bifall till yrkande 2 i motion 229.