

## UZASADNIENIE

### 1. Potrzeba i cel sporządzenia Protokołu do Umowy

W związku ze stopniowym otwieraniem przez państwa członkowskie Unii Europejskiej oraz Europejskiego Obszaru Gospodarczego rynków pracy dla obywateli Polski, zgodnie z założeniami polityki realizowanej przez Ministra Finansów w zakresie umów o unikaniu podwójnego opodatkowania, wskazane jest ujednoczenie metod unikania podwójnego opodatkowania, zastosowanych w umowach zawieranych przez Polskę z tymi państwami (większość tych umów przewiduje, jako metodę unikania podwójnego opodatkowania, metodę wyłączenia z progresją).

Modelowa Konwencja OECD w sprawie podatków od dochodu i majątku przewiduje dwie alternatywne metody unikania podwójnego opodatkowania – proporcjonalnego zaliczenia oraz wyłączenia z progresją. Metoda proporcjonalnego zaliczenia polega na tym, że podatek zapłacony od dochodu osiągniętego za granicą jest zaliczany na poczet podatku należnego w kraju rezydencji podatkowej, obliczonego od całości dochodów w takiej proporcji, w jakiej dochód ze źródeł zagranicznych pozostaje w stosunku do całości dochodu podatnika. Metoda wyłączenia z progresją polega na tym, że dochód osiągnięty z tytułu pracy świadczonej za granicą jest zwolniony z podatku w kraju rezydencji podatkowej, natomiast jest brany pod uwagę jedynie przy obliczaniu stawki podatkowej, według której podatnik będzie zobowiązany rozliczyć podatek od dochodów uzyskanych w kraju rezydencji podatkowej.

Najistotniejszym czynnikiem różnicującym obie metody jest to, że przy stosowaniu metody zaliczenia proporcjonalnego metoda ta może okazać się mniej korzystna dla podatnika w sytuacji, gdy istnieją znaczące różnice w ciężarze opodatkowania między krajem wykonywania pracy a Polską. Jeśli w Austrii stosowane są dużo wyższe progi podatkowe, a stawki podatkowe dla określonej wysokości dochodu są niższe niż w Polsce

podatnik zawsze rozliczając się w Polsce z podatku będzie musiał dopłacić różnicę między wysokością podatku do zapłacenia w Polsce a podatkiem zapłaconym zagranicą. Przyjęcie metody wyłączenia z progresją całkowicie likwiduje ten problem.

Zgodnie z art. 24 ust. 1 obowiązującej obecnie umowy z Austrią podwójnego opodatkowania dochodów osiąganych przez rezydentów polskich na terytorium Austrii unika się przy zastosowaniu metody zaliczenia proporcjonalnego.

W dniu 4 lutego 2008 r. w Warszawie został podpisany Protokół o zmianie ww. Umowy, przewidujący zmianę metody unikania podwójnego opodatkowania dochodów osiąganych przez polskich rezydentów ze źródeł położonych w Austrii z metody zaliczenia na metodę wyłączenia z progresją.

Następnym etapem jest uzyskanie zgody na ratyfikację przedmiotowego Protokołu.

## 2. Rynek pracy w Austrii

Według danych EUROSTAT-u stopa bezrobocia w Austrii wyniosła na koniec sierpnia 2006 r. 4,9 % (średnia stopa bezrobocia krajów UE wynosi 8,3 %). Stopa bezrobocia wśród kobiet wyniosła w 2005 r. 5,5 %, znacznie poniżej średniego poziomu osiągniętego przez pozostałe kraje Unii (9,8 %). W kwietniu 2006 r. wszedł w życie pakiet nowych regulacji mających poprawić sytuację na rynku pracy. Pakiet ma zmniejszyć liczbę bezrobotnych w 2006 r. o 19 000 osób przez dodatkowe wsparcie dla różnorodnych działań na rynku pracy w latach 2006-2007, w łącznej kwocie 284,6 mln euro. Pomoc będzie skierowana na wsparcie kształcenia zawodowego młodzieży, zatrudnienia kobiet, zatrudnienia w zawodach pielęgniarstwie oraz powrotu na rynek pracy osób starszych (powyżej 49. roku życia).

## 3. Dostęp do austriackiego rynku pracy

Podczas rokowań akcesyjnych Austria wynegocjowała prawo do zastosowania do 2011 roku czasowych ograniczeń w dostępie do rynku pracy i usług w tym m.in. dla obywateli Polski. Okres przejściowy (wg modelu

2 lata + 3 lata + ewentualnie 2 lata) oznacza, że legalna praca w Austrii możliwa jest tylko w oparciu o zezwolenie na pracę. Ograniczenia te nie dotyczą usług realizowanych samodzielnie przez jednoosobowe firmy polskie. W kwietniu 2006 r. rząd austriacki podjął decyzję o przedłużeniu o kolejne 3 lata okresu przejściowego ograniczającego dostęp do rynku pracy i usług. Podkreślając geograficzną specyfikę Austrii (bezpośrednie sąsiedztwo 4 nowych członków UE), decyzję tę rząd uzasadnił dotychczasową skutecznością instrumentów chroniących austriacki rynek pracy oraz ich wysoką, społeczną akceptacją. Oznacza to, że do końca kwietnia 2009 r. obywatele polscy będą musieli nadal posiadać odpowiednie zezwolenia na pracę.

W ciągu ośmiu miesięcy 2006 r. obywatele polscy otrzymali 7428 nowych zezwoleń na pracę (w całym 2005 r. liczba wydanych zezwoleń dla Polaków wynosiła 9953), co stanowi 38 % wszystkich zezwoleń dla obywateli nowych krajów członkowskich. Pod względem liczby wydanych obywatelom tych państw różnego rodzaju zezwoleń na pracę, Polska zajmuje obecnie pierwsze miejsce, wyprzedzając po raz pierwszy Węgry. Kolejne miejsca zajmują Słowacja, Czechy, Słowenia i kraje bałtyckie.

Tak wysoka dynamika wzrostu liczby nowych zezwoleń na pracę wynika głównie ze znacznego wzrostu liczby wydanych zaświadczeń o wolnym dostępie do austriackiego rynku pracy Polakom dysponującym przynajmniej 12-miesięcznym legalnym zatrudnieniem na tym rynku. Nowym zjawiskiem jest rosnąca liczba zezwoleń o wolnym dostępie do rynku pracy dla członków rodzin osób uprawnionych. W ocenie Ministra Finansów, świadczy to m.in. o rosnącej migracji zarobkowej z Polski do Austrii na stałe.

W ogólnej liczbie zezwoleń udzielonych polskim obywatelom dominują zezwolenia udzielane na pracę sezonową (43 %). Dane o ilości wydanych nowych zezwoleń nie dają jednak pełnego obrazu zatrudnienia obywateli polskich na terenie Austrii. Istnieją również statystyki zatrudnienia cudzoziemców uwzględniające zezwolenia wydane przed akcesją i wg nich pracujących w Austrii obywateli polskich było na koniec września 2006 r. 12 800. Na podstawie z kolei danych z ubezpieczeń społecznych, a te nie

uwzględniają np. zatrudnienia osób z podwójnym obywatelstwem czy członków rodzin obywateli austriackich i innych „starych” krajów członkowskich UE, na koniec września 2006 r. w Austrii pracowało 14 537 Polaków. Po uwzględnieniu osób prowadzących jednoosobowe firmy można szacować łączną liczbę obywateli polskich przebywających w Austrii w celach zarobkowych na ok. 20 tysięcy.

#### 4. Krótka charakterystyka Protokołu

Protokół ma na celu doprowadzenie do zmiany stosowanej w obowiązującej Umowie metody ogólnej unikania podwójnego opodatkowania dochodów osiąganych przez rezydentów polskich ze źródeł położonych w Austrii z metody proporcjonalnego odliczenia na metodę wyłączenia z progresją (art. 1 projektu).

W odniesieniu do dochodów z dywidend, odsetek, należności licencyjnych i przeniesienia własności majątku – obowiązująca metoda unikania podwójnego opodatkowania nie ulegnie zmianie (będzie to nadal metoda zaliczenia proporcjonalnego).

#### 5. Skutki wejścia w życie Protokołu

##### 5. 1. Skutki finansowe zmiany metody unikania podwójnego opodatkowania

Szacuje się, że zmiana metody unikania podwójnego opodatkowania będzie miała ujemny skutek dla dochodów sektora finansów publicznych w zakresie wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych. Skutek ten będzie kształtował się w granicach około 5 mln zł. Należy jednak zaznaczyć, że niemożliwe jest dokładne obliczenie skutku na podstawie danych z deklaracji podatkowych, ponieważ wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych płaconego na ogólnych zasadach, zgodnie z klasyfikacją dochodów budżetowych, księgowane są w jednej kwocie, a ważnym czynnikiem w szacowaniu skutków budżetowych zmiany metody unikania podwójnego opodatkowania jest rozkład osób pracujących w Austrii w poszczególnych grupach osiągających dany typ dochodu.

W odniesieniu do wpływów z podatku dochodowego od dochodów osiąganych przez osoby prawne na terytorium Austrii, zmiana metody unikania podwójnego opodatkowania będzie neutralna dla budżetu. Dochody te podlegają w Austrii, co do zasady, opodatkowaniu stawką podatku dochodowego w wysokości 25 %. W Polsce dochody rezydentów, mających siedzibę na terytorium RP, dla celów podatkowych podlegają zasadniczo opodatkowaniu wg stawki 19 %. Z uwagi na to, że podatek dochodowy od osób prawnych jest obliczany w Austrii przy zastosowaniu wyższej stawki niż w Polsce, powoduje to, że zmiana metody unikania podwójnego opodatkowania w odniesieniu do podatników podatku CIT będących rezydentami polskimi i osiągających dochody także w Austrii pozostanie obojętna dla wysokości uszczupień we wpływach budżetowych (podmioty te także w obecnym stanie prawnym nie odprowadzają podatku z tytułu tego rodzaju dochodów – ze względu na stosowanie wyższej stawki podatku dochodowego w Austrii).

5. 2. Sposób, w jaki Protokół dotyczy spraw uregulowanych w prawie wewnętrznym

Z Protokołem powiązane są następujące akty prawa krajowego:

- ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176, z późn. zm.),
- ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2000 r. Nr 54, poz. 654, z późn. zm.).

5. 3. Wpływ wejścia w życie Protokołu na prawo wewnętrzne

Postanowienia projektu Protokołu nie są sprzeczne z obowiązującym w Polsce ustawodawstwem.

Urząd Komitetu Integracji Europejskiej wydał opinię w zakresie zgodności projektu Protokołu z prawem Unii Europejskiej. W świetle tej opinii, zakładana w projekcie Protokołu zmiana metody unikania podwójnego opodatkowania z metody zaliczenia proporcjonalnego na metodę wyłączenia z progresją jest zgodna z prawem Unii Euro-

pejskiej. Biorąc jednak pod uwagę Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 19 grudnia 2006 r. COM(2006)824, w świetle którego, przy zastosowaniu w umowie o unikaniu podwójnego opodatkowania metody wyłączenia, przedsiębiorstwo główne nie może odliczać strat ponoszonych przez zakłady działające w drugim umawiającym się państwie, podczas gdy straty ponoszone przez zakłady krajowe mogą być uwzględniane przez przedsiębiorstwo główne – zasygnalizowana została przez UKIE możliwość wystąpienia problemów w przyszłości, w związku z nierównym traktowaniem ww. kategorii zakładów w zakresie odliczania przez przedsiębiorstwo główne strat przez nie generowanych.

W opinii Ministra Finansów, zastosowanie w umowie metody wyłączenia ma ten skutek, że Polska rezygnuje z prawa do opodatkowania transgranicznych dochodów zakładów, a w konsekwencji, zgodnie z zasadą symetrii, nie są także brane pod uwagę straty ponoszone przez te zakłady. Jeżeli jednak Europejski Trybunał Sprawiedliwości w wydanych w przyszłości orzeczeniach zajmie negatywne stanowisko w ww. zakresie, a także w przypadku zgłoszenia przez Komisję Europejską konieczności zapewnienia w prawie polskim równego traktowania zakładów krajowych i zagranicznych w odniesieniu do możliwości odliczania strat tych zakładów przez przedsiębiorstwo główne – należy liczyć się z koniecznością dokonania stosownych zmian w ustawach: o podatku dochodowym od osób fizycznych i o podatku dochodowym od osób prawnych, które zapewnią równe traktowanie zakładów krajowych i zagranicznych.

#### 6. Tryb związania Rzeczypospolitej Polskiej Protokołem

Zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz. U. Nr 39, poz. 443, ze zm.) związanie Protokołem nastąpi w drodze ratyfikacji, za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, jako

że dokument ten spełnia przesłanki określone w art. 89 ust. 1 pkt 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) oraz z uwagi na jego rangę – jest to umowa państwowa.