

二零一四年十一月三日
討論文件

立法會財經事務委員會

就稅務事宜自動交換金融帳戶資料

目的

本文件旨在向議員簡介國際間有關提高稅務透明度的最新發展，以及政府對於在香港就稅務事宜推行自動交換金融帳戶資料的初步構想。

香港就交換稅務資料的現行政策

2. 一直以來，政府的首要政策是與我們的主要貿易和投資伙伴擴展全面性避免雙重課稅協定（“全面性協定”）的網絡，以提升香港作為國際金融和商業中心的競爭力。與此同時，香港作為國際社會負責任的一員，致力提高稅務透明度和打擊逃稅。因此，在所有已簽訂的三十份全面性協定¹中，我們已加入資料交換條文，而有關條文在切實可行的情況下盡量與現行國際標準看齊。

3. 過去數年，國際社會在稅務合作方面的發展迅速。鑑於國際社會愈見殷切的期望，香港在過去數年一直努力不懈，放寬我們的資料交換安排，以緊貼不斷演變的國際標準。在二零一零年，我們修訂了稅例，刪除在按請求交換資料的安排之下，只可交換關乎本地稅務事宜的資料的規定²。在二零一三年，因應目前的國際標準是一個稅務管轄區須同時備有全面性協定和稅務資料交換協定（“交換協定”）兩種資

¹ 我們的三十一個全面性協定伙伴包括比利時(2003)、泰國(2005)、中國內地(2006)、盧森堡(2007)、越南(2008)、文萊、荷蘭、印尼、匈牙利、科威特、奧地利、英國、愛爾蘭、列支敦士登、法國、日本、新西蘭(2010)、葡萄牙、西班牙、捷克、瑞士、馬耳他(2011)、澤西島、馬來西亞、墨西哥、加拿大(2012)、意大利、根西島、卡塔爾(2013)、韓國及南非(2014)。(註：在括號內標示的年份為簽訂有關全面性協定的年份。)

² 關乎本地稅務事宜的概念是，如另一締約方所要求提供的資料關乎被要求方的本地稅務事宜，則被要求的締約一方才可與另一締約方交換該等資料。

料交換工具，我們制訂了法律框架，讓香港可與其他稅務管轄區簽訂交換協定。

4. 現時，香港可在全面性協定和交換協定的框架下，按請求與我們的締約伙伴交換稅務資料。我們已採取高度慎密的保障措施，以保障納稅人的私隱和所交換資料的保密性，當中包括不會作自動或自發的資料交換、不會進行海外稅務調查，以及協助徵稅等。

國際稅務合作的最新發展

5. 最近，國際社會提倡自動交換資料，以作為一種更有效率的國際稅務合作模式，並將其訂為新的國際標準。早於二零一三年九月，二十國集團已表明會採納自動交換資料作為新的國際標準。二十國集團亦委託稅務透明化及資料交換全球論壇³(“全球論壇”)在二零一五年或之前建立機制，監察和審視其成員實施自動交換資料的情況。

6. 經濟合作與發展組織(“經合組織”)在二零一四年七月公布了就稅務事宜自動交換金融帳戶資料的標準，呼籲各地政府從其金融機構取得詳細的金融帳戶資料，並每年與帳戶持有人所屬居住地自動交換該等資料。全球論壇亦邀請其所有成員(包括香港)承諾實施新的國際標準。截至二零一四年十月中，已有六十七個稅務管轄區⁴公開承諾實施新的國際標準。

³ 全球論壇是一個有廣泛代表性、倡議提高稅務透明度的組織，成員約有 120 名，包括香港。

⁴ 這些稅務管轄區包括安多拉、安圭拉、阿根廷、澳洲*、奧地利、比利時、百慕達、巴西、英屬維爾京群島、保加利亞、加拿大、開曼群島、智利、中華人民共和國*、哥倫比亞、哥斯達黎加、克羅地亞、塞浦路斯、捷克共和國、丹麥、愛沙尼亞、法羅群島、芬蘭、法國*、德國*、直布羅陀、希臘、根西島、匈牙利、冰島、印度*、印尼、愛爾蘭、人島、以色列、意大利*、日本*、澤西島、韓國*、拉脫維亞、列支敦士登、立陶宛、盧森堡、馬來西亞*、馬耳他、墨西哥、蒙塞拉特、荷蘭*、新西蘭、挪威、波蘭、葡萄牙、羅馬尼亞、俄羅斯、沙特阿拉伯、新加坡*、斯洛伐克共和國、斯洛文尼亞、南非、西班牙、瑞典、瑞士*、土耳其、特克斯和凱科斯群島、英國*、美國*及歐盟。以上標示*的稅務管轄區為香港首二十位內的貿易伙伴。

支持自動交換資料的國際新標準的重要性

7. 香港一直奉行簡單和以地域來源為徵稅原則的稅制。不論從政策或法律框架的層面而言，由現時實施按請求交換資料的安排演變為實施自動交換資料，無疑是一個莫大的轉變。然而，正如上文第六段所述，很多稅務管轄區(當中包括十四個屬於香港首二十位的貿易伙伴)已表明支持實施自動交換資料的標準。事實上，有四十四個稅務管轄區(即“先鋒團”⁵)已公開承諾加快施行步伐，以期在二零一七年進行首次自動資料交換(而非全球論壇所容許最遲在二零一八年進行交換的時間表)。先鋒團不斷呼籲其他稅務管轄區盡快實施自動資料交換，以確保金融中心之間有公平競爭的環境。

8. 香港作為國際社會負責任且合作的一員，有責任在切實可行的情況下，盡早清楚表明對新國際標準的承諾。我們不會低估制訂所須法律框架以實施自動交換資料的工作量和挑戰性。我們會盡最大努力，爭取適時完成所需的諮詢和立法工作，以期能夠在二零一八年年底前(即全球論壇所容許的最後時間表)進行首次自動資料交換。

9. 我們已向全球論壇表示支持在互惠的原則下，與合適的伙伴實施新的自動交換資料的國際標準，以期在二零一八年年底前進行首次自動資料交換，惟有關承諾的大前提是香港可在二零一七年或之前通過所須的本地法例，而有關伙伴必須先符合關於保障私隱和資料的保密性及正當使用所交換資料的規定。在本地進一步推展有關工作時，政府會按一貫程序，諮詢持份者的意見，處理當中涉及的相關政策和法律問題，以及尋求立法會通過實施新的國際標準所須的法例。

⁵ 先鋒團由大約四十個稅務管轄區組成，包括阿根廷、比利時、保加利亞、哥倫比亞、克羅地亞、塞浦路斯、捷克共和國、丹麥、愛沙尼亞、芬蘭、法國、德國、希臘、匈牙利、冰島、印度、愛爾蘭、意大利、拉脫維亞、列支敦士登、立陶宛、馬耳他、墨西哥、荷蘭、挪威、波蘭、葡萄牙、羅馬尼亞、斯洛伐克共和國、斯洛文尼亞、南非、西班牙、瑞典、英國和法羅群島；以及英國的屬地：根西島、人島及澤西島；英國的海外領土：安圭拉、百慕達、英屬維爾京群島、開曼群島、直布羅陀、蒙塞拉特及特克斯和凱科斯群島。

自動交換資料標準的主要元素

10. 自動交換資料涉及把帳戶持有人關於所有種類的投資收入、帳戶結餘或數額，以及從出售金融資產所得的收益等金融帳戶的資料，定期且有系統地每年從帳戶持有人的收入來源地傳送至其居住地。須予以交換的金融帳戶資料的範圍已根據國際標準而訂明和一體化，而所交換的資料是透過金融機構在收入來源地匯報所得。就此，金融機構可按他們為符合美國的《海外帳戶稅收合規法案》(“合規法案”)而作出的安排，推而廣之以應付實施自動交換資料的申報規定。

11. “自動交換”並不是指資料會自由流向所有其他稅務管轄區。相反，資料交換是由兩個或以上的稅務管轄區每年按照已簽訂的資料交換協定的規範而進行。附件的圖表顯示按請求而交換資料的安排與自動交換資料的安排的分別。

12. 雖然自動交換資料的標準很大程度上是以合規法案作為參照藍本，但自動交換資料的標準本身是完全對等的安排，刪除了與美國有關的特色，而有關字眼、概念和形式亦已加以統整，讓所有稅務管轄區能夠採用有關框架而無須另行商討個別字眼，從而使標準能夠通用和適用於所有稅務管轄區。與合規法案不同，在自動交換資料標準下，須申報人士的定義是按稅務居住地而非按公民身分或國籍訂定。

13. 經合組織在二零一四年七月所公布的就稅務事宜自動交換金融帳戶資料的標準包括：

- (a) **主管當局協定範本**：有關協定為實施資料交換提供法律基礎，使金融帳戶資料可予以交換。有關協定就交換安排作出規範，確保資料適當互通。同時，有關協定備有為作有效交換資料的保密及保障條款⁶。
- (b) **共同匯報標準**：這為金融機構辨識須申報帳戶的申報和盡職審查規定作出定義，參與的稅務管轄區須把有

⁶ 自動交換資料的標準就所交換資料的保密性備有特別規定，而作為有關法律基礎的資料交換工具亦就這方面訂明保障措施。經合組織制訂了一套問卷，協助稅務管轄區評估其他稅務管轄區是否已達到有關資料保密性及資料保障的要求。如未能達到這些標準(不管是在法例上還是實際操作上)，或有關締約伙伴違反了有關保密規定，稅務管轄區可暫停與有關締約伙伴交換資料。

關標準轉化為本地法律。具體而言，有關標準主要涵蓋以下幾方面：

- (i) **金融機構**包括銀行、託管人、保險公司、經紀及投資實體(例如某些集體投資工具)，除非他們被用作逃稅的風險很低，並可獲豁免申報(例如指明的退休計劃)。
 - (ii) 汇報資料的範圍包括金融帳戶持有人的個人資料(即帳戶持有人的姓名、地址、稅務居住地及納稅人識別號碼)，以及財務資料(即利息、股息、帳戶結餘或數額、從某些保險產品所得的收入、從出售金融資產所得的收益，以及其他來自有關戶口的資產或存入有關戶口的款項所產生的收入)。
 - (iii) 須申報的帳戶包括個人和實體持有的帳戶(包括基金會和信託)，而有關標準亦包括仔細審視被動實體的規定，以就相關的控制人士(即實益擁有人)作出申報。
 - (iv) 金融機構對個人和實體持有的帳戶所進行的盡職審查程序有所不同，而就現有及新開納帳戶的程序也有分別。
- (c) **主管當局協定範本及共同匯報標準的註釋**：主管當局協定範本及共同匯報標準的每個部分均訂有詳細的註釋，以確保自動交換資料的標準得以一致應用和實施。就某些局限的情況，註釋亦提供了替代方案。註釋亦特別訂明，雙邊協定(例如在全面性協定和交換協定下的資料交換條文)及《稅務事宜行政互助多邊公約》均是現有可用以落實自動資料交換的法律工具。換言之，一個稅務管轄區在實施自動資料交換前，必須先行簽訂一份雙邊協定或多邊公約，然後再簽訂主管當局協定。
- (d) **技術解決方案的指引**：這包括用以交換資料的數據模式，並且提供在資訊系統方面的資料保障、數據傳輸和加密的標準，使共同匯報標準下的資料傳送工序得

以在安全穩妥的環境下進行。

為實施自動交換資料而須在香港法律框架備有的主要元素

14. 現時，香港的主管當局(即稅務局)有法律依據和足夠的權力去實施全面性協定或交換協定下按請求而交換資料的安排。然而，為了實施自動交換資料，我們必須修訂法例。倘若有關法例獲得通過，新的自動交換資料安排與現行的按請求而交換資料的安排將會產生相輔相成的作用。

15. 我們初步的構想是修訂《稅務條例》(第 112 章)，以制訂實施自動交換資料所必需的賦權條文。現階段，我們傾向採用雙邊的資料交換工具(即全面性協定或交換協定)作為實施自動交換資料的法律基礎。換句話說，我們日後的自動交換資料伙伴必須是我們的全面性協定或交換協定的締約伙伴。這或能有助我們進一步擴展香港的全面性協定/交換協定的網絡，亦容讓我們有更多彈性，根據有關稅務管轄區就保障納稅人的私隱及所交換資料的保密性的法律框架和實際安排，物色自動交換資料的伙伴。

16. 根據我們初步研究所得，我們預期擬議的法律框架至少需具備以下的主要元素，讓香港可實施自動交換資料：

- (a) 訂明金融機構的責任，以進行盡職審查的程序，辨識須申報的帳戶，以及按照稅務局局長訂明的方式向稅務局提交有關金融帳戶資料的周年申報表；
- (b) 加入備存資料及申報的要求，讓金融機構收集、備存及向稅務局局長匯報所需資料，並讓稅務局局長可核實有關金融機構是否合規；
- (c) 為稅務局提供權力，使之可為自動交換資料而從金融機構按訂明的方式收集須申報帳戶的資料；而稅務局現時在按請求而交換資料的安排下，從指定人士收集資料的現行權力將維持不變；
- (d) 加入根據國際標準所需的保障私隱和所交換資料的保密性的措施；以及

(e) 為確保合規加入所需罰則。

17. 此外，我們會審視是否需要考慮擬議的法律框架與其他相關條例的銜接事宜。我們亦會探討可否容許一些“低風險”的實體或帳戶豁免申報，並會考慮制訂機制，讓金融帳戶持有人可要求審閱將予以交換的財務資料。

相關持份者的參與

18. 為了推進有關自動交換資料的事宜，我們已開展讓相關持份者參與的工作，當中包括金融界團體、商會及專業組織，以蒐集他們對在香港實施自動交換資料的初步意見。他們的意見(特別是關乎執行方面的實際事項)會有助我們制訂詳細的立法建議。

19. 我們至今所接觸的持份者普遍支持香港因應最新的國際趨勢而承諾實踐自動交換資料的新國際標準。同時，他們對在香港如何落實自動交換資料表示關注，例如哪些金融機構須作出匯報，以及如何辨識須作出申報的人士及帳戶。部份持份者提及有關建議對其遵行成本的影響。此外，他們認為香港在物色將來的自動交換資料伙伴時應抱持謹慎的態度，而在自動交換資料安排下就保障私隱和所交換資料的保密性所採納的保障措施，應在切實可行的情況下與現時按請求交換資料的機制下的相關措施看齊。

20. 當我們在未來一年多制訂具體的立法建議時，我們會充分考慮持份者的意見、相關國際標準，以及其他稅務管轄區在處理同一課題的做法。

未來路向

21. 根據全球論壇所示，所有稅務管轄區在表示支持實施自動交換資料的新國際標準後，需在二零一五年十月舉行的全球論壇會議前，提交初步實施計劃。此後，各稅務管轄區均需每年向全球論壇提交書面報告，以匯報落實計劃的進展。全球論壇預期首次自動資料交換最遲會在二零一八年年

底前進行。

22. 在香港方面，政府會繼續與相關持份者就自動交換資料事宜保持緊密聯繫，以確保當我們制訂有關立法建議時，他們的關注可得到充分照顧。我們現時的目標是於二零一五年訂出具體的立法建議。在我們於二零一六年向立法會提交有關條例草案前，我們會再次徵詢議員和相關持份者的意見。

財經事務及庫務局
二零一四年十月

按請求而交換資料和自動交換資料的分別

(a) 按請求而交換資料

