

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)122/14-15(04)號文件

檔號：CB1/PL/FA

財經事務委員會

2014年11月3日的會議

就稅務事宜自動交換金融帳戶資料目的 背景資料簡介

目的

本文件載述就稅務目的自動交換資料的背景資料，並綜述多個立法會委員會在2009年至2014年討論全面性避免雙重課稅協定(下稱"全面性協定")及稅務資料交換協定(下稱"交換協定")下有關稅務資料交換安排的事宜時，議員所提出的意見和關注事項。

資料交換安排的政策

2. 一直以來，政府的首要政策是與香港的貿易和投資夥伴簽訂全面性協定，作為促進香港商業活動的措施，盡量減少出現雙重課稅¹的情況。全面性協定促進香港與世界各地之間的貿易、投資及人才互通，並提升香港的國際商業和金融中心地位。在切實可行的情況下，所有簽訂的全面性協定均載有符合國際標準的資料交換機制。

3. 根據經濟合作與發展組織(下稱"經合組織")稅務透明化及有效交換資料全球論壇(下稱"全球論壇")²，一個稅務管轄區須同時備有全面性協定和交換協定這兩種資料交換工具。交換協定是一種並不提供雙重課稅寬免的稅務資料交換協議。立法會已於2013年7月10日的立法會會議席上制定《2013年稅務

¹ 雙重徵稅一般指兩個或以上地區向同一名納稅人就相同的事項和相同的期間徵收類似的稅項。

² 全球論壇由大約120個成員稅務管轄區組成，當中包括香港。

(修訂)(第2號)條例》，該項修訂條例制定法律框架，讓香港能與其他稅務管轄區簽訂獨立的交換協定，並優化全面性協定下有關稅項種類及披露限制的資料交換安排³。香港已於2014年3月25日與美國訂立第一份交換協定。

全面性協定／交換協定下的資料交換機制

4. 香港現行的法律框架只容許在全面性協定或交換協定下，按請求進行資料交換。香港的資料交換制度及相關保障措施載於《稅務條例》(第112章)、《稅務(資料披露)規則》(第112章，附屬法例BI)(下稱"《披露規則》")⁴及藉以實施個別全面性協定／交換協定的相關命令。這些保障措施主要以經合組織《收入及資本稅收協定範本》2004年版本的資料交換條文及經合組織2002年交換協定的範本為藍本，並因應本地需要作出若干變動。為保障納稅人的私隱和所交換的資料能予以保密，當局已在全面性協定／交換協定加入多項保障措施。

資料交換國際標準的最近發展 —— 自動交換資料

5. 據政府當局所述，為提升稅務透明度及打擊跨境逃稅，經合組織在2014年7月公布了自動交換金融帳戶資料的共同匯報標準，呼籲各地政府向金融機構取得詳細的帳戶資料，每年與帳戶持有人所屬居住地的稅務管轄區自動交換該等資料。全球論壇已邀請所有成員(包括香港)承諾實施有關自動交換資料的新國際標準。至今已有超過65個稅務管轄區公開承諾實施新的國際標準。

6. 在2014年9月15日，政府當局向全球論壇表示，香港支持有關自動交換資料的新國際標準。政府當局會諮詢相關持份者意見，處理當中涉及的相關政策和法律問題，以期制訂詳細立法建議，尋求立法會批准實施新的國際標準。根據全球論壇所容許的最新時間表，最遲須於2018年年底進行首次自動資料交換。政府當局計劃在2016年1月向立法會提交相關立法建議。

³ 《2013年稅務(修訂)條例草案》獲制定成為《2013年稅務(修訂)(第2號)條例》。有關修訂條例已放寬全面性協定／交換協定下資料交換安排的稅種涵蓋範圍，使資料交換不只限於入息稅。

⁴ 《披露規則》訂明海外的稅務管轄區必須在資料交換請求中載述的詳情，以顯示所要求的資料為"可預見相關"的資料。有關規則亦訂立通知和覆核機制，以處理資料交換請求及相關上訴個案。

議員提出的關注事項和意見

7. 議員在2009年、2012年、2013年及2014年的財經事務委員會及其他相關委員會會議上，包括審議《2013年稅務(修訂)條例草案》、為實施香港分別與根西島、意大利及卡塔爾國簽訂的全面性協定而於2013年10月4日刊登憲報的3項根據《稅務條例》第49(1A)條作出的命令，以及審議《稅務(稅項資料交換)(美國)令》期間，曾經就資料交換機制的運作事宜進行討論。下文各段綜述議員就相關事宜提出的主要意見和關注事項。

稅務資料交換的好處

8. 部分議員質疑根據交換協定進行稅務資料交換有何好處。該等議員關注到，交換協定只涉及向其他稅務管轄區提供納稅人的機密資料，卻不會為香港帶來雙重課稅寬免。他們指出，由於香港採用地域來源徵稅的原則，透過交換資料來打擊逃稅個案，所得到的財政利益僅屬有限，但保留及報告稅務資料會對香港納稅人構成負擔。

9. 政府當局強調，香港有必要跟上現時的資料交換國際標準，並制訂相關的法律框架，否則香港可能被視為不合作的稅務管轄區，以致削弱香港作為國際商業和金融中心的地位和競爭力。政府當局強調，只會根據資料交換的條文及香港法律披露被索取的有關資料，並且不會代表其他稅務管轄區的稅務當局進行任何調查或採取執法行動。

資料披露的範圍及私隱保障

10. 關於議員關注到在資料交換機制下披露資料的範圍，以及有關的稅務管轄區可否互相協定對披露資料的範圍作出限制的問題，政府當局解釋，由於經合組織已訂明相關的協定範本，個別稅務管轄區可對資料交換的範圍作出調整的空間有限。任何重大偏離協定範本的條文，都可能會令相關協定成為不規的資料交換協定。

11. 部分議員關注到，現時的資料交換機制或會導致有關方面會被迫把一段更長時間內產生的資料作出披露，甚至比現時規定的時間更長(根據《稅務條例》第51C及51D條，納稅人須保留7年業務紀錄)。他們認為政府當局應考慮把所產生的資料須予披露的期限，規範在相關資料交換協定生效日期前不多於7年的期間內。

12. 政府當局解釋，在進行資料交換時，當局的一貫政策是就所交換的資料施加限制，即所披露的資料必須關乎有關全面性協定／交換協定條文實施以後的任何期間就施加的稅項所施行有關全面性協定／交換協定的條文，或施行／執行締約夥伴的稅務法律。關於納稅人須保留超過7年的紀錄對納稅人所構成的負擔的關注，政府當局表示，當局不打算修改《稅務條例》第51C及51D條所訂現行紀錄備存的規定。

13. 關於把與另一個稅務管轄區交換所得的稅務資料保密方面，政府當局表示，在全面性協定／交換協定下的個別資料交換協定所訂明的保障措施以外，現行的《披露規則》亦提供本地法定保障措施。資料交換機制訂明，締約方收到的任何資料(包括商業資料)均須保密，並只可向該稅務管轄區內與有關協定所涵蓋的稅項的評估或徵收、執行或檢控有關，或與關乎該等稅項的上訴的裁決有關的人員或當局(包括法院及行政部門)披露；該等人員或當局只可為上述目的而使用該等資料。倘若締約夥伴被視為違反其所應遵守的規定(包括保密規定)，如有需要，本港將會對有關締約夥伴採取必要行動，包括終止相關的協定。

爭取簽訂全面性協定的策略及對全面性協定及交換協定的檢討

14. 部分議員認為，政府當局應堅守優先就全面性協定(而非交換協定)進行商討的政策，並且只在無法簽訂全面性協定的情況下，才應考慮簽訂交換協定。政府當局回應時表示，鑑於全面性協定所帶來的好處，當局的政策重點仍然是致力與香港的貿易和投資夥伴簽訂全面性協定。由於以國際標準而言，是不能以屬意訂立全面性協定而非交換協定作為拒絕訂立資料交換協定的理由，因此，儘管政府當局會繼續盡力游說香港的貿易和投資夥伴與香港簽訂全面性協定，但當局不能排除會與一些稅務管轄區簽訂交換協定(而非全面性協定)的可能性。

15. 議員要求政府當局須就已簽訂的全面性協定／交換協定作定期檢討，確保香港納稅人的權益不會受到該等協定影響。政府當局表示，稅務局會不時檢視相關協定，並隨時準備與全面性協定／交換協定夥伴的主管當局提出任何有關協定實施的特別問題。

最新發展

16. 政府當局將於2014年11月3日的會議上向事務委員會簡介國際間在提高稅務透明度方面的最新發展，以及政府當局就香港如何實施自動資料交換的初步構思。

相關文件

17. 相關文件一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處
議會事務部1
2014年10月29日

相關文件一覽表

日期	事件	文件／會議紀要
2009年5月4日	財經事務委員會(下稱 "事務委員會")就擴展避免雙重課稅協定的網絡進行討論	討論文件 (立法會CB(1)1408/08-09 (03)號文件) 會議紀要 (立法會CB(1)2092/08-09號文件)
2012年11月5日	政府當局向事務委員會簡介與其他稅務管轄區的稅務資料交換安排的政策	政府當局文件 (立法會CB(1)91/12-13 (04)號文件) 會議紀要 (立法會CB(1)359/12-13號文件)
2013年2月4日	政府當局向事務委員會簡介有關優化現行稅務資料交換安排的詳細立法建議	政府當局文件 (立法會CB(1)484/12-13(05)號文件) 會議紀要 (立法會CB(1)930/12-13號文件)
2013年7月10日	立法會通過《2013年稅務(修訂)條例草案》	議事錄 法案委員會報告 (立法會CB(1)1426/12-13號文件)
2013年10月及11月	小組委員會研究香港分別與根西島、意大利及卡塔爾國簽訂的全面性避免雙重課稅協定而於2013年10月4日刊登憲報的3項根據《稅務條例》第49(1A)條作出的命令	小組委員會報告 (立法會CB(1)350/13-14號文件)

日期	事件	文件／會議紀要
2014年5月	小組委員會研究《稅務(稅項資料交換)(美國)令》	<p><u>背景資料簡介</u> (立法會 CB(1)1397/13-14(01)號文件)</p> <p><u>小組委員會報告</u> (立法會 CB(1)1601/13-14號文件)</p>
2014年9月15日	政府向稅務透明化及有效交換資料全球論壇表示香港支持有關自動交換資料的新國際標準	<p><u>財經事務及庫務局發出的新聞公報</u></p>