



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

第一常設委員會

第 4/V/2017 號意見書

事由：《稅務信息交換法律制度》法案

I

引言

1. 澳門特別行政區政府於二零一七年三月二十九日向立法會提交了《稅務信息交換法律制度》法案，立法會主席根據《立法會議事規則》第九條 c) 項的規定，並透過二零一七年三月三十一日作出的第 405/V/2017 號批示，接納了該法案。
2. 上述法案於二零一七年四月十一日舉行的立法會全體會議上經引介及一般性討論和表決，並獲得通過。
3. 立法會主席於同日透過第 446/V/2017 號批示，將上述法案分派給本委員會進行細則性審議，並要求委員會於二零一七年五月三十一日前完成審議工作及提交意見書。

*A*  
*CS*  
*J*  
*CS*  
*JM*  
*Clan*  
*J*  
*M*



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

4. 委員會於二零一七年四月十八日、四月二十日、四月二十六日、五月十二日、五月二十五日舉行會議，經濟財政司司長梁維特及政府多名代表列席了四月二十日、四月二十六日及五月十二日的會議。
5. 此外，立法會顧問團與政府代表就法律技術層面亦舉行了多次技術會議。在雙方共同努力的基礎上，使法案的最後文本能夠在技術方面得到改善。在這些會議中，立法會得到了政府代表相當充分的合作。
6. 在委員會審議期間，政府向委員會提供了非正式工作文本。在討論過程中，委員會成員充分表達意見，與政府代表溝通，政府代表以充分合作和開放的態度與委員會就法案進行深入分析，並採納了委員會所提出的多項意見，這為最終順利完成審議工作起了關鍵性的作用。
7. 在雙方合作的基礎上，政府於二零一七年五月十九日提交了法案修改文本，即法案最後文本。其中若干內容反映了委員會的意見和立法會顧問團對法案的法律技術分析成果。委員會認為，相對於法案的最初文本，最後文本在多個方面均得到改善。
8. 需要說明的是，一方面，法案涉及多份公約、協議等，內容非常專業、複雜；另一方面，政府基於“稅務信息透明與交換全球論壇”（下稱“全球論壇”）的要求，在全體會議一般性審議階段，指出法案必須在六月三十日前生效。在委員會細則性審議過程中，政府基於法案生效後的後續工作，提出希望法案能夠在五月底完成。考慮到澳門須履行的國際責任，委員會必須在非常有限的時間內完成審議，提交意見書。儘管如此，委員會仍在政策和技術層面認真審議法案，再三提醒政府關注法案與有關協議的配合及可操作性。但由於相關協議只有在本法生效後才能簽署，且於二零一八年實施首次自動信息交換，各稅務管轄區就執行自動交換的效果仍有待觀察，有關指引也有待於

Handwritten notes and signatures on the right margin, including initials like 'AN', 'Ar', 'CS', 'J', 'ca', 'pm', 'clm', and 'd'.



Handwritten notes and signatures on the right margin, including the characters '阿', '英', 'cs', 'j', 'ca', 'jmr', 'clan', and a large checkmark.

實踐檢驗，而國際社會就稅務信息交換發展迅速，相關國際準則持續更新<sup>1</sup>，所以不排除某些規定在操作層面有待調整和完善，以符合國際社會要求。基於此，委員會認為適宜在法律實施後，根據執法所取得的經驗及相關國際準則，及時對該法律進行優化，並預留充足的立法審議時間。

9. 經對法案條文進行討論及對法案所建議的立法取向和解決方案作出審議後，委員會現根據《立法會議事規則》第一百一十七條之規定就該法案的審議情況發表意見並製作本意見書。
10. 需要說明的是，本意見書對法案各條文的引述，將以法案的最後文本為基礎，在有需要時也會提及最初文本。

## II

### 引介及背景資料介紹

11. 政府於法案的理由陳述中說明了起草及提出法案的動機，這將有助於更清楚理解法案中所涉及的某些問題，因此在此引述相關的內容。
12. 法案的理由陳述指出：“於二零零九年九月十五日生效的第 20/2009 號法律《稅務信息交換》是澳門特別行政區政府為與當時國際上對稅務信息透明與交換所要求的標準進行接軌的目的而制定。”提案人解釋，“第 20/2009 號法律《稅務信息交換》於二零零九年八月以緊急程序完成立法，該法例容許特區政府在互惠原則下進行專項信息交換，即是應其他與澳門特區簽訂‘稅收協定’的稅務管轄區的要求，提供其管轄區的居民在澳門的財務資料。”

<sup>1</sup> 如 20 國集團領袖於二零一六年九月通過 OECD 建議用作識別不合作稅務管轄的三項準則；歐盟則於二零一六年十一月通過三項準則，用於篩選不合作稅務管轄區名單的工作。



Handwritten signatures and initials on the right margin, including 'Am', 'Ar', 'CS', 'J', 'ca', 'jm', 'clm', and a large checkmark.

13. 至於今次立法，理由陳述解釋：“打擊稅務欺詐及逃漏稅的活動已成為全球多個司法管轄區日益關注的事情，為此，更須加強對稅務信息透明與交換的實施。同時，美國自二零一零年起已單方面推行《海外帳戶稅收合規法案》（Foreign Account Tax Compliance Act - “FATCA”），要求全球金融機構對其管理的金融帳戶盡職審查，並以自動信息交換的方式向美國稅務當局提供屬於美國國民或居民所持有的帳戶資料，否則由美國匯出的款項將扣除百分之三十的預提稅。

其後，有更多其他國家表示亦冀望可採用類似 FATCA 的方式，要求全球各管轄區的金融機構以信息交換的方式向其所屬管轄區的稅務當局送交有關境外稅務居民所持有的帳戶資料，否則稅務當局可處罰有關金融機構。

基於歐洲各國的大力支持和鼓勵，結果獲得 G20 成員國及歐盟同意在短期內全面實施金融帳戶自動信息交換全球單一標準，並由經濟合作發展組織（下稱“OECD”）的全球論壇主導執行。

為此，全球論壇於二零一四年七月推出了‘金融帳戶信息的通用報送標準及盡職審查’（Common Reporting Standard and Due Diligence on Financial Account Information, CRS），要求全球各國最遲於二零一八年實施和開展自動信息交換。

與此同時，隨著稅務信息交換的持續發展和需求，很多國家亦鼓勵在國際稅務協議或約定中引入對自發信息交換的條款，要求各締約方共同合作，並協助將於締約一方的稅務信息自發地轉送到締約他方的稅務當局。

基於此，全球論壇亦鼓勵各國在其信息交換法律中除引入執行專項和自動信息交換外，亦須同時引入自發信息交換，以面對不久將來可能會為自發信息交換加入國際標準和要求各國政府實行的情況。



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

鑑於第 20/2009 號法律的適用範圍已不足以配合現時國際上所訂立的新標準和要求，故本法案制定適用的法律規範。”

14. 關於法案的主要內容，理由陳述解釋：“本法案主要是為澳門特別行政區政府能配合全球論壇所制定的‘專項稅務信息交換更新標準’及‘金融帳戶自動信息交換全球單一標準’。因此，須擴大稅務信息交換法律的適用範圍，允許澳門特別行政區政府由原本只能執行專項信息交換，進而亦能執行自動、自發信息交換，以配合國際趨勢和要求。

自發信息交換和專項信息交換同樣地都需要預先取得行政長官許可才能進行。

自發信息交換是指澳門特別行政區與他方管轄區簽署有自發信息交換條款的協定時，在事先取得行政長官許可下，並且有關管轄區所擁有的信息有助他方管轄區用於稅務用途時，信息將會自發性地向相關管轄區報送。至於自動信息交換，則是為了回應美國和國際組織所制定的稅務信息交換標準而制定的，對象分別是美國公民及其他有參與執行金融帳戶自動信息交換的管轄區的居民。如他們在澳門的金融機構有開設帳戶，相關金融機構需要將他們的帳戶資料藉高度保密的系統報送，最後會傳送到相關管轄區的稅務部門以作稅務用途。

本法案亦能讓澳門特別行政區政府具備足夠的法律基礎及條件，使能應對和通過國際組織未來對澳門特別行政區政府執行信息交換的能力所作的審評。

此外，按本法案的規定，為履行自動信息交換的工作，財政局亦會草擬建議書，建議行政長官將有關 CRS 的盡職審查國際標準以行政長官批示的形式推出，使金融機構能自二零一七年七月一日起對其客戶開展相關的盡職審



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the characters "失" and "A", and several illegible signatures.

查工作，以取得客戶須報送帳戶的資料，並於二零一八年報送有關帳戶屬二零一七年的資料。”

15. 就本法案的諮詢情況，提案人解釋：“財政局曾於二零一六年十一月二十二日至十二月二十三日期間舉行公開諮詢，包括本澳金融業在內的業界代表積極表達了意見和建議。在廣泛收集及仔細分析金融管理局、貿易投資促進局、銀行公會、保險公會及公眾的意見和建議後，我們將可行的意見和建議都納入其中，並對法案文本作出適當調整，可以說，本法案已充分考慮了相關利益持份者的觀點。”

此外，政府在提交法案時一併提交了草擬法案過程中的諮詢文本、諮詢項目總結報告以及中港兩地自動信息交換情況的比較。<sup>2</sup>

16. 而對於法案為何要到現在才提交到立法會審議，提案人解釋“新的國際稅務信息標準的操作技術性較高，期間需要不斷與金融機構進行緊密的溝通，而金融機構亦表達當本澳引入有關標準時，期望在細則操作上能夠與鄰近地區的香港做法一致，理由是兩地的金融機構存有很緊密的合作關係，如果澳門特區與香港特區對細則操作出現很大的差異或分歧，將會對本地的金融機構造成重大影響。因香港特區於二零一六年六月才通過有關法案，使得當時我們才有完整的參考，加上技術上須要對原本只有英文及法文的相關國際標準進行翻譯，以及須作出諮詢等各種原因，使得我們至今才有條件向立法會提交法案。”而且，表示明白到法案的提交相當緊急，希望取得各位議員的支持，使法案能夠順利獲得審議及通過，使澳門特區相關法律能夠符合對打擊跨境逃漏稅活動的國際標準。

<sup>2</sup> 具體內容參見法案所附資料。



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

Handwritten notes and signatures on the right side of the page, including the letters 'A', 'CS', and 'J'.

17. 以上引述的法案理由陳述及提案人的解釋，多次提及 OECD 的有關要求以及相關的公約或協定，在此有必要提供相關的補充資料，以加深對有關議題的認識和理解。

18. 稅務信息交換是在經濟一體化、全球化和稅收國際化背景下，各國稅務當局之間加強稅務合作的一項重要內容，是國際稅收協調的重要組成部分。為提升稅務透明度及打擊跨境逃稅，OECD 於二零一四年七月發佈了《金融帳戶涉稅信息自動交換標準》（以下簡稱“標準”）。有關標準包括《主管當局間協議範本》（以下簡稱“CAA”）、《金融帳戶信息的通用報送標準及盡職審查》（以下簡稱“CRS”）<sup>3</sup> 及其釋義等。<sup>4</sup> CAA 是規範各國（地區）稅務主管當局之間如何開展金融帳戶涉稅信息自動交換的操作性文件，以互惠型模式為基礎，分為雙邊和多邊兩個版本。CRS 規定了金融機構收集和報送外國稅收居民個人和企業帳戶信息的相關要求和程序。<sup>5</sup>

19. 根據上述有關標準開展的金融帳戶涉稅信息自動交換，首先由一國（地區）金融機構通過盡職調查程序識別另一國（地區）稅收居民個人和企業在該機構開立的帳戶，按年向金融機構所在國（地區）主管部門報送上述帳戶的名稱、納稅人識別號、地址、帳號、餘額、利息、股息以及出售金融資產的收入等信息，再由該國（地區）稅務主管當局與帳戶持有人的居民國稅務主管當局開展信息交換，最終實現各國（地區）對跨境稅源的有效監管。<sup>6</sup>

20. OECD 的全球論壇主導執行上述標準，負責監控、評估和評議每個國家、成員的實施情況。目前，全球論壇已邀請包括澳門在內的所有成員承諾實施有

<sup>3</sup> 《金融帳戶涉稅信息自動交換標準》(Standard in Automatic Exchange of Financial Information in Tax Matters)；《主管當局間協議範本》(Model Competent Authority Agreement)；《金融帳戶信息的通用報送標準及盡職審查》(Common Reporting Standard and Due Diligence on Financial Account Information)。

<sup>4</sup> 該部分內容參考於 OECD 二零一四年報告書。

<sup>5</sup> 參見《國家稅務總局就〈非居民金融帳戶涉稅信息盡職調查管理辦法(徵求意見稿)〉公開徵求意見》。

<sup>6</sup> 參見《國家稅務總局就〈非居民金融帳戶涉稅信息盡職調查管理辦法(徵求意見稿)〉公開徵求意見》。



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

Handwritten signatures and initials on the right margin, including 'Am', 'Ar', 'CS', 'J', 'Ca', 'Jm', 'Cm', and a vertical line.

關標準，並要求各國最遲於二零一八年實施和開展自動信息交換，而且在評估時可能就那些不願採納銀行透明措施的“不合作”國家列出一份黑名單。

21. 對於 OECD 的有關標準和指引，各成員國或地區均透過立法等措施加以落實。基於同澳門目前立法的關聯性，政府提供了內地及香港立法及執行情況的資料。
22. 內地於二零零六年頒布《國家稅務總局關於印發〈國際稅收情報交換工作規程〉的通知》（國稅發〔2006〕70號），並以此為基礎與其他締約方進行信息交換。

“經國務院批准，中國在二零一四年九月在 G20 財政部長和央行行長會議上承諾將實施由 G20 委託 OECD 制定的金融帳戶涉稅信息自動交換標準（下稱‘標準’），旨在通過加強全球稅收合作提高稅收透明度，打擊利用海外帳戶逃避稅行為。其後兩年，國家稅務總局同金融主管部門積極推動‘標準’實施相關準備工作。

二零一五年七月，《多邊稅收徵管互助公約》由第十二屆全國人大常委會第十五次會議批准，已於二零一六年二月對中國生效，為實施‘標準’奠定了多邊法律基礎。二零一五年十二月，經國務院批准，國家稅務總局簽署了《金融帳戶涉稅信息自動交換多邊主管當局間協議》，為中國與其他國家（地區）間相互交換金融帳戶涉稅信息提供了操作層面的多邊法律工具。

為了指導和規範金融機構的盡職調查工作，國家稅務總局以‘標準’核心內容為基礎，結合中國金融行業實際，研究起草了《非居民金融帳戶涉稅信息盡職調查管理辦法》（下稱《管理辦法》），並已徵求相關部門意見。《管理辦法》共七章四十三條，包括三個附表，主要規定了中國境內金融機構識別非居民帳戶並收集相關信息的原則和程序。





澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

Handwritten notes and signatures on the right side of the page, including the letters 'Am', 'Ar', 'ca', and 'Clem'.

根據《管理辦法》，依法在中國境內設立的金融機構，包括存款機構、託管機構、投資機構和特定保險機構，應按照以下時間和要求，對在該機構開立的金融帳戶開展盡職調查，識別非居民帳戶，並收集帳戶相關信息：

- 二零一七年一月一日開始，對新開立的個人和機構帳戶開展盡職調查；
- 二零一七年十二月三十一日前，完成對存量個人高淨值帳戶（截至二零一六年十二月三十一日金融帳戶加總餘額超過六百萬元）的盡職調查；
- 二零一八年十二月三十一日前，完成對存量個人低淨值帳戶和全部存量機構帳戶的盡職調查。

— 收集到的信息會由國家稅務總局定期與其他國家（地區）稅務主管當局相互交換信息，國家稅務總局開發系統以確保自動信息交換資料的有效利用。首次對外交換非居民金融帳戶涉稅信息的時間是二零一八年九月。”<sup>7</sup>

23. 關於香港的立法及執行情況，政府提供的資料顯示：“香港在二零一四年九月表示，在香港可於二零一七年或之前通過所需的本地法例的大前提下，支持根據互惠原則，與合適伙伴實施自動交換資料，以期在二零一八年年底前進行首次自動交換財務帳戶資料（自動交換資料）。

香港特區政府於二零一六年六月二十二日獲立法會通過，於同年六月三十日生效的《2016年稅務（修訂）（第3號）條例》，訂明香港會於二零一七年一月一日要求財務機構進行盡職調查，並會於二零一八年年底前進行首次自動交換資料。

<sup>7</sup> 參見法案附件資料。



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

Handwritten signatures and initials on the right margin, including 'Am', 'Cs', 'ca', 'jmg', 'dan', and 'd'.

香港會在互惠原則下，跟與其簽訂了全面性避免雙重課稅協定（“全面性協定”）或稅務資料交換協定（“交換協定”）的伙伴，進行自動交換資料。已簽訂的雙邊全面性協定或交換協定為自動交換資料提供了法律依據。此外，香港仍需與相關的全面性協定/交換協定伙伴簽訂主管當局協定，有關主管當局協定就自動交換資料標準所收集資料的傳送安排作出規範。

在自動交換資料的標準下，財務機構須根據盡職審查程序，以識辨申報稅務管轄區的稅務居民所持有的財務帳戶。財務機構須收集並向稅務局提交該些帳戶的所需資料，相關資料會每年被交換。

財務機構須於有關自動交換資料伙伴經立法會通過加入法例成為申報稅務管轄區的下一個公曆年起（即二零一七年一月一日），開始蒐集須申報帳戶（即帳戶持有人作為該自動交換協定伙伴的稅務居民）的資料。在蒐集有關資料後，財務機構須在再下一個公曆年向稅務局申報有關資料，讓稅務局傳送至相關的自動交換資料伙伴。”

“稅務局計劃在二零一八年一月（以及此後的每年一月）經自動交換資料網站，向全部有維持須申報帳戶的財務機構發出電子通知書，要求他們提交自動交換資料報表。”<sup>8</sup>

24. 法案理由陳述提及《海外帳戶稅收合規法案》（Foreign Account Tax Compliance Act，簡稱 FATCA）（以下簡稱 FATCA），FATCA “要求全球金融機構對其管理的金融帳戶盡職審查，並以自動信息交換的方式向美國稅務當局提供屬於美國國民或居民所持有的帳戶資料”。“至於自動信息交換，則是為了回應美國和國際組織所制定的稅務信息交換標準而制定的，對象分別是美國公民及其他有參與執行金融帳戶自動信息交換的管轄區的居民。”為此，提供相關的補充資料，以便加深對有關議題的認識和理解。

<sup>8</sup> 參見法案附件資料。



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

Handwritten notes and signatures on the right margin, including initials like 'JA', 'A', 'CS', 'J', 'ca', 'jmr', 'clm', and a long vertical stroke.

25. 二零一零年三月，美國制定 FATCA，其主要針對美國納稅人逃稅漏洞(tax evasion) 問題，旨在減少美國納稅人不申報海外資產的現象<sup>9</sup>。FATCA 要求外國金融機構調查美國納稅人的帳戶，符合有關規定的，必須向美國國稅局報送相關帳戶資料。對於不遵守 FATCA 的外國金融機構，其於美國的收入將面臨 30%的預扣稅<sup>10</sup>。

然而，外國金融機構所在國的法律可能不允許這些金融機構遵守和執行 FATCA。因此，為解決各國內部法與 FATCA 之間的法律衝突，美國政府與世界許多國家政府簽署落實 FATCA 的雙邊跨政府協議 (intergovernmental agreement, IGA)。落實 FATCA 的《跨政府協議》有兩個模式：“模式一”規定美國境外的金融機構向當地政府申報美國納稅人的帳戶資料，然後由當地政府在政府層面自動把資料送交美國國稅局；“模式二”<sup>11</sup>，即澳門特別行政區與美國達成的協議模式，要求金融機構直接向美國國稅局申報美國納稅人的相關帳戶資料。如有需要，美國國稅局會在政府層面提出集體資料要求，以取得相關美國納稅人的資料<sup>12</sup>。

<sup>9</sup> FATCA 是美國稅法的一部分，但其本身並不具備徵稅功能。FATCA 是美國稅法中信息報告系統的一部分，具體功能是查明美國納稅人的離岸資產，防止美國納稅人通過複雜的離岸結構來掩飾海外資產所有權並逃稅。參見 Richard LeVine, Aaron Schumacher 及周舒誕 (ShuDan Zhou)：《美國〈海外帳戶稅收合規法案〉簡介及中國投資基金業的相關法律義務簡述》，《證券法苑》第十四卷，二零一五，第 296-340 頁。

<sup>10</sup> 外國金融機構如沒有簽訂《海外金融機構協議》又或不獲豁免，便須就其源自美國的所有“可預扣付款”扣除 30%的懲罰性預扣稅，最初“可預扣付款”包括股息、利息和某些衍生工具付款。由二零一七年開始，總收益也會視作“可預扣付款”。參見香港財經事務及庫務局的《〈海外帳戶稅收合規法案〉〈跨政府協議〉常見問題》，更新於二零一五年十月七日。資料來源：中文

[http://www.fstb.gov.hk/fsb/chinese/topical/doc/fatca-faq2\\_c.pdf](http://www.fstb.gov.hk/fsb/chinese/topical/doc/fatca-faq2_c.pdf)；英文  
[http://www.fstb.gov.hk/fsb/topical/doc/fatca-faq2\\_e.pdf](http://www.fstb.gov.hk/fsb/topical/doc/fatca-faq2_e.pdf)

<sup>11</sup> 其他同樣採用《跨政府協議》模式二的地區有香港、奧地利、日本、智利、瑞士和百慕達等地。

<sup>12</sup> 新聞局：澳門特別行政區與美國簽署協議以便利澳門金融機構遵守美國《海外帳戶稅收合規法案》。

中文：<http://www.gcs.gov.mo/showNews.php?DataUcn=107103&PageLang=C>；葡文：  
<http://www.gcs.gov.mo/showNews.php?DataUcn=107104&PageLang=P>。



Handwritten signatures and initials on the right margin, including 'AS', 'An', 'CS', '3', 'ca', 'jmr', 'clm', and a long vertical stroke.

### III

#### 概括性審議

26. 經引述理由陳述並作相關的背景簡介後，接著便要對法案進行概括性審議。在概括性審議層面，委員會原則上對法案表示支持，但同時委員會對法案提出許多問題，在概括性層面主要就以下問題進行討論。

#### 27. 立法的必要性和緊迫性

對於法案的必要性和緊迫性，提案人在立法會全體會議引介法案時指出：“第 20/2009 號法律《稅務信息交換》於二零零九年八月以緊急程序完成立法，該法容許特區應簽訂‘稅收協定’的稅務管轄區的要求，提供其管轄區的居民在澳門的財務資料。由於近年國際社會不斷加強打擊跨境逃漏稅方面的協作力度，國際組織和美國在信息交換方面所訂定的標準亦愈來愈高，澳門特區為了履行其國際義務，亦已經承諾將於二零一八年落實新的信息交換標準，為此，特區政府有需要對《稅務信息交換》法律進行重新立法，以確立新法律框架，除了保留原來法律所訂定的專項信息交方式之外，引入廣為其他稅務管轄區所採用的、新的自發及自動的信息交換方式。……總括而言，本法案的立法具有相當的重要性和迫切性。由於新的信息交換標準已成為 G20 峰會的議題之一，深受國際社會關注，而鄰近國家及地區亦已相繼完成立法，如果本澳未能如期於二零一七年年中完成立法，新的法律框架未能確立，則本地金融機構將無法於二零一七年開展收集帳戶資料的工作，在沒有資料的情況下，本澳亦無法於二零一八年按照承諾進行自動信息交換，這一方面會影響澳門特區的國際形象，另一方面亦可能會令國家在 G20 成員就相關議題的討論上，處於較被動的地位。”





法律基礎。

## 28. 法案與 CRS 及落實 FATCA 相關協定之間的關係

根據法案理由陳述，法案最初文本擬引入的自動信息交換，“是為了回應美國和國際組織所制定的稅務信息交換而制定的，對象分別是美國公民及其他參與執行金融帳戶自動信息交換的管轄區的居民。如他們在澳門的金融機構有開設帳戶，相關金融機構需要將他們的帳戶資料藉高度保密的系統報送，最後會傳送到相關管轄區的稅務部門以作稅務用途。”

然而，委員會指出，最初文本有意涵蓋的美國 FATCA 和 OECD 的 CRS 的兩種自動信息交換，但它們在方式、程序及目的上均有所不同，其中最根本的差別在於美國 FATCA 中的自動信息交換是透過金融機構直接傳送信息至美國國稅局，無須經過財政局進行信息交換，而且 FATCA 的自動信息交換目前一直由金融機構在獲得帳戶持有人同意下進行<sup>13</sup>。因此，委員會希望提案人澄清，法案與 CRS 及執行 FATCA 協議之間的關係。

在委員會審議之初，提案人解釋，“對於自動信息交換的信息收集方面，法案（最初文本）第十條第二款的指引只適用於 CRS 的盡職調查程序，因為根據 CRS 的標準，須要澳門特區政府公佈 CRS 的盡職調查程序指引，以配合澳門金融機構執行。

但是對於執行美國的 FATCA，是按照澳門特區政府與美國政府所簽署的第二模式政府間協定處理，根據協定，是澳門金融機構直接與美國政府之間的信息交換，並由澳門金融機構自行直接根據美國的 FATCA 規定進行盡職調

<sup>13</sup> 現時已向美國國稅局登記註冊的澳門金融機構一共八十七個，具體名單可透過美國國稅局網站查閱：  
<https://apps.irs.gov/app/fatcaFfiList/fli.jsf>



AS

美 A

查及收集信息，因此在法案中並沒有專門訂定 FATCA 的澳門金融機構執行情序（鄰近香港特區亦是與美國政府簽署第二模式的政府間協定，且亦沒有在其法例上訂定對金融機構執行 FATCA 的規定）。

CS

3

而對於自動信息交換的信息傳送方面，法案（最初文本）第十一條第一款自動信息交換的方式及程序，除規定 CRS 的自動信息交換外，該款後半部分的規定亦因應澳門與美國於二零一六年十二月十四日簽署的 FATCA 第二模式政府間協定而預留了適當的彈性，由金融機構直接向美國國稅局提供資料，而毋須先透過財政局協調報送資料。

com  
Jim  
Clan

金融機構雖然已執行 FATCA 第二模式政府間協定，但法案在相關條文中引入適用 FATCA 的執行，原因是為了在法案條文對有關 CRS 的執行規定不會影響到 FATCA 的執行安排。”

y

但委員會對於由金融機構根據澳門特別行政區政府與美國政府簽署的 FATCA 模式二的政府間協定進行的信息交換，是否屬於本法案的自動信息交換，以及落實上述協定與法案之間的關聯，要求提案人澄清。

經過深入的分析討論，提案人向委員會提供如下解釋：“澳門特別行政區政府與美國政府於二零一六年十二月十四日所簽署的是 FATCA 模式二的政府間協定。有關協定是涉及兩種稅務信息交換：

- (1) 自動信息交換 - 由澳門金融機構直接就已獲美國居民已同意的前提下將屬於他們上一曆年帳戶信息每年自動傳送到美國國稅局；
- (2) 專項信息交換 - 美國國稅局就部分未同意由金融機構提供帳戶信息的美國居民，會以專項信息交換方式要求澳門政府提供信息，而有關信息是追溯至二零一五年。



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the characters '阿美' and several illegible signatures.

就有關 FATCA 自動信息交換部分，由於澳門的金融機構早已開始向美國國稅局提供信息，而且所傳送的信息是已得到美國居民的同意下進行，因此並不涉及稅務信息交換法律制度的自動信息交換部分。而法案就自動信息交換的部分，是關於 CRS 自動信息交換的執行，因有關 CRS 的標準是要由國家或管轄區的稅務部門執行自動信息交換，但金融機構必須確保境外稅務居民知悉其金融帳戶的信息會用作信息交換用途，與 FATCA 自動信息交換的執行不同。

對於專項信息交換的執行，按現行稅務信息交換法律（第 20/2009 號）及本法案的規定，需要遵守互惠原則，故此，澳門特區政府需要與美國政府另行簽署稅務交換協定，才能執行相關的專項信息交換，所以澳門特區在現階段仍未具備內部條件與美國政府進行相關的專項信息交換，而財政局於早兩年間內已先後多次以書面及電郵方式邀請美國政府展開商討稅務信息交換協定，唯一一直未能得到回覆。

另一方面，澳門特區政府現正請求中央政府將國內所簽署的《多邊稅收徵管互助公約》延伸適用到澳門特區，而當《多邊稅收徵管互助公約》適用澳門特區時，澳門亦具備條件與協定參與國作出稅務信息交換，包括簽署國之一的美國政府，雖然美國政府仍未對簽署的《多邊稅收徵管互助公約》作出生效。但是，澳門特區政府已窮盡了各種方式，以建立條件與美國政府確立 FATCA 模式二就專項信息交換的執行。而相比香港特區政府，美國政府已與香港政府在二零一四年十一月簽署 FATCA 模式二，且在此之前，就於二零一四年四月簽署了稅務信息交換協定。

基於上述情況，雖然澳門特區與美國政府的 FATCA 模式二仍未能生效，致未能執行向美國政府提供專項信息交換的信息請求，但澳門特區政府仍會不斷與美國政府聯絡，務求美國政府對已簽署的《多邊稅收徵管互助公約》





盡快作出生效，或要求美國政府開始與財政局展開商討稅務信息交換協定，與香港特區的做法一致，否則不能對 FATCA 模式二作出生效。”

基於此，提案人調整了法案條文並進一步說明“對於自動信息交換的信息收集方面，法案第十條第二款的指引只適用於 CRS 的自動信息交換。對於執行美國的 FATCA 的自動信息交換部分，是由澳門金融機構自行直接根據美國的 FATCA 規定進行盡職調查及收集信息，因此在法案中並沒有專門訂定 FATCA 的自動信息交換。”故此法案最後文本刪除第十一條第一款後半部分。

委員會認同法案就自動信息交換方面的規定只適用於 CRS 的情況，一方面，這符合澳門向 OECD 的全球論壇就執行自動信息交換所作的承諾；另一方面也不會影響金融機構現時根據 FATCA 而執行的自動信息交換。

## 29. 稅務信息交換的安全保障

在立法會一般性討論法案過程中，有議員關注自動信息交換引起的安全性問題，尤其金融機構無須經過財政局直接向美國國稅局報送信息，而法案允許金融機構聘用服務提供者執行“金融帳戶信息的通用報送標準及盡職調查程序”（“指引”），但法案沒有對這些服務提供者的資格作規範，對於其違反保密義務亦沒有相關罰則。

提案人對此解釋，“美國政府亦就 FATCA 的執行要求管轄區的金融機構履行相關標準，包括要求金融機構透過電子加密方式傳送資料，因此澳門金融機構在傳送信息過程中是會受到保障的。

另一方面，根據國際標準的規定，金融機構可聘用服務提供者執行指引，



Handwritten signatures and initials on the right margin, including names like 'Am', 'CS', 'j', 'ca', 'jmr', and 'Clara'.

但國際標準並沒有規定服務提供者必需具備特定的專業資格及條件，因此亦沒有於法案中對其資格及條件訂定條件。金融機構可自行聘用具經驗的服務提供者，而由於服務提供者是涉及與金融機構之間的關係，所以雖然服務提供者亦是受到保密條款規範，但如當有服務提供者違反保密義務而導致金融機構出現損失時，金融機構可根據合約條款規定向服務提供者提出索償。亦可引用刑法典第一百八十九條作刑事追究<sup>14</sup>。參照香港特區的相關法例，亦沒有對違反保密義務而訂立處罰規定。”

法案規定所有信息交換必須遵守國際協定中的保密規則及其他保障措施，亦規定所有公共部門及機構、金融及離岸機構，還有金融機構聘用的服務提供者也有同樣的保密義務，倘若出現違反保密義務者，須根據《刑法典》承擔刑事責任。此外，根據 OECD 訂定有關自動信息交換的主管當局協定的範本，所有交換的信息均須符合保密規則及其他保障措施；如有任何違反相關規則或保障措施，主管當局可暫停有關信息交換安排，甚或可終止與相關締約他方的主管當局的自動信息交換協定。<sup>15</sup>因此，委員會認為，根據法案及將來澳門擬簽署的國際協定，稅務信息在自動交換過程中應能有安全保障。

### 30. 稅務信息交換與個人資料保護之間的平衡

委員會指出，雖然澳門特別行政區有必要落實關於稅務信息交換的承諾，但同時在執行稅務信息交換過程中保障個人資料亦十分重要。為此，委員會促請提案人在稅務信息交換與個人資料保護之間要取得平衡，亦曾向提案人了解法案未諮詢個人資料辦公室的意見的原因。

<sup>14</sup> 《刑法典》第一百八十九條（違反保密）：“未經同意，洩漏因自己之身分、工作、受僱、職業或技藝而知悉之他人秘密者，處最高一年徒刑，或科最高二百四十日罰金。”

<sup>15</sup> 有關範本可於 OECD 網頁下載：

<http://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/international-framework-for-the-crs/multilateral-competent-authority-agreement.pdf>



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

Handwritten notes and signatures on the right margin, including initials like 'm', 'A', 'CS', 'i', 'w', 'jm', and 'Clan'.

提案人解釋，“這項法案旨在規範金融帳戶信息的自動交換，是為澳門特區承諾配合國際所訂標準，以打擊跨境逃漏稅活動。即是包括要配合與OECD 在稅務事宜上有關自動信息交換的通用報送標準的相關法規。

此外，須指出的是，法案已確保對帳戶持有人的個人資料的保護，如法案規定了各方面都必須履行第十九條所指須嚴守國際協定的保密規則，而且法案亦經已充分向業界作出諮詢，亦沒有收到反對有關執行的意見。考慮到目前已有超過 100 個管轄區參與執行金融帳戶信息自動交換，相關的管轄區亦經已或正在對其法例上引入這些信息交換的方式。況且，鄰近的香港特區亦經已通過相關法律，其金融機構亦經已開始進行盡職調查程序，所以澳門特區亦應跟隨有關做法，否則會令澳門金融機構在執行政策上與香港出現不一致的情況，對澳門的金融業都會造成一定程度的影響。

另一方面，國際對於資料的保護亦是一個經常被關注的議題，亦針對保護帳戶持有人的個人資料而推出了措施及標準，要求所有管轄區具備通過ISO27001 的信息保密程序標準，因此提供及接收信息的管轄區均需具備相關系統安全保密的國際標準，並且會被 OECD 透過同行評審機制作評定的。

因此，財政局對於在實務上保護信息方面亦都相當關注的，目前，財政局正籌備符合國際標準對執行自動信息交換的系統設備，包括獨立且具有高度保安及防護系統的電腦設備，以確保資料傳送及保存方面能夠避免一切外洩或惡意入侵的可能，此外，工作人員在處理資料的程序上亦須符合國際標準的規定。而財政局亦計劃在年底前考取 ISO27001 標準的認證<sup>16</sup>。所以從有關方面的安排，相信個人資料必定能夠得到安全保護。”基於上述原因，考慮到立法的緊迫性，提案人表示沒有諮詢個人資料辦公室意見。

<sup>16</sup> 提案人指，有關 ISO27001 的標準，是規範有關信息系統在各方面的安全考量，包括系統的設施範圍的保安設備、系統的本身保安設備（如雙重防火牆）、系統設施的應用或使用權限、系統的存取記錄、危機管理及控制、後備計劃、及處理保密文件的程序等。



Handwritten signatures and initials on the right margin, including names like 'Am', 'CS', 'J', 'Co', 'Jm', 'Clm', and 'g'.

委員會了解到，稅務信息交換適用範圍及內容必須透過國際協定來訂定和落實，而 OECD 已就稅務信息交換的相關協定訂出範本，澳門要調整有關協定的內容可能性不大。因此，委員會要求提案人完善法案關於通知信息當事人的規定，明確免除通知的準則，並完善基於擬送交的信息存在錯誤而提出具中止效力的司法上訴制度，以保障相關人士的知情權和抗辯權。

提案人接納委員會的意見，調整了相關條文，具體內容詳見本意見書細則性審議部分。

### 31. 信息交換涉及的稅務管轄區

在細則性審議過程中，有議員關注澳門的信息究竟同哪些國家或地區進行交換。

政府代表稱，第20/2009號法律只是針對專項信息交換，法案除了保留原來的“專項信息交換”方式之外，還引入“自動信息交換”及“自發信息交換”方式。

關於專項信息交換的國家或地區，根據政府提供的資料，迄今澳門特別行政區已簽署的專項信息交換協定共二十一項，包括五項《對所得避免雙重徵稅和防止偷漏稅協定》和十六項《稅收信息交換協定》。

其中《對所得避免雙重徵稅和防止偷漏稅協定》涉及的稅務管轄區有：中國內地、葡萄牙、比利時、莫桑比克及佛得角，而與澳門特別行政區簽署《稅收信息交換協定》的稅務管轄區有：澳大利亞、丹麥、法羅群島、芬蘭、格陵蘭、冰島、挪威、瑞典、印度、牙買加、馬爾他、日本、英國、根西島、阿根廷及愛爾蘭。



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

關於自動信息交換，政府代表稱：“由於法案仍未獲通過，因此目前澳門仍未正式與外地簽署包含自動信息交換內容的協定，而正在商討簽署的國家或地區有：內地、巴西、智利、阿根廷、芬蘭、根西、印尼、意大利、日本、韓國、墨西哥、挪威、葡萄牙、俄羅斯、南非、英國等。然而，澳門特區政府現正請求中央政府將國家所簽署的《多邊稅收徵管互助公約》延伸適用到澳門特區，而當《多邊稅收徵管互助公約》適用澳門特區時，澳門亦具備條件可與多達百多個參與國作出自動信息交換。”至於自發信息交換方面，則視乎日後與上述稅務管轄區簽訂的國際協定的內容而定。

M  
A  
CS  
J  
CO  
Jm  
Cann  
V

### 32. 交換的信息範圍

法案涉及三種稅務信息交換，除了法案新增加了自動信息交換及自發信息交換之外，同時亦調整了現行第 20/2009 號法律《稅務信息交換》所規定的專項信息交換制度的內容。委員會就三種信息交換分別涉及信息的範圍要求提案人澄清。

提案人解釋：“對於專項信息交換，是因應國際協定的締約他方按照不同的稅收調查情況而提出各種各樣的稅務請求，因此範圍較自動及自發信息交換大，而且國際標準對提供信息的管轄區要求擁有提取信息的能力。”因此，參照國際所訂立的標準，法案第五條第一款界定的專項信息交換的範圍較為廣泛，包括財政局在其稅務管理職權範圍所擁有的信息，包括藉稅務稽查收集證據所取得的信息、其他公共部門及機構所擁有的信息以及法定的金融及離岸機構所擁有的信息。自發信息交換所涉及的主要是財政局在履行評估納稅義務或其他稅務調查職務時獲取的相關信息，亦是參照國際所適用的範圍而確定。



Handwritten notes and signatures on the right margin, including the characters '美', 'Am', 'CS', 'J', 'co', 'jmr', 'Clan', and a vertical signature 'g'.

自動信息交換，其所涉及的信息交換的範圍“是國際協定的締約他方的稅務居民所持有的金融帳戶的資料，包括姓名、地址、帳戶截至去年底的結餘、去年包括利息、股息、及出售資產取得收益等金額的資料。”相對於專項信息交換及自發信息交換，自動信息交換所涉及信息的範圍相對較窄，主要是金融帳戶的資料。

### 33. 信息交換的適用對象

關於信息交換的適用對象，法案最初文本第四條<sup>17</sup>適用對象規定，專項信息交換和自動信息交換適用於“境外稅務居民”；自發信息交換適用於在有助國際協定的締約他方的稅收管理的情況下提供的信息所涉及的、登錄在財政局的納稅人。

對此，委員會提出一系列問題，如規定專項信息交換適用於境外稅務居民的依據是甚麼，如何及以何標準界定境外稅務居民，在尚未簽訂協議的情況下如何確定境外稅務居民，三種信息交換方式分別適用於哪些對象等。

提案人解釋，法案的稅務信息交換，涉及三種稅務信息交換方式，包括專項、自動及自發信息交換，大前提是要澳門特區政府與其他國家簽署國際稅收協定，稅務信息交換才能實行。

而“境外稅務居民”，並非以澳門特區政府與其他國家簽署國際稅收協定為前提，而是用於金融機構按照政府制定指引的規定，對於所維持的金融

<sup>17</sup> 參見法案第四條 適用對象

- 一、專項信息交換適用於在澳門特別行政區擁有境外稅務居民信息的自然人、社團、財團或其他法人。
- 二、自動信息交換適用於在澳門特別行政區擁有金融帳戶的境外稅務居民。
- 三、自發信息交換適用於在有助國際協定的締約他方的稅收管理的情況下提供的信息所涉及的、登錄在財政局的納稅人。



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

AS  
美  
A  
C  
J  
Ca  
jm  
Clan

帳戶進行盡職調查程序，以更廣泛方式去識別出屬於境外稅務居民所持有的帳戶。而“更廣泛方式”，是當金融機構凡發現帳戶持有人是屬於境外稅務居民，就無需要澳門特區與相關國家或地區已有協定的情況下，金融機構都可先將作為該國家或地區稅務居民的帳戶持有人的資料收集，待日後當澳門特區跟該國家簽署有自動信息交換條款的協定時，金融機構就可以將資料傳送到財政局。所以，“境外稅務居民”並非指根據國際協定的締約他方的法例規定視為稅務效力的居民的自然人或法人，而是根據其他稅務管轄區的法例規定視為稅務效力的居民的自然人或法人。所以，法案最後文本修改境外稅務居民的定義。

在此基礎上，委員會與提案人根據有關國際協定以及 OECD 的指引和要求，就每一信息交換方式所適用的對象進行分析。提案人對此逐一回覆和澄清：“對於專項信息交換，是因應國際協定的締約他方按照不同的稅收調查情況而提出各種各樣的稅務請求，因此範圍較自動及自發信息交換大，而且國際標準對提供信息的管轄區要求擁有提取信息的能力。雖然自第 20/2009 號稅務信息交換法律生效以來，澳門特區所收到的專項信息請求的對象均涉及境外的稅務居民，但根據《多邊稅收徵管互助公約》的條款規定及國際標準的要求，有需要在法律上對專項信息交換的適用對象採取較為廣泛的規定，因此，法案第四條第一款會按照國際所採用的適用範圍，是根據締約他方內部法可預見相關的自然人及法人，故包括在澳門特區的締約他方的稅務居民，及與締約他方內部法可預見相關的澳門居民。”因此，法案最後文本修改第四條第一款的內容，參照國際所訂立的標準而界定。

由於自動信息交換所涉及是金融帳戶，因此需要金融機構的配合去收集及提供資料。金融機構按照指引的規定，對於所維持的金融帳戶進行盡職調查程序，以更廣泛方式去識別出屬於境外稅務居民所持有的帳戶。自動信息交換適用於在澳門特別行政區擁有金融帳戶的國際協定的締約他方的稅務居



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

美  
A  
C  
J  
A  
J  
C

民。

提案人解釋，“自動信息交換是根據金融帳戶信息的通用報送標準的做法，在全球的金融機構均已落實執行。在澳門，亦將會於二零一七年七月一日實施，金融機構開始對帳戶進行盡職調查，以識別擁有境外稅務居民身份的帳戶持有人，並會於二零一八年正式向財政局提供所涉及金融帳戶的信息，以進行自動信息交換。

澳門的納稅人如非任何澳門以外地區的稅務居民，自動信息交換的執行是不會適用於他們的。一般而言，要判斷某個人或實體是否屬一個稅務管轄區的稅務居民，是根據有關人士身處之地或逗留於該地的時間（例如是否在一個課稅年度超過 183 天）；如屬公司的情況，則根據有關公司成立的地點或其中央管理及控制的地點。

任何人士即使在某稅務管轄區繳稅（例如預扣稅、消費稅或資本增值稅），並不會使該人士自動成為該稅務管轄區的稅務居民。而且，亦不僅因任何人士的國籍而導致其成為該國的稅務居民。按金融帳戶信息的通用報送標準，帳戶持有人只須配合金融機構的要求提供自證證明，並且正確聲明其所屬稅務居民的身份資料。”由於稅務法律可能因稅務管轄區而不同，帳戶持有人的稅務居民身份也可能每年有改變，帳戶持有人應核實和更新其稅務居民的身份。對此，OECD 就已承諾實施自動信息交換的稅務管轄區，提供關於各稅務管轄區的稅務居民身份的認定規則<sup>18</sup>。

關於自發信息交換的適用對象，提案人解釋：“自發信息交換適用於財政局在履行評估納稅義務或其他稅務調查職務時所取得的信息範圍，當財政局的工作人員在處理納稅人的資料時，發現到與國際協定的締約他方內部法

<sup>18</sup> 有關資料可查閱 OECD 網頁：

<http://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/crs-implementation-and-assistance/tax-residency/#d.en.347760>





*Handwritten signatures and initials on the right margin, including 'Am', 'Ar', 'CS', 'J', 'ca', 'pm', and 'Clan'.*

可預見相關信息的自然人及法人時（故包括在澳門特區的締約他方的稅務居民，及與締約他方內部法可預見相關的澳門居民），而有關信息是符合第十二條的五項情況的任一項所指情況時，在得到行政長官的許可下，財政局便會將信息向所屬締約他方提供。”基於上述解釋，最後文本對有關內容作出修改。

與此相關的，委員會就法案與第 106/99/M 號法令核准《澳門政府及葡萄牙政府關於對所得避免雙重徵稅及防止逃稅之協定》之間的關係進行了討論，該法令規定的交換資料與法案內容存有不同之處，法案通過後是否須重新簽訂有關協定？還是按法案規定與葡國進行信息交換？

提案人解釋：“倘法案獲通過，仍須與葡萄牙重新簽訂有關雙邊協定。此外，由於葡萄牙亦是參與《多邊稅收徵管互助公約》的國家之一，故當《多邊稅收徵管互助公約》適用於澳門特區後，雙方的稅務主管當局只需簽署主管間協定，便可進行自動信息交換。”第 106/99/M 號法令和本法案標的不同，前者主要是避免雙重徵稅及防止逃稅事宜，本法案主要規範稅務信息交換。

#### 34. 法案與行政長官批示之間關係

法案就自動信息交換規定，行政長官可根據財政局的建議，以公佈於《澳門特別行政區公報》的批示核准“金融帳戶信息的通用報送標準及盡職調查程序”（下稱“指引”）。

有關指引涉及“通用報送標準”及“盡職調查程序”兩部分，其主要內容包括：

(1) 報送的一般要求，金融機構須向財政局報送的帳戶及須報送的信息，報



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

Handwritten signatures and initials on the right margin, including 'Am', 'ce', 'i', 'ca', and 'Clan'.

送信息的啟始安排；

(2) 金融機構進行盡職審查的一般要求及特殊規則，識別須報送的帳戶的標準和方式；

(3) 須報送信息的金融機構和金融帳戶、非報送信息的金融機構的界定，以及實務操作上的適用註釋。

針對上述指引，有銀行業界人員致函立法會反映意見，指相關盡職調查以行政長官批示方式推出，似乎與基本法及第 13/2009 號法律相抵觸；又指稅收事宜的相關程序法律應由立法會以法律形式規範。委員會對上述意見十分關注，並就此向提案人轉達有關意見，以求澄清有關疑慮。

提案人向委員會表示，“財政局已就有關意見回覆了該銀行業界人員，亦在隨後再沒有收到該銀行業界人員的回覆。

在此，須指出的是，‘金融帳戶信息的通用報送標準及盡職調查程序’是一份訂定程序性規範，以供金融機構對其維持帳戶中識別出屬境外稅務居民所持帳戶的一種工具性的文件，而非屬第 13/2009 號法律有關稅收的立法保留的事宜。

此外，基於國際標準推出初期，在實施上可能存在很多未知的困難，且有可能會因應實際運作及國際趨勢的原因而在短期內有所更改，事實上 CRS 在最近剛推出第二版本，對一些內容作出了更新，因此，宜採用行政長官批示方式推出，以便將來能更靈活地因應國際要求而隨時作適當調整，同時金融機構亦能透過其實務操作經驗來靈活處理，而又不會因為成為法律性的規定而需受罰則規範的疑慮。”



Handwritten signatures and initials on the right margin, including 'Am', 'A', 'es', 'j', 'ca', 'jm', and 'clm'.

### 35. 關於處罰

在立法會一般性討論法案時，有議員關注法案與現行法律的違法後果不同，法案不再有刑事責任的規定<sup>19</sup>。當時政府代表回應時表示法案參照鄰近地區的法例，針對拒絕或延遲提供資料的金融機構也是以罰款處理，故澳門亦僅以罰款作處分。

委員會獲悉，根據香港《2016年稅務（修訂）（第3號）條例》，對“出於欺騙的意圖”提供“誤導性、虛假或不準確的資料”者，可科“第3級罰款”及“監禁6個月”（循簡易程序定罪）或可科“第5級罰款”及“監禁3年”。因此，委員會要求政府代表就其在立法會一般性討論法案時所作的解釋作出澄清。

此外，委員會指出，除了拒絕或延遲提供資料外，亦不排除出現“故意漏報”甚至“虛報”的情況，法案對此並無作出相關規定。雖然法案最初文本第十條第三款至第五款對金融機構規定若干義務，但第十四條“行政處罰”的條文中，並無作出相應的處罰後果。因此，在欠缺相關處罰規定的情況下，法案的執行效果引起委員會的疑問。

對於法案的處罰制度，提案人解釋，“處罰部分是針對未能在指定期限內將資料報送財政局的金融機構。就自動信息的部分，並不會對帳戶持有人作處罰，原因是：

(1) 法案第十條將規定新客戶開立帳戶時需提供自證證明文件及相關資料，作為開戶文件的組成部分，所以當銀行面對新客戶不合作及未有提供文件，可藉文件不齊備為由拒絕開戶。銀行亦可以自行制定工作指引及憑其經驗核實文件的真偽，倘發現帳戶持有人之自證證明文件有虛假資料，銀行可

<sup>19</sup> 第20/2009號法律《稅務信息交換》規定：“有關機構不履行提交信息的通知的要求，構成《刑法典》第三百一十二條第二款規定的加重違令罪”。



Handwritten signatures and initials on the right margin, including 'Ar', 'cs', 'j', 'ca', 'fm', and 'Clan'.

以按照一般操作，對向銀行提供虛假資料之客戶，暫停提供服務等舉措。

(2) 自證證明並非官方文件，主要透過銀行執行，因此如由財政局就帳戶持有人提供虛假自證證明而作出處罰，將有一定的困難，在未闡明其他國家或地區的實際執行情況時，財政局認為不宜制定罰則。再者，如因為客戶提供虛假資料而導致金融機構出現損失，金融機構可根據其他法律規定對虛假文件作出相應的刑事追究。又例如銀行為客戶提供貸款業務而收取客戶所提供的文件，基於文件上有虛假而導致銀行出現損失時，銀行可根據其他法律規定對虛假文件作出相應的刑事追究及追究損失，而無需經由政府作出處罰。

(3) 在提起刑事處罰方面，將原法律就有關刑事處罰條款刪除，是考慮到稅法違規一般都是以罰金形式作出，而且國際標準沒有規定必須以刑事方式作出處罰。基於澳門特區在稅務事宜上非採取如香港特區所採取的稅務犯罪，因此當參照香港特區對處罰規定的同時，不會考慮參照其採用稅務犯罪的處罰取向。

另外，對於服務提供者或操作人員亦不會作出處罰，因報送最終的責任仍屬金融機構，當然，如服務提供者未能履行服務合同，或操作人員有誤以致銀行出現損失，銀行可追究相關服務提供者，當中如涉及虛假或偽做文件等行為，亦可參照其他相關法律作刑事追究。

另一方面，針對於法案的原文並沒有就向財政局遞交資料時所出現故意遺漏及不正確的情況下制定處罰，因此，法案就處罰的規則亦會引入有關情況。”



### 細則性審議

36. 在上述概括性審議的基礎上，委員會根據《立法會議事規則》第一百一十九條的規定，對法案所規定的具體解決方案是否切合法案的原則及法案在法律技術層面是否妥當進行了細則性審議。
37. 提案人對法案的細則性審議提供了緊密的合作，並提交了最後文本。以下的分析將以法案的最後文本，即提案人於二零一七年五月十九日提交的文本為基礎，按照最後文本中的條文順序，對委員會所討論的主要問題作出分析。

### 38. 第一條 標的

提案人表示，第一款與原法律即第20/2009號法律《稅務信息交換》第一條第一款的行文相同，規定本法案的標的，指出適用在哪些範圍內進行信息交換的規則。第二款則在原法律的行文上作出調整，訂明協約及協議的種類。

最後文本僅修改第二款的個別中文用詞，以配合第一款內容的表述。

### 39. 第二條 信息交換的方式

最後文本與最初文本的內容一致，僅完善葡文行文。

政府代表稱，相對於第20/2009號法律《稅務信息交換》而言，本條是新增的；除保留原來法律所訂的“專項信息交換”方式之外，亦引入其他稅務管轄區所採用的“自動信息交換”及“自發信息交換”方式。



Handwritten notes and signatures on the right margin, including the characters '美' and 'Ar', and several illegible signatures.

有意見關注上述三項信息交換涉及的稅務管轄區，政府代表指出，迄今澳門已簽署的專項信息交換協定共有二十一項，包括五項《對所得避免雙重徵稅和防止偷漏稅協定》和十六項《稅收信息交換協定》。自動信息交換和自發信息交換方面，由於法案尚未獲通過，因此目前仍未正式與外地簽署相關協定。

關於政府代表回應信息交換涉及的稅務管轄區，已在本意見書概括性審議中詳述。

#### 40. 第三條 定義

對於最初文本，有意見關注本條的定義能否配合國際協定，以及澳門特區法律制度和實際情況。

提案人就“自動信息交換”的定義作出澄清，考慮到 CRS 和 FATCA 的自動信息交換在方式、程序及目的上均不相同，經修改後法案只適用於 CRS 的自動信息交換，故最後文本調整了有關定義，同時相應刪除第十一條第一款後半部分。

對於“自發信息交換”的定義，提案人經參考國內的《國際稅收情報交換工作規程》的內容<sup>20</sup>後亦作出修改，以清晰表述。

至於“實益擁有人”的定義，提案人稱，“根據國際標準要求，各管轄區法律上應加入有關‘實益擁有人’的定義，因此在法案中加入此定義，實

<sup>20</sup> 《國際稅收情報交換工作規程》第二章第七條規定：“……自發情報交換，是指締約國主管當局將在稅收執法過程中獲取的其認為有助於締約國另一方主管當局執行稅收協定及其所涉及稅種的國內法的信息，主動提供給締約國另一方主管當局的行為。包括公司或個人收取或支付價款、費用、轉讓財產或提供財產使用等與納稅有關的情況、資料等。”



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

益擁有人的資料部分是因應全球論壇所推出的最新要求<sup>21</sup>於法案條文上加入規定。……而對於調查‘實益擁有人’的實務操作上，是於‘金融帳戶信息的通用報送標準及盡職調查程序’內加以說明。”

對於“境外稅務居民”的定義<sup>22</sup>，有意見指出有關定義未能與澳門的實際情況相符，因在澳門特區，分別存在具法律人格的社團和不具法律人格的社團，而《民法典》也有相關的規定<sup>23</sup>。此外，第十五條第一款也有“無法律人格的社團”的表述，而該項定義與第十條第三款的規定亦不協調。按該款的規定，金融機構是以更廣泛方式識別金融帳戶持有人是否境外稅務居民，而根據提案人解釋，“所謂‘更廣泛方式’，是當金融機構凡發現帳戶持有人是屬於境外稅務居民，就無需要澳門特區與相關國家或地區已有協定的情況下，金融機構都可先將作為該國家或地區稅務居民的帳戶持有人的資料收集，待日後當澳門特區跟該國家簽署有自動信息交換條款的協定時，金融機構就可以將資料傳送到財政局。”如此，當澳門特區尚未與某一稅務管轄區簽訂國際協定前，又如何能以“更廣泛方式”識別金融帳戶持有人是否屬境外稅務居民？

提案人接納有關意見，修改“境外稅務居民”的定義<sup>24</sup>，以配合第十條第三款關於金融機構使用更廣泛方式識別帳戶持有人境外稅務居民的身份；同

<sup>21</sup> 參見 OECD 出版的“Exchange of Information on Request”“Handbook for Peer Reviews 2016-2020”，第 19 頁“...A.1.1. Jurisdictions should ensure that information is available to their competent authorities that identifies the owners of companies and any bodies corporate. Owners include legal owners and beneficial owners (including, in any case where a legal owner acts on behalf of any other person as a nominee or under a similar arrangement, that other person), as well as persons in an ownership chain ...”

<sup>22</sup> 在法案最初文本規定，“境外稅務居民”：是指根據國際協定的締約他方的法例規定視為稅務效力的居民的自然人、社團、財團或其他法人。

<sup>23</sup> 《民法典》第一百五十四條(概念)規定：“社團係指以人為基礎、且非以社員之經濟利益為宗旨之法人。”第一百八十六條(組織及管理)第一款規定：“對於無法律人格社團之內部組織及管理，適用由社員所訂之規則；如無該等規則，則適用與社團有關之法律規定，但以社團之法律人格為前提之規定除外。”

<sup>24</sup> 在法案最後文本中，“境外稅務居民”：是指根據其他稅務管轄區的法例規定視為稅務效力的居民的自然人或法人。



Handwritten notes and signatures on the right side of the page, including the name 'Am' and other illegible marks.

時新增第二款，使法人的定義亦包括不合規範設立，以及無法律人格的社團及特別委員會。

最後文本並對原來（一）、（二）及（四）項的中文行文加以完善，以便中、葡文的意思表述一致。

對於第一款修改的內容和新增的第二款的規定，委員會表示認同。

#### 41. 第四條 適用對象

不論在立法會大會一般性討論，抑或委員會細則性審議的過程中，均有議員關注交換信息適用的對象，以及會否涉及澳門居民的信息。

最初文本第一款關於“專項信息交換”的適用對象是“在澳門特別行政區擁有境外稅務居民信息的自然人、社團、財團或其他法人”，而第三款則規定“自發信息交換適用於在有助國際協定的締約他方的稅收管理的情況下提供的信息所涉及的、登錄在財政局的納稅人。”對此，有意見提出，該兩項信息交換是否僅交換境外稅務居民的信息，抑或會涉及非屬境外稅務居民的澳門居民的信息？實務上，是如何執行第20/2009號法律《稅務信息交換》關於“專項信息交換”的規定？至於“自動信息交換”適用的對象，是否也會包括同時持有其他國家或地區護照、身份證或其他證明文件的澳門居民？

政府代表對此回應的內容已在本意見書概括性審議中詳述。

因應對第三條關於“境外稅務居民”的定義的修改內容，最後文本亦修改本條第一款至第三款的規定，以清晰表達適用的對象。提案人稱，“本條第一款及第三款的行文參考了《多邊稅收徵管互助公約》第四條（涉及與締





Handwritten signatures and initials on the right margin, including 'Am', 'A', 'CS', 'J', 'Ca', 'jm', and 'Cm'.

約國的內部法有可預見相關性的情報)及第五條(專項信息交換涉及任何具體人員或交易的情報)的需要而作修改。亦參考了國內第二零零六年六月十二日的國際稅收情報交換工作規程就第二章對於專項、自動及自發信息交換部分的種類與範圍的內容而作出修改的。另外,亦參考了OECD的相關規定及表述<sup>25</sup>。有關三種不同的信息交換,新增的自動信息交換所適用對象並沒有改變,仍是締約他方的稅務居民。”

在聽取政府代表的解釋後,委員會對本條的修改內容表示認同。

#### 42. 第五條 專項信息交換範圍

有關專項信息的交換範圍,提案人解釋:“由於專項信息交換是因應請求信息的國家,根據她們的稅務調查,會提出各種各樣的稅務信息請求,因此,國際標準是有要求提供信息的管轄區需擁有及有權限取得請求國家所提出的信息請求,所以第五條第一款的信息範圍是較為廣泛。當中包括關於所有法人機關據位人及實益擁有人的身份資料、會計帳目及文件、銀行信息及其他可預見相關的資料,亦是因應國際標準要求。

全球論壇會對管轄區執行稅務信息交換的法律內容作出評審,以評核管轄區對執行提取信息的能力是否足夠達到國際對稅務信息交換標準的要求。

<sup>25</sup> 按提案人解釋,“可預見相關信息”是按OECD的國際標準而定,有關規定載於稅務信息交換協定範本第二十六條。關於該條文的信息交換的註釋中指出:“...The standard of ‘foreseeable relevance’ is intended to provide for exchange of information in tax matters to the widest possible extent and, at the same time, to clarify that Contracting States are not at liberty to engage in ‘fishing expeditions’ or to request information that is unlikely to be relevant to the tax affairs of a given taxpayer. In the context of information exchange upon request, the standard requires that at the time a request is made there is a reasonable possibility that the requested information will be relevant; whether the information, once provided, actually proves to be relevant is immaterial. A request may therefore not be declined in cases where a definite assessment of the pertinence of the information to an ongoing investigation can only be made following the receipt of the information....” (參見OECD出版的“Exchange of Information on Request”“Handbook for Peer Reviews 2016-2020”,第145頁)



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

因此，在本條中有需要詳細列出信息的範圍，否則會導致不能符合國際標準的要求。

另一方面，在信息範圍中除了原法律所包括金融及離岸業務外，亦在本條第一款第（三）項（3）分項加入了有關保險業務的信息範圍，亦是為配合國際對相關業務的信息提取要求，尤其在自動信息交換的範圍內亦要求保險業界提供其客戶的信息。”

在立法會一般性討論時，有議員關注報送資料所涉及的期限，當時政府代表解釋是五年。對此，有意見指出，最初文本本條第三款規定僅限於實體最近五年保存的文件或記錄，而第十條第六款關於“自動信息交換”中，規定金融機構收集的文件、聲明及信息應保存五年；另按第二十二條第一款的規定，開始收集“自動信息交換”的資料的時間為二零一七年七月一日。如此，該如何理解報送資料所涉及的期限？是否屬“自動信息交換”範圍僅始於二零一七年七月一日，並以五年為限？“專項信息交換”及“自發信息交換”的期限又如何計算起始點？

此外，亦有意見關注第一款尤其是（三）項所列涉及的機構和實體的信息是否全面？

提案人解釋，“按照法案第五條第三款，‘專項信息交換’的期限是過往的五年內的信息。即是澳門特區政府只會提供有關過往五年涉及專項信息交換請求的信息。倘法案獲得通過，因‘自動信息交換’的正式執行年份是二零一八年，向相關管轄區提供涉及其國際協定的締約他方的稅務居民於去年的金融帳戶資料（即二零一七年），每年都會自動提供去年的資料。而根據國際標準規定，管轄區需要規定金融機構將有關文件、記錄及資料保存五年，因此按照法案第十條第六款，五年的保存期是指由二零一七年七月一日起計



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

所涉及程序發生當年年末起計的五年內。

‘自發信息交換’的條文內並沒有規定期限，原因是國際標準未有要求對自發信息交換規定期限。然而，財政局對處理納稅人的稅務申報文件的時限為以往五個年度，因此‘自發信息交換’亦適用五個年度的規定。”

然而，最初文本未能準確表達擬規定的報送期，為此，提案人修改第三款，訂明“用於專項交換的信息，僅限於澳門特別行政區收到請求的當年及之前五個年度內的信息。”

最後文本在(三)項中新增(4)分項，提案人解釋，“因應金融體系法律制度並非包括所有金融機構，……故增加了對規範投資基金及投資基金管理公司的法律範圍。”提案人稱：“考慮到雖然目前金融管理局所公佈的金融機構名單中一直都沒有相關的公司，但如將來有相關公司成立後可隨即適用本法律的規定，因此加入相關法令。”

同時，因應法案其他條文的修改，以及與立法會顧問團在技術上交流的意見，提案人在最後文本中，完善了第一款的行文。其中第一款(二)項，政府表明其立法取向是“其他公共部門及機構”所擁有的信息，而非僅限於“其他政府部門”<sup>26</sup>，故對這一項作出修改。

此外，因第一款(一)項及(二)項已對相關信息作出規定，故第二款僅就第一款(三)項的信息加以界定。

對於本條的修改內容，委員會表示認同。

<sup>26</sup> 最初文本的中、葡用詞亦不一致，有可能出現不同的解釋。



Handwritten notes and signatures on the right margin, including the characters "美" and "A", and several illegible signatures.

#### 43. 第六條 互惠原則

最後文本與最初文本大致相同，僅將“稅務信息交換”的表述改為“專項信息交換”，以清晰行文所指的信息交換部分。

有意見指出，現行第 20/2009 號法律《稅務信息交換》第三條亦有規定互惠原則，不過，該法律只規範一種信息交換方式（即專項信息交換），而本法案則規定三種信息交換方式，但法案第六條的互惠原則僅置於第二章專項信息交換內。如此，自動信息交換及自發信息交換須否遵守互惠原則？

對此，政府代表解釋：“法案只考慮在專項信息交換章節內才引入互惠原則，是基於在專項信息交換的第七條拒絕請求的條款，而其中一款拒絕條件是不履行互惠原則，所以須要在專項信息交換條款中引入互惠原則的條款。而對於自動及自發信息交換部分，國際標準並沒有硬性規定自動及自發信息交換必須要履行互惠原則。事實上，會有國家或管轄區因有些理由而只要求單方面提供信息而不接收信息，例如考慮到處理信息的資源、設立系統保安來處理信息的需要、及有些國家或管轄區是採用純屬地徵稅原則而無需要取得其他來源的信息，所以如澳門特區在自動及自發信息交換上亦以互惠原則的基礎進行的話，則不能與只願單方面向澳門特區提供信息的管轄區進行信息交換。法案中對自動及自發信息交換不引入互惠原則規定，可令澳門特區更靈活處理往後的稅務信息交換協定。”

在聽取政府代表的解釋後，委員會認同政府的立法取向。

#### 44. 第七條 拒絕請求



Handwritten notes and signatures on the right margin, including the characters "美" and "A", and several illegible signatures.

最後文本僅完善最初文本的行文和編排，沒有修改實質內容。

本條列出特區須拒絕專項信息交換的請求的四種情況。對於其中一種情況 - “有關信息會泄露商業、工業或職業的秘密或程序”<sup>27</sup>，有意見提出，澳門現行法例沒有對“商業、工業或職業的秘密”作出界定，在實務操作中如何辨識哪些是秘密？

政府代表解釋是按 OECD 所定的國際標準執行<sup>28</sup>，委員會認同政府的立法取向。

#### 45. 第八條 專項信息交換的程序

最初文本第三款規定：“財政局收到請求後，通知有關實體送交信息交換所需的資料，訂定的期限不得少於自接獲提供資料的通知書之日起計五個工作日。”第五款規定：“向有關實體發出的通知須列明擬取得的信息，並告知所涉及的是一項經行政長官接納的稅務信息交換方面的請求，同時可訂立禁止向有關信息所涉及的自然人或法人通報存在該請求。”

有意見提出，接納請求的權限屬行政長官，如此，財政局收到請求後，會否先報請行政長官作出決定？上述兩款如何協調？行政長官是以何標準“訂立禁止向有關信息所涉及的自然人或法人通報存在該請求”？

<sup>27</sup> 最初文本是(二)項的其中一部分，而最後文本將之獨立成為(三)項。

<sup>28</sup> 參見 OECD 出版的“Exchange of Information on Request”“Handbook for Peer Reviews 2016-2020”，第 132 頁“...78. The first sentence of paragraph 2 provides that a Contracting Party is not obliged to provide information which would disclose any trade, business, industrial, commercial or professional secret or trade process. 79. Most information requests will not raise issues of trade, business or other secrets. For instance, information requested in connection with a person engaged only in passive investment activities is unlikely to contain any trade, business, industrial or commercial or professional secret because such person is not conducting any trade, business, industrial or commercial or professional activity. 80.....”



M  
英  
Ar  
CS  
j  
ca  
j  
Clan

提案人接納有關意見，對第三款和第五款作出修改，並就第五款的規定向委員會解釋：“第五款具體說明對於財政局向實體發出收集信息的通知，需要指出有關通知是涉及經行政長官接納的一項稅務信息交換方面的請求，並加入‘同時基於屬下條第一款所指任一例外情況’，以清晰規定在什麼情況下才可要求實體禁止通知涉及的自然人或法人。”

對於本條的修改內容，委員會表示認同。

#### 46. 第九條 通知和抗辯

有意見提出，不通知帳戶人是否僅考慮協議他方的要求抑或本地的“公共利益”？若僅考慮協議他方的要求時，不排除對方常要求不通知帳戶人，也不排除傳錯資料而當事人不知。如何平衡？亦有意見指出，每地區的制度及法律均不同，澳門有保障私穩法例，當中也規定政府公開當事人資料須通知當事人。政府制定本法案時有否研究這方面的問題？如何保障私隱權？

對於“重大的公眾利益”的表述，有意見提問如何界定？

此外，最初文本第一款與第十八條的規定也存在不協調之處，同時有意見希望提案人解釋該款與第十條第四款之間的關係。

提案人解釋：“有關可禁止向信息所涉及的自然人及法人作通報的條件是必需的，因為國際的標準是有規定對請求方管轄區的信息請求不可作出洩露，以避免阻礙請求方管轄區的稅務調查程序，否則會影響國際對評估澳門特區執行稅務信息交換的能力。”

至於如何界定“重大的公眾利益”，提案人稱，“很難一概而論，視乎



Handwritten signatures and initials on the right margin, including names like 'Am', 'A', 'Ch', 'J', 'Or', 'Jm', and 'Clm'.

具體個案而定。”提案人指出：“法案第九條第一款及第十八條均為現行第20/2009號法律《稅務信息交換》的原有規範。”

最後文本刪除第一款關於“但屬下條第四款規定的情況”這一表述，因不適用於“專項信息交換”。同時，在第十八條引入“但書”，以配合本條第一款的規定。

關於通知的對象方面，最後文本由最初文本規定的“利害關係人”，改為“有關信息所涉及的自然人或法人”。提案人解釋，有關修改是為“配合法案的適用”。該款明確規定“信息涉及的自然人或法人”有正當性提出“具中止效力”的司法上訴，且僅限於“擬送交的信息存在錯誤”<sup>29</sup>的理由；至於其他情況，則按照一般法例尤其是《行政訴訟法典》的規定處理。

— 對於本條的修改內容，委員會表示認同。

#### 47. 第十條 自動信息交換的範圍及規則

對於最初文本第一款的“但書” - “但經營受第五條第一款(三)項(3)分項所載法例規範的一般保險項目的實體除外”，有議員提問“人壽保險”是否也屬“但書”所指的項目？政府代表解釋，該“但書”所針對的保險項目屬“消耗性”且“低風險”的保險項目，不包括“人壽保險”。

根據政府代表向委員會提交政府擬列為“非報送金融機構”的名單中，除了該“但書”所指的，還包括其他金融機構。提案人解釋，由於該等機構例如“找換店”還受其他特別法規範，不會為客人開立“金融帳戶”，所以

<sup>29</sup> 最初文本僅限於第五條第一款(三)項所指的信息，而最後文本完善了有關規定，使之涵蓋(一)項至(三)項所指的信息。



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

Handwritten signatures and initials on the right side of the page, including names like 'Am', 'Ar', 'Cs', 'J', 'An', 'Jm', and 'Cam'.

日後由行政長官批示核准的“金融帳戶信息的通用報送標準及盡職調查程序”所附同的金融機構名單中，也會將該類金融機構列入“非報送金融機構”的名單內。然而，有意見認為，有關行政長官批示是以本法律作為依據，故有需要在本法律提供足夠的立法基礎。

提案人接納有關意見，並修改第一款的規定，其中“但書”部分改為“但屬下款所指行政長官批示內訂定的非報送金融機構除外”。提案人稱，OECD 就如何界定哪些應屬報送或非報送金融機構已訂出相關的國際標準，政府會參照有關標準制定非報送金融機構的名單。

對於最初文本第六款所規定的“保存期”，有意見建議須明確指出計算的起始點。提案人接納有關意見，對該款作出修改，訂明“根據第三款及第五款的規定收集的信息，須自程序發生當年年末起計的五年內妥為保存。”提案人稱，經修改的行文是參考葡國相關的法律規定<sup>30</sup>，至於五年的期間則是參照 CRS 的標準。提案人指出，該五年的計算方式是包括續後的整整五年，例如，金融及離岸機構於二零一七年九月一日收集有關信息，則應保存至二零二三年十二月三十一日。

此外，最後文本將原來第二十二條第一款的規定納入本條內，成為新增的第七款，這因該款規範的事宜並非屬“法律在時間上的適用”的內容。

對於該款規定“自動信息交換是指二零一七年七月一日起的相關信息”，有意見提出，“相關信息”是指“事實發生之日”抑或金融帳戶“入

<sup>30</sup> 葡國第 61/2013 號法令第十六條第七款規定：“As informações sobre as contas financeiras e seus titulares que são objecto de comunicação, bem como os documentos que justificam as declarações prestadas e as informações recolhidas em cumprimento das obrigações de diligência devida e comunicação impostas às instituições financeiras reportantes ao abrigo do presente decreto-lei devem ser por estas conservadas em boa ordem, pelo período de seis anos contados a partir do final do ano em que os procedimentos tenham sido efectuados.”





Handwritten notes and signatures on the right margin, including the Chinese characters "美" and "安", and several illegible signatures.

帳之日”的信息？提案人解釋，按 OECD 的標準是指“入帳之日”的信息。

最後文本亦完善本條的標題及各款的行文。

對於本條的修改內容，委員會表示認同。

#### 48. 第十一條 自動信息交換的方式及程序

根據政府提供的“《稅務信息交換》諮詢項目總結報告”，對於最初文本本條第一款最後部分——如國際協定另有規定並經行政長官許可，信息可由有關金融機構直接傳送至締約他方”——曾有意見提出，自動信息交換要求雙方的信息加密系統的技術成熟，對加密保障存疑。為此，建議刪除該部分的規定；而政府初步回應稱：“有關規定是為澳門特別行政區現時與美國達成海外帳戶稅收合規法案協議(Foreign Account Tax Compliance Act - FATCA)的執行方式「模式二」(IGA Model II)而加入，該模式要求金融機構將信息直接傳送到美國稅務當局，因此不能刪除；且法案的條文規定實體及其服務供應商須遵從保密義務，將蒐集的信息以電子加密方式傳遞，相信執行方式可確保整個傳輸過程中信息的保密性和完整性。”<sup>31</sup>

在細則性審議過程中，有意見認為，現時本澳金融機構已開始按 FATCA 的要求將信息直接傳送到美國稅務當局，故最初文本第一款的“但書”令人存疑，因行政長官不具條件不予許可；再者，FATCA 的徵稅對象、報送標準、盡責調查程序等等均與 CRS 有所不同，可否適用本章的規定也存在疑問。

提案人經研究有關意見後，刪除第一款的“但書”及完善該款的行文，

<sup>31</sup> 澳門特別行政區財政局《稅務信息交換》諮詢項目總結報告第 5 頁第 8 點。



Handwritten signatures and initials on the right margin, including 'JAV', 'Am', 'CS', 'J', 'an', 'Jm', and 'Cm'.

以明確本法案關於自動信息交換只適用於 CRS 的範圍，而不涉及 FATCA。有關本法案與 CRS 及執行 FATCA 協議之間的關係，已在本意見書概括性審議中詳述。

此外，最後文本亦完善第四款的行文，以明確該款是要求金融機構而非財政局以加密方式處理彼等提供的信息，而違反有關義務將受第十四條所訂的處罰，可被科澳門幣六千元至六萬元罰款。

第五款規定“金融機構可聘用服務提供者執行指引”，但法案對有關服務提供者的資格並無任何規範，而對其一旦違反保密義務也沒有相關罰則。就有關問題，提案人解釋：“根據國際標準的規定，金融機構可聘用服務提供者執行指引，但國際標準並沒有規定服務提供者必需具備特定的專業資格及條件，因此亦沒有於法案中對其資格及條件訂定條件。金融機構可自行聘用具經驗的服務提供者，而由於服務提供者是涉及與金融機構之間的關係，所以雖然服務提供者亦是受到保密條款規範，但如當有服務提供者違反保密義務而導致金融機構出現損失時，金融機構可根據合約條款規定向服務提供者提出索償。亦可引用《刑法典》第一百八十九條作刑事追究。”

對於本條的立法取向和修改內容，委員會表示認同。

#### 49. 第十二條 自發信息交換的範圍

本條規定澳門特區可在哪些情況下作出自發信息交換，對此，有意見指出該等情況均與澳門特區的利益無關，為何還要將澳門納稅人的稅務信息提供予其他國家或地區？再者，商業交易中，“慳稅”是合法的，本條的規定是按國際標準訂定抑或澳門特區自行創設？



政府代表解釋，本條是根據 OECD 的要求及參考葡萄牙的信息交換法律而設定，而 OECD 的全球論壇亦關注“轉讓定價”這種避稅的趨勢。自發信息交換不僅促使締約各方發現特定逃稅個案及一般的避稅方案，對於雙重不課稅案例的披露亦為有效。

有意見提出，本條的各項規定與《多邊稅收徵管互助公約》相關內容<sup>32</sup>不盡相同，如此，會否引起日後適用上的差異？提案人經研究有關意見後，按該公約的內容完善本條各項的行文。

委員會認同政府的立法取向及本條的修改內容。

## 50. 第十三條 自發信息交換的程序

對於最初文本，有意見提問，行政長官以何標準判斷應否將有關信息主動提供予相關國家或地區？

提案人經考慮有關意見，在最後文本新增第三款的規定“屬第七條(二)、(三)或(四)項所指情況，不得進行自發信息交換。”

對於新增的第三款，有意見指出，第七條(三)項涉及的不是“公共利益”，為何將之列入“不得進行自發信息交換”的情況內？不過，亦有意見表示，隨著澳門特區經濟發展日趨國際化，有需要對企業的秘密加以保護。

提案人解釋，由於關於“專項信息交換”也規定在這三種情況下，須拒絕提供信息，故在“自發信息交換”方面也採取相同標準。

<sup>32</sup> 《多邊稅收徵管互助公約》第七條。



對於政府的立法取向，委員會表示認同。

## 51. 第十四條 行政處罰

對於最初文本規定的罰款金額，有議員認為罰六千元屬偏低。提案人指出，罰款六千元是下限，而最高可達六萬元。

關於第一款的規定，提案人進一步解釋：“第一款內容針對實體或金融機構未能履行向財政局提供關於專項或自動信息的義務時而作出處罰的規定，罰款金額亦參考了香港特區就稅務信息交換作出由 3 至 5 級的罰款級別，即由港元 10,000 至 50,000。同時亦參考了葡萄牙的罰款做法，罰金由歐羅 500 到歐羅 22,500……。”

此外，有意見提問為何新舊法的違法行為定性不同，前者屬犯罪<sup>33</sup>，可科徒刑或罰金，後者屬行政違法，僅可科罰款？對此，政府代表作出解釋，有關內容已在本意見書概括性審議中詳述。

最初文本並沒有就不履行第十條第六款關於保存信息的義務訂定後果，也沒有就故意提供不正確或不完整的信息的行為作出處罰。在細則性審議過程中，有意見提出該等情況。政府代表經研究後，修改第一款的規定。

最後文本除完善第一款的行文外，還新增對上述違法行為的處罰。提案人表示，如在具體個案中，有違法行為同時符合本條第一款(四)項的規定及

<sup>33</sup> 第 20/2009 號法律《稅務信息交換》第六條第五款規定：“有關機構不履行提交信息的通知的要求，構成《刑法典》第三百一十二條第二款規定的加重違令罪。”



Handwritten signatures and initials on the right margin, including 'Am', 'A', 'Ca', 'J', 'Ca', 'Jm', and 'Clan'.

現行刑法所定的犯罪的構成要件時，則會按刑法論處<sup>34</sup>。

## 52. 第十五條 法人的責任

由於最後文本在第三條新增了第二款<sup>35</sup>，故本條亦作出相應的修改，而有關修改並無實質改變最初文本的內容。

對於本條的修改內容，委員會表示認同。

## 53. 第十六條 繳付罰款的責任

由於最後文本在第三條新增了第二款，故本條亦作出相應的修改，而有關修改並無實質改變最初文本的內容。

對於本條的修改內容，委員會表示認同。

## 54. 第十七條 罰款的歸屬

與最初文本比較，本條的內容沒有任何改動。

<sup>34</sup> 第 52/99/M 號法令《訂定行政上之違法行為之一般制度及程序》第八條(違法行為競合)規定：“如一事實同時構成犯罪或輕微違反及行政上之違法行為，則僅以犯罪或輕微違反處罰違法者，但不影響科處對行政上之違法行為所規定之附加處罰。”

<sup>35</sup> 該款規定：“為適用本法律的規定，法人尚包括即使屬不合規範設立，以及無法律人格的社團及特別委員會。”



Handwritten signatures and initials on the right side of the page, including 'm', 'd', '美', 'A', 'CS', '3', 'ca', 'jmr', and 'Clan'.

## 55. 第十八條 個人資料

雖然最初文本與第 20/2009 號法律《稅務信息交換》第九條的規定大致相同，但與本法案第八條第五款、第九條第一款及第十條第五款的規定不協調，故提案人在最後文本加入“但書”，以明確本條的免除義務並不影響該等條款的適用。

關於本條(二)項所指的“公共當局”，提案人解釋，按現行法例<sup>36</sup>是指個人資料保護辦公室。

對於本條的修改內容，委員會表示認同。

## — 56. 第十九條 保密

因應最後文本第五條個別用詞的改變，本條亦作出相應修改，但沒有實質改變最初文本的內容。

## 57. 第二十條 排除保密義務

因應最後文本第五條個別用詞的改變，本條亦作出相應修改，但沒有實質改變最初文本的內容。

## 58. 第二十一條 職權

<sup>36</sup> 第 8/2005 號法律《個人資料保護法》及第 83/2007 號行政長官批示第二款。



為更清晰規定金融機構對自動信息交換的執行是受財政局監管，提案人將第二款作出修改。

最後文本在第三款加入“局長”的表述，以符合行政法的規定，從而明確有關主管實體是財政局局長。

對於本條的修改內容，委員會表示認同。

#### 59. 第二十二條 廢止(最初文本第二十四條)

與最初文本比較，本條的內容沒有任何改動。

#### 60. 第二十三條 生效(最初文本第二十五條)

最後文本刪除第二款，並在第一款訂明本法律自公佈翌日起生效。提案人解釋，“因當時起草法案時未能確定法案的生效日，為釋除金融機構的疑慮及清楚界定金融機構向財政局就自動信息交換的執行而報送信息的開始期為二零一八年一月一日。但基於現階段已清楚執行日期，因此無需相關條款。”

對於本條的修改內容，委員會表示認同。

#### 61. 刪除條文

最後文本刪除了最初文本第二十二條及第二十三條。



Handwritten signatures and initials on the right margin, including 'm', '英', 'A', 'CS', 'j', 'u', 'jmr', and 'Clan'.

由於最初文本第二十二條規範的內容並非屬於法律“在時間上的適用”的事宜，故提案人將該條第一款轉入第十條內。至於第二款，因與最後文本第二十三條的規定不協調而沒必要保留。

此外，因本法案涉及的補充法律不僅限於最初文本第二十三條所指的第52/99/M 號法令《訂定行政上之違法行為之一般制度及程序》，還有其他例如《行政訴訟法典》。考慮到即使沒有明文規定，在適用本法律時，亦可補充適用其他一般法律，故提案人在最後文本將該條文刪除。

## 62. 法律技術方面的調整

最後需要說明的是，除了以上各點，基於立法技術及法案格式的統一，委員會還對多項規定的行文作出完善，法案最後文本在中葡文本上均有調整，但實質內容不受影響。

## V

### 結論

63. 委員會經對法案進行分析，作出如下結論：

- 1) 認為本法案已經具備在全體會議作細則性審議及表決所必需的要件；
- 2) 建議邀請政府代表列席細則性審議法案的全體會議，以提供必需的解釋。





澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

二零一七年五月二十五日於澳門。

委員會

關翠杏

關翠杏

(主席)

Ma Chi Seng

馬志成

(秘書)

高開賢

高開賢

歐安利

歐安利

徐偉坤

徐偉坤

區錦新

區錦新

Handwritten signature

Handwritten signature



澳門特別行政區立法會  
 Região Administrativa Especial de Macau  
 Assembleia Legislativa

*Handwritten signature of He Junsheng*

何潤生

陳美儀

*Handwritten signature of Chen Yili*

陳亦立

*Handwritten signature of Song Biqu*

宋碧琪

*Vertical handwritten notes on the right margin:*  
 美  
 102  
 Au  
 9  
 09  
 2