

2022年7月4日
討論文件

立法會財經事務委員會

優化香港就被動收入豁免源自外地收入徵稅的機制

目的

為回應歐洲聯盟(“歐盟”)對雙重不徵稅的關注，政府建議修訂《稅務條例》(第112章)(“《稅例》”)，以優化香港就被動收入豁免源自外地收入徵稅的機制(“離岸收入豁免徵稅機制”)。本文件向委員簡述政府的建議，並徵詢委員對擬議實施安排的意見。

背景

2. 根據香港的地域來源徵稅原則，非源自香港的收入一般毋須在香港課稅。因此，外地被動收入在香港一般獲豁免徵稅。

3. 為應對稅務上的惡性競爭，歐盟一直要求成員國不可引入新的具損害性的稅務措施，並要求成員國修訂被視為具損害性的法例或做法。至於不屬歐盟的稅務管轄區，歐盟亦一直評估它們的稅制是否符合國際稅務標準，並制訂了不合作稅務管轄區名單(“歐盟名單”)¹。2021年10月，鑑於香港就外地被動收入豁免徵稅，加上沒有要求收取外地被動收入的公司必須在香港有實質經濟業務，歐盟認為有關做法可能會帶來雙重不徵稅的風險，因此把香港列入歐盟名單的附件II(俗稱“觀察名單”)。歐盟主要關注空殼公司可能濫用該稅務安排以獲取稅務利益。在這次評估中，歐盟亦把另外四個稅務管轄區²列入觀察名單。

4. 如香港不充分回應歐盟的關注，將會被歐盟列入稅務黑名單，香港企業或會被歐盟成員國施以稅務抵制措施。歐盟成員國或會對來自香港的商業實體施加立法性質的抵制措施(如不准扣除成本、提高預

¹ 為鼓勵稅務管轄區遵從國際稅務標準，願意合作並承諾實施必要改革的稅務管轄區會列入觀察名單，而在稅務事宜上仍不願意合作的稅務管轄區則會列入歐盟名單的附件I(俗稱“黑名單”)。

² 該四個稅務管轄區分別為哥斯達黎加、馬來西亞、卡塔爾和烏拉圭。

扣稅稅率等)和行政性質的抵制措施(如加強監察某些交易、納稅人有更大機會須接受稅務審核等)。

優化離岸收入豁免徵稅機制的指導原則

5. 一直以來，香港積極參與和支持國際稅務合作。根據最新國際稅務標準的要求，納稅人如要在某個稅務管轄區享有稅務優惠待遇，就必須在該稅務管轄區有實質經濟業務，所賺取的收入與其在該稅務管轄區進行的實質活動必須建立明確聯繫。就此，根據國際公認標準，在稅務管轄區內實質經濟活動不足的空殼公司不應獲提供稅務優惠。我們必須根據國際標準優化香港的離岸收入豁免徵稅機制，以鞏固香港國際金融中心的地位、盡量減低因不符合國際稅務標準而令本港聲譽受損的風險，以及保障本港企業免因香港被歐盟列入黑名單而可能受到的抵制。在支持國際打擊跨境避稅和防止雙重不徵稅的前提下，政府在 2021 年 10 月的公開聲明³中宣布香港將在 2022 年年底前優化離岸收入豁免徵稅機制，經優化的機制將自 2023 年 1 月起生效。既往安排由生效日起須按優化後的機制來決定是否繼續獲豁免。

6. 在優化離岸收入豁免徵稅機制時，我們堅持奉行以下原則以維護香港的利益：

- (a) 香港會繼續依循地域來源原則徵稅；
- (b) 香港會維持簡單、明確和低稅率的稅制，以保持本地營商環境的競爭力；及
- (c) 我們會盡量減輕企業的合規負擔。

7. 此外，歐盟就不具損害性的離岸收入豁免徵稅機制有一套準則(該準則與國際標準一致)，我們須充分考慮有關準則以回應歐盟的關注。有關準則概述如下：

- (a) 須涵蓋各類被動收入，即利息、知識產權收入、股息和處置股份或股權權益的收益(“處置收益”)；

³ 見 2021 年 10 月 5 日發出的新聞稿 <https://www.info.gov.hk/gia/general/202110/05/P2021100500296.htm>。

- (b) 向就非知識產權收入獲稅務豁免的納稅人，須施加足夠實質經濟活動的規定；以及須採用關聯法就知識產權收入提供稅務豁免；及
- (c) 須訂定妥善的反濫用規則，以應對雙重不徵稅和欠缺實質經濟活動的特定風險。

經優化的離岸收入豁免徵稅機制

8. 自 2021 年 10 月起，政府與歐盟的行為守則小組(商業稅務)(“行為守則小組”)商討優化香港離岸收入豁免徵稅機制所需的措施。與歐盟進行數輪討論後，我們於 2022 年 6 月與行為守則小組就被動收入的離岸收入豁免徵稅機制的建議優化事項達成共識。就主動收入的離岸收入豁免徵稅機制將維持不變。

9. 我們堅持奉行香港稅務政策的主要原則(見上文第 6 段)，並充分考慮歐盟的準則(見上文第 7 段)，以確保優化後的離岸收入豁免徵稅機制符合香港從歐盟的觀察名單被剔除的準則。我們亦參考了其他相類經濟體的離岸收入豁免徵稅機制。經優化的離岸收入豁免徵稅機制的主要特點概述如下：

- (a) 按地域來源徵稅的原則一般而言繼續沿用。由於我們的主要目的是打擊跨境避稅活動，只有那些就非知識產權性質的外地被動收入未能符合實質經濟活動要求的納稅人，或就知識產權性質的外地被動收入未有符合關聯法的納稅人，才不再享有稅務豁免；
- (b) 鑑於跨國企業集團有較大誘因採用進取的稅務規劃策略，侵蝕稅基和轉移利潤(“BEPS”)的風險因而增加，優化離岸收入豁免徵稅機制的建議只會影響跨國企業集團。換言之，對於沒有離岸業務的本地獨立公司和本地集團的附屬公司(兩者應涵蓋本港大部分中小企)而言，它們的外地收入將繼續獲豁免徵稅。至於金融機構，由於它們現時的外地利息收入已須根據《稅例》繳付利得稅，因此優化離岸收入豁免徵稅機制不會增加其稅務負擔；及
- (c) 由於我們的政策目的並非透過優化離岸收入豁免徵稅機制來增加財政收入，我們會為在未有與香港簽訂全面性避免雙重課稅協定(“全面性協定”)的稅務管轄區繳納稅款的納稅人，提供單邊稅收抵免，作為雙重課稅寬免。

下文各段載述對香港現行的就離岸被動收入豁免徵稅機制作出的主要變更，此等變更反映了香港與歐盟的談判結果。

所涵蓋的收入和納稅人

10. 在優化離岸收入豁免徵稅機制下，利息、知識產權收入、股息或處置收益⁴等外地被動收入(“受涵蓋外地被動收入”)如屬以下情況，會當作為源自香港並須繳納利得稅：

- (a) 該收入由跨國企業集團成員實體(“受涵蓋納稅人”)在香港收取(不論其收入或資產規模)；及
- (b) 收取該收入的實體未能符合下文第 12 至 15 段所述的實質經濟活動要求(如該收入為非知識產權收入)，或未有符合下文第 16 和 17 段所述的關聯法(如該收入為知識產權收入)。

除上述情況和《稅例》另有規定外，外地被動收入將繼續在香港獲豁免徵稅。

11. 為求一致，我們在界定“跨國企業集團”和其他相關詞彙時，會採用經濟合作與發展組織(“經合組織”)公布的《全球反稅基侵蝕規則》⁵所載的定義。這些定義會納入《稅例》內。

實質經濟活動要求

12. 受涵蓋納稅人在香港收取的受涵蓋外地被動收入屬非知識產權收入的情況下，如納稅人就相關被動收入在香港進行實質經濟活動(“相關活動”)，其相關被動收入可繼續獲豁免利得稅。有關細節如下：

⁴ 一般而言，香港不會就處置收益徵稅，除非有關收益屬收入性質和源自香港。然而，按國際慣例(包裝歐盟採用的標準)，屬收入性質的處置收益與屬資本性質的處置收益兩者並無差別，因為從企業稅務中剔除資本性質的處置收益會構成雙重不徵稅的風險。

⁵ 《全球反稅基侵蝕規則範本》可瀏覽此網址 <https://www.oecd.org/tax/beps/tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-global-anti-base-erosion-model-rules-pillar-two.pdf> (只有英文版)。

- (a) 如納稅人不是純控股公司⁶，相關活動包括作出必要的策略決定，以及管理和承擔因其收購、持有和出售任何資產所產生的主要風險；
- (b) 如納稅人是純控股公司，當局可放寬實質經濟活動要求，即相關活動只會包括持有和管理股權持有，及在香港遵從相關公司法的存檔規定；及
- (c) 可容許把相關活動外判，惟納稅人必須證明已充分監管外判活動，而相關活動須在香港進行。我們會採取適當的保障措
施，防止納稅人利用外判安排規避實質經濟活動要求。

13. 須注意的是，我們會分開考慮實質經濟活動要求和利潤來源地的問題，並會繼續按照《稅例》的現行規定和根據司法案例確立的概括指導原則，就利潤來源地的問題作出決定。

14. 為符合實質經濟活動要求，納稅人須通過“足夠水平測試”，即須就相關活動在香港聘用足夠數目的合資格僱員和招致足夠的營運開支。

15. 在決定某納稅人是否通過“足夠水平測試”時，稅務局會考慮每宗個案的整體事實，包括業務性質、經營規模、盈利能力、所聘用僱員的詳細資料、所招致營運開支的金額和類別等。

採用關聯法處理知識產權收入

16. 就外地知識產權收入而言，當局會採用關聯法來決定這類收入可獲豁免的程度。經合組織在 2015 年公布 BEPS 方案第 5 項行動計劃時，採納了關聯法為最低標準。經合組織的有害稅收實踐論壇(Forum on Harmful Tax Practices)採用關聯法評估各稅務管轄區就知識產權收入所制定的稅務優惠機制(“知識產權稅制”)是否具損害性。所有屬 BEPS 包容性框架的成員且設有知識產權稅制的稅務管轄區均已採用關聯法，或廢除不符合規定的機制。

17. 根據關聯法，只有來自合資格知識產權資產的收入，才符合資格按關聯比例享有稅務優惠待遇。根據定義，關聯比例是指合資格開支在納稅人開發相關知識產權資產所招致的整體開支中所佔的比例。研

⁶ “純控股公司”是指那些主要功能為收購和持有公司的股份或股權權益，並只賺取股息和處置收益的公司。

究和發展(“研發”)開支比例是一項實質經濟活動的替代指標，旨在確保獲得優惠的收入與有助取得該收入的開支兩者之間有直接關聯。具體而言，關聯法的特點包括：

- (a) 合資格知識產權資產只涵蓋專利和其他在功能上等同專利的知識產權資產，惟該等知識產權資產須受法律保障，並通過類似的審批和註冊程序(例如受版權保護的軟件)。因此，與營銷相關的知識產權資產(例如商標和版權)不會享有稅務優惠待遇；
- (b) 合資格開支只包括與知識產權資產直接相關的研發開支。收購知識產權資產的開支不會視為合資格開支，因此不符合資格享有稅務優惠待遇；
- (c) 稅務管轄區可容許納稅人申請把合資格開支上調 30%，但須視乎納稅人所招致的非合資格開支而定⁷；及
- (d) 採用稅務管轄區劃分法釐定合資格開支⁸的涵蓋範圍，以確保知識產權的收益與相關的本地研發活動相稱⁹。

股息和處置收益的持股免稅安排

18. 我們會就外地股息和處置收益引入持股免稅安排，使第 10 段所述的變更不適用於以下情況(即有關收入會繼續獲豁免徵稅)：

- (a) 進行投資的公司是香港居民人士¹⁰，或是在香港設有常設機構的非香港居民人士；

⁷ 上調的目的是要確保關聯法不會令收購知識產權或向關聯方外判研發活動(此等活動的開支不會視為合資格開支)的納稅人處於過度不利的位置。

⁸ 根據稅務管轄區劃分法，合資格開支涵蓋下列研發活動的開支：(a)由納稅人在實施知識產權稅制的稅務管轄區(“知識產權稅制地區”)內進行的研發活動；(b)外判予非關聯方在知識產權稅制地區內或外進行的研發活動；及(c)外判予屬知識產權稅制地區稅務居民的關聯方在該地區內進行的研發活動。

⁹ 其他稅務管轄區(包括以色列和新加坡)的知識產權稅制也採用稅務管轄區劃分法。

¹⁰ 香港居民人士是指屬香港稅務居民的人。就公司而言，這是指在香港成立為法團的公司，或在香港境外成立為法團但通常在香港受管理或控制的公司。

- (b) 投資公司持有獲投資的公司¹¹至少 5% 股份或股權；及
- (c) 獲投資的公司所得的收入中，不多於 50% 是第 7(a) 段所指的被動收入。

19. 持股免稅安排旨在避免可能出現的雙重徵稅情況(例如先是派發股息和處置收益的獲投資的公司，於所在的稅務管轄區課稅，然後是進行投資的公司在香港課稅)，並減輕合規負擔(即在適用情況下申請以稅收抵免方式獲得雙重課稅寬免)。上文第 18 段載述的豁免條件是在考慮歐盟的概括指導原則，和其他相關稅務管轄區所設的持股免稅安排後而訂定的，以防止與香港沒有關聯的非香港居民實體透過豁免而獲利，並防止有人利用“空殼公司”(即實質經濟活動不足的實體)隱瞞低徵稅的被動收入。

20. 此外，在考慮歐盟的反濫用規則和其他相關稅務管轄區所設的持股免稅機制後，我們認為本港的持股免稅安排亦須符合以下反濫用規則：

(a) 切換規則

如有關收入或獲投資的公司的利潤(如有關收入屬股息)須在外地稅務管轄區課稅，而該稅務管轄區的一般稅率低於 15%，則進行投資的公司可獲得的稅務寬免會由持股免稅切換至外地稅收抵免。換言之，進行投資的公司仍須就有關收入繳納香港利得稅，但可從稅款中扣除其就有關收入，及/或獲投資的公司就其利潤所繳付的外地稅款。扣除的款項不會超過在扣除前所計算就有關收入須繳付的香港利得稅部分。

(b) 主要目的規則

在決定是否向進行投資的公司提供持股免稅時，我們會考慮所有相關事實和情況，如認為進行投資的公司所作出的任何安排或一系列安排並非真實，而其主要目的或主要目的之一是在違反免稅安排的目標或原意的情況下取得稅務利益，有

¹¹ 沒有最短持股期的要求。

關安排將不予理會。若作出任何安排或一系列安排而非基於反映經濟實況的有效商業原因，會被視為並非真實的安排。

(c) 反混合錯配規則

如有關收入為股息，則持股免稅安排將不適用於獲投資的公司可予扣除的股息款項。

妥善的反濫用規則

21. 如受涵蓋納稅人作出虛假安排，意圖規避擬議的推定條文(見上文第 10 段)的規定，從而避免繳付就受涵蓋外地被動收入所須課的利得稅，當局可引用《稅例》第 61 條及／或 61A 條¹²的一般防避稅規則處理。根據這些條文，評稅主任或稅務局助理局長(視乎何者合適)可毋須理會有關安排而按情況就收入評稅。

擬議實施安排

22. 為實施經優化的離岸收入豁免徵稅機制，我們會推出措施，以維持香港稅制的競爭力，並減輕跨國企業集團的合規負擔。我們計劃就受涵蓋外地被動收入引入單邊稅收抵免，以補足現行的雙重課稅寬免安排(見下文第 24 和 25 段)。我們亦會向納稅人提供清晰詳盡的指引，以確保稅務明確和具透明度(見下文第 26 段)，並會在切實可行的情況下，盡量減少額外的合規要求(見下文第 27 段)。

23. 此外，稅務局會透過其專責組別，處理與優化後的離岸收入豁免徵稅機制相關的稅務事宜和查詢，為跨國企業集團提供支援。

雙重課稅寬免：單邊稅收抵免

24. 儘管經優化的離岸收入豁免徵稅機制就受涵蓋外地被動收入向符合若干條件者提供豁免，但在某些情況下，納稅人還是未能獲得豁免，並已在沒有與香港簽訂全面性協定的稅務管轄區(“非全面性協

¹² 《稅例》第 61 條及 61A 條為香港的一般防避稅條文，旨在挑戰為規避《稅例》下的稅負所作的交易。根據第 61 條，如某項交易或處置屬虛假或虛構，並會達致減少應付稅項款額的效果，評稅主任有權毋須理會該等交易而按情況就某人評稅。根據第 61A 條，如作出某項交易的唯一目的或主要目的是使某人獲取稅務利益，稅務局助理局長可毋須理會該項交易或重組該項交易，並按情況就該人評稅。

定稅務管轄區”)繳納稅款(如預扣稅)。就此，為避免雙重徵稅，我們建議就相關收入提供單邊稅收抵免。

25. 擬議的單邊稅收抵免只適用於在上文第 10 段所述的擬議推定條文下須在香港繳納利得稅的受涵蓋外地被動收入。因此，在香港經優化的離岸收入豁免徵稅機制下已獲豁免繳付利得稅的外地被動收入¹³，或在非全面性協定稅務管轄區就非受涵蓋被動收入繳納的稅款，將不獲稅收抵免。

行政指引

26. 稅務局將就經優化的離岸收入豁免徵稅機制發出行政指引，當中載列多個事項，包括在分析是否符合實質經濟活動要求時應考慮的因素。這些因素可包括：(a)因應相關活動性質(例如屬資本密集還是勞工密集的產業)所需的平均僱員人數；(b)僱員是全職還是兼職；(c)僱員的資歷是否與相關活動的性質有關；(d)納稅人的管理和行政工作的數量和質量；及(e)辦公處所是否用於進行相關活動，以及該處所是否足以進行該等活動¹⁴。該指引亦會闡述關聯法的應用，以及關於持股免稅和單邊稅收抵免等安排的規則。

合規要求

27. 在經優化的離岸收入豁免徵稅機制下，受涵蓋納稅人收取的受涵蓋外地被動收入如被推定為源自香港，該納稅人便須在收取該項收入的課稅年度在利得稅報稅表內作出申報。如當局尚未要求該納稅人填交報稅表，該納稅人須就收取該項收入一事通知稅務局。此外，該納稅人須就有關收入向稅務局提交若干資料，包括：

- (a) 該納稅人收取哪類受涵蓋外地被動收入；
- (b) 有關收入在何處和如何收取；

¹³ 如跨國企業集團的成員實體在香港收取的外地被動收入符合實質經濟活動要求(見第 12 至 15 段)、關聯法要求(見第 16 和 17 段)或持股免稅安排(見第 18 至 20 段)，便可獲豁免徵稅。

¹⁴ 這些因素載於歐盟行為守則小組發出的《Guidance on the Interpretation of the Third Criterion of the Code of Conduct for Business Taxation》，網址為 <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10419-2018-INIT/en/pdf> (只有英文版)。

- (c) 該納稅人進行哪類商業活動和在何處進行該等活動；
- (d) 如有關收入並非知識產權收入：
 - (i) 有關活動是否在香港進行；以及
 - (ii) 如有關活動在香港進行：
 - (A) 該納稅人為進行有關活動而在香港聘用合資格僱員的人數和所招致的營運開支金額；以及
 - (B) 如有關活動已外判，有關外判實體的詳情，以及該納稅人如何監管在香港進行的外判活動；
- (e) 如有關收入是知識產權收入，該納稅人有否符合關聯法；如有，如何符合；
- (f) 如有關收入為股息和／或處置收益，而該納稅人有意提出持股免稅申請：
 - (i) 該納稅人作為稅務居民所屬的稅務管轄區；
 - (ii) 如該納稅人並非香港稅務居民，它在香港是否設有常設機構；
 - (iii) 該納稅人持有和／或處置獲投資的公司的股份或股權詳情；
 - (iv) 獲投資的公司的收入詳情；以及
 - (v) (如為股息)獲投資的公司的股息款項可否扣除；
- (g) 如納稅人有意提出稅收抵免申請，有關收入和(如為股息)獲投資的公司的利潤是否須在另一稅務管轄區課稅；如須課稅，課稅方式為何。

稅務局將根據該納稅人所提交的資料和任何其他經查詢取得的資料(如有需要)，並按每宗個案的情況來決定：(1)是否已符合實質經濟活動要求；(2)是否已符合關聯法；(3)持股免稅安排是否適用；或(4)應否給予稅收抵免。

評估影響

28. 在經優化的離岸收入豁免徵稅機制下，跨國企業集團在香港的成員實體只要符合實質經濟活動要求或符合關聯法，便可繼續就多種被動收入獲得稅務豁免。此外，為維持香港稅制的競爭力，我們會視乎情況，就股息和處置收益提供持股免稅，以及提供雙重課稅寬免。外地主動收入將不受影響。

29. 我們預期優化離岸收入豁免徵稅機制的建議主要影響那些由跨國企業集團因稅務理由而在香港設立的空殼公司。然而，由於這些空殼公司本身不會為香港帶來可觀的經濟效益和大量就業機會，有關建議預期不會造成重大經濟影響。就採用關聯法的建議，鑑於關聯法是一項國際標準，獲相類稅務管轄區廣泛採用，我們認為，收取外地知識產權收入的跨國企業集團為節省稅款而把其知識產權收入轉移至其他稅務管轄區的機會和誘因非常有限。

諮詢持份者

30. 財經事務及庫務局（“財庫局”）於 2022 年 6 月 17 日展開諮詢工作。除了向商會、專業團體和業界組織發出諮詢文件外，財庫局和稅務局亦舉辦和出席交流會，向相關持份者簡介就經優化的離岸收入豁免徵稅機制與歐盟達成的談判結果，並就擬議實施安排徵詢意見。諮詢期將至 2022 年 7 月 15 日。

31. 考慮就擬議實施安排的意見後，我們會敲定最終的實施細節，以期確保經優化的離岸收入豁免徵稅機制得以順利實施，盡量減輕公司的合規負擔和維持香港簡單、明確和透明的稅制。

立法時間表

32. 我們計劃於 2022 年 10 月向立法會提交修訂條例草案，以期在 2022 年年底或之前獲得通過。

財經事務及庫務局

庫務科

2022 年 6 月