

# 稅務



# 澳門的稅務欺詐及逃稅研究簡介

黎溢年 \*

## 一、概論

隨着國家與地區的經濟發展和公共收益越來越依靠稅務收入，稅務欺詐和逃稅這個用來表達逃避交稅狀況的表語，已逐漸被廣泛使用及進入市民大眾的言論中，為了遵守已實施的稅務法例，政府必須打擊這些活動。在澳門，大部分的公共收益不是直接來自稅務收入，而主要是來自與博彩特許經營有關的課稅取替制度。另外，當對稅務當局在徵稅方面的能力和效率或對某些政府政治措施的效果質疑時，都會用上這個表語。

雖然用來區分不同的逃稅方式的術語不是單一的，但欺詐已被視作為一個有損第三者利益的逃避執行某法律規定的意圖行為，欺詐還可以說是涉及不遵守法律規定<sup>1</sup>的最普遍情況之中的一個突出例子。除欺詐外——指逃避交稅，另外還有逃稅，指涉及有別於立法者預測的結果而合法地執行某項法律規定，這亦可視作對法律精神的欺詐行為。

這樣，通過不法程序來進行稅務欺詐，是直接違反稅務條例，納稅人會受到制裁，而對於逃稅，雖然以一個結果與立法者的預算結果不符的方式，但納稅人沒有通過不法行為來達到不需支付稅款的全部或部分，儘管立法者應對預算結果不符的情況多加注意及應作出糾正，但瞞稅現時仍不遭受制裁的。

這裏，我們只概略地指出逃稅及不遵守稅務條例，而沒有對不遵守行為的有否意圖性進行辯析，更沒有分析涉及社會保障的法律欺詐和違法行為。雖然本文並沒有提及社會援助和津貼方面，但其實有必要詳述偶然的逃稅行為，因為有可能導致社會資助的不當給付如助學金、購置及租賃經濟房屋、家庭津貼等。

各方面顯示出稅務欺詐和逃稅的現象存在於所有現代化社會裏，不管以任何方法，不管結果如何，稅務當局理應設法說服社會各方面認清遵守稅務條例對於一個

---

\*經濟學家

1 在自願、有意圖的情況下不遵守一個法律規定，視為欺詐，如果出於無知或錯誤理解、視為沒有意圖的不遵守行為或許較適合。涉及公共援助和津貼而嚴重程度又未至於列入欺詐的某些行為，我們一般稱為濫用。

法治國家良好運作的重要性，和設法打擊這些企圖違反團結互相精神及法律平等原則的現象。雖然是由葡萄牙共和國統治，但澳門擁有一個低課稅<sup>2</sup>、簡單適用的自治稅制，當中有很大機會出現欺詐及逃稅行為，而查出的可能性（或當局偵查的意願）頗低，故此，在澳門逃避支付稅款，不需如在其他徵稅地那樣尋求複雜的逃稅方法。

在大部分發達國家，稅務當局除了通過立法修改以尋求局限或減低稅務欺詐的可能性外，更每年向外公佈其打擊稅務欺詐活動的工作結果統計數字。這一連串行動旨在改善該方面的社會風氣，同時向公眾顯示稅務當局就監管遵守稅務條例所開展的工作之重要性。

在經濟衰退時期，稅務欺詐和逃稅的嚴重性加劇，當中包括不支付稅款以及其他欺詐行為特別是不當地接受社會援助與輔助，這些行為可導致財政不平衡及對保護社會上最不幸、最有需要的階層有所影響。在澳門，打擊瞞稅逃稅活動對於增加稅務收益可以說是沒有任何重要性，因為公共收益有另一個來自博彩特許經營的來源可能性，然而，打擊這些活動的重要性是着眼於涉及遵守法律這個公民行為。

其實，除了由於澳門公共收益主要依靠單單一項活動（和企業）的特殊情況所產生的問題外，還存在着涉及稅務欺詐行為的社會與政治問題，如果不對此作出關注及加以控制，可能會繼續發展而伸延到社會集體生活的其他方面。由於無論在現今政治或主權移交中國後，稅務欺詐會對團結性、確認公共收益作為社會福利之決定因素、作為澳門獨特性的指引方針這些民主原則構成威脅，所以，認識和規限與稅務欺詐有關的道德、社會問題是極重要的。

許多徵稅地都有對稅務欺詐和逃稅作出研究，通過提交出來涉及逃避支付稅款的大量金額便可見她們對這些研究的興趣普遍地已達到最高峰。不管在任何地域分析這問題，或許集中針對欺詐逃稅的成因、後果及提出糾正方法總比關注逃稅的金額更有用，而這些數目不能幫助提前解決一個已廣為人知的問題，而解決這個問題是不需要預先知道這數目。

在就這些問題的淺析中，我們提及澳門，但我們目的不是對以上研究的行為所導致的稅務收入丟失的數目作統計，亦不認為這些金額數據很重要，只是覺得其中涉及的社會政治和行政框架更為重要。在澳門的稅制裏，有一些顯示稅務欺詐的指數可從向外公開的官方統計數字和稅務當局的內部資料中提取出來：租賃樓宇數目、平均租金（業鈔）；需繳納營業稅的公司／納稅人之數目（所得補充稅）和遞交附屬員工（職業稅）申報書的公司之數目之間的關係，納稅人組別薪金分配及平均值（職業稅和所得補充稅）等等<sup>3</sup>。

要對澳門的欺詐逃稅行為作出一個較全面的研究，有需要去了解本澳居民對違法的看法，特別是違反稅務條例的意見，以及對欺詐行為的擴大發展、後果的擔憂，還有面對政府打擊欺詐活動的不確定措施之社會態度。這些社會分析研究可由

---

2. 中華人民共和國未來澳門特別行政區將引用一個獨立稅制及將參考澳門之前所採取的低稅政策。（參閱澳門特別行政區基本法第106條）。

3. 參閱黎溢年，〈對澳門稅制之檢討：發展及前景〉，載於澳門政府雜誌——《行政》，第十五期，一九九二年，第273頁，註釋132和137。

本地高等教育院校委托他人或自己發起來做，這樣，這些院校可通過其研究使澳門社會更了解其固有的價值。

雖然查詢、調查不能得到什麼證明，又或者我們有以下的想法，亦不會錯了，正如其他最近才發展經濟的地方一樣，澳門居民（大部分是中國人）在公共收支程序的問題中較着重實用價值而不重團結互助的價值；一般以為行政政治當局應對福利的增長負責以及有義務幫助市民解決問題，而他們所支付的稅款就作為所享受的公共服務的必然代價，而有關公共收支所包含的團結原則看來未能扎根，在該原則中稅項是把財富與支援重新分配予有需要人士的一項手段<sup>4</sup>。

一般情況下，改變一個社會的文化價值觀以達到包含更強的團結原則不能在短時間內做到，因此，可考慮及建議在中期內就這類題材製作一些公民教育計劃及引入社會傳播政策，作為改變的基本元素。除了有這些現代社會的物質主義價值觀外，有時，還會出現對公共收支的用途之負面想法，這可從大眾就公共支出方式和結果的不贊同意見反映出來，人們之所以覺得沒有效用，是因為有關當局無能所致，而在澳門的特殊情況下，因為公務員不能代表澳門社會架構而使問題加劇。

本文以其他地方的逃稅情況，以有可能成為本地逃稅問題的成因、後果作為一般和理論基礎，對澳門的逃稅瞞稅情況作一淺析，還為了預防及懲治欺詐行為而提出一些建議，以改變社會價值、行為和行政程序。我不會對在澳門發生的最主要的逃避支付稅款方法作詳盡分析，普遍來說最常用及最簡單的就是刪去全部或部分銷售金額、收益或盈利、樓宇租金金額，特別還有涉及地產業的欺詐，會影響到多個稅項（物業轉移稅，業鈔、所得補充稅、遺產及贈與稅）；還有以不當的支出資料來報稅（職業稅和所得補充稅）等等。

## 二、成因

根據一個決定理論模式，形成了逃稅和有機會實踐逃稅的一種社會偏向，當考慮到逃稅的結果是利多於弊時，人們便決定做出欺詐行為，其實，該衡量方式不準確，人們趨於透過某決定模式來比較欺詐行為的利與弊，而該決定取決於他們自己對欺詐行為的看法及自己衡量出的風險程度。由欺詐行為帶來的益處就是那一筆沒繳納的稅款（或以欺騙形式享受服務）的用途，而若課稅款項越大和納稅人的經濟能力越低，那麼，沒繳納的稅款用途便越大。

我想特別提出一點，某一項欺詐行為不單只帶來其個別好處，而且它們之間更會出現連鎖和附屬欺詐行為，因此，必須視為一連串相關的欺詐行為。一個越來越明顯的典型例子就是涉及稅務的欺詐行為目的不只收受一項直接利益，而且還要取得某些公共援助（房屋、助學金、家庭津貼等等），而受益人能否獲得這些公援是取決於其收入金額，原來，如果申報的或某些收入低於真正收入，有可能合法地取得另一項福利。

---

4. 有關公共收支作為經濟政策方面，參閱黎溢年，〈簡論澳門經濟政策的基本目標及手段〉（第二部分），載於澳門政府雜誌——《行政》，第三十五期，一九九七年，第246-256頁。

在作稅務效力而申報的收入與上指的公援或社會福利之給予這兩者間制定機制會增加欺詐行為所帶來的好處，而這些好處應該盡可能在一個能孤立某些欺詐的政策中減低。為減低由於高度評估欺詐行為所帶來的好處而產生的決定因素，我們必須就進行欺詐行為所存在的高風險作出假設，甚至給公眾灌輸有關糾正系統的效力和結果的概念，那就是行政當局監管遵守稅務條例的能力及稅制所包含的罰則系統。

欺詐是一個複雜的社會現象，由一些性質極差異的因素相互作用所造成，其特別之處是在於因着不同地區而有所分別，而且就算是在同一地方裏它亦會因着時間而變遷，還會因為社會階層、專業活動和意識形態傾向而有不同比重。雖然不對欺詐行為詳盡說明，但由於其複雜性，可就逃避支付稅款的成因尋求一個系統化的理論，我們應該注意的是決定進行欺詐必須有充足的個人心理準備，正如當衡量過所涉及的得益和風險後，而欺詐行為仍是有利可圖的時候，便會有此決定。

當在這篇澳門逃稅問題淺析中談及成因時，我們會指出在較發達的國家地區和正經歷着葡國主權移交中國而具有特殊政治環境的澳門出現的一些普遍例子。一九九九年十二月二十日澳門地區搖身一變成為中華人民共和國特別行政區，這會使我們注意現今作為欺詐行為藉口的一些政治形勢，會隨着行政政治權在新的法律架構裏行使而變得沒有意義。

## 2.1 社會學成因

所謂社會成因是包含一系列會影響進行欺詐這種社會行為之因素，可以說是與公共收支衡平法的概念和團結價值觀發展程度息息相關。在眾多預防逃稅方法中，除了應該要通過立法修訂及有關當局來應付導致逃稅的時機和決定外，還應集中注意力就已付稅項和公共開支關係、團結價值觀的發展兩方面改變公眾的看法和行為。

一般來說，當要履行稅務責任時，人們傾向於以或多或少的良知，對自己在有組織的政治社會如國家、行政區或自治區的財政活動中所負的責任之損失跟從這些活動中所得的利益作出比較，當然這個利益可以是直接也可是間接的，當納稅人自己或其家人得到這利益時，那麼便是直接，但若是由其他人得到該利益的，便是間接了，而根據納稅人的想法，這些受益人是應得的。

在這模式裏，當一個個體當自己是公共財產服務的“購買者”時，他會認為在對其所處的政治社會要負的責任和所得利益之間的交換關係中出現不平等，那麼，對其欺詐行為會出現一個主觀合法意識。這個事實跟以下的情況互相呼應，當那些人對履行稅務責任的付出跟所得公共財產服務等利益作比較而感到失的比得的還多時，便有強烈意圖作出欺詐行為。

有關對政治組織社會的財政活動所負的責任之損失與從公共開支所得的利益之間的概念，極視乎公共開支的分配是否切合公眾實質需要，這樣，當用作公共財產和服務的資源用途跟負責支付這些資源的納稅人之想法相違背的話，即是他們認為是不必要的公共開支，那麼，就會有抗拒履行這些稅務責任的情況。

在澳門，一個有關潛在反對公共開支的例子是傳媒所報導的公眾就本澳一直開展的興建紀念性建築物計劃的意見。雖然，政府就旅遊業創造一個理想環境和為澳門建立一個獨特身份的角度來看，這項興建紀念性建築物的開支是必要的，然而，報紙反映出民眾認為這是浪費公帑的行為。因此，我認為必須盡可能向公眾傳達有關使用這些開支的目的，以使他們能更清楚了解。

除了面對涉及公共收支關係的社會態度外，當人們意識到管理公共收支系統是按着收入程度、社會組別、地理位置等等而公平地向不同的人分配義務與權利，那麼，他們會較容易遵守法例。認為稅務系統不公平是導致逃稅的重要因素，這會令人們認為他們為取得未能達致的公平所作出的行為是正確的，更令人們做出一些事去減低可能發生的社會不公平現象，可能逃稅的人覺得自己是其受害者。

為使稅捐公平地分配，稅制必須與立法互相協調，以使稅務負擔可由不同的可能納稅人公平地分擔，而為着可按照立法者之意願有效地執行稅制，稅務當局必須具備行政和技術能力引用該制度。我認為這應該或可以是改革或完美澳門稅務系統的意向，總之任何有助收取公共收益的方法，都是其意向，因此，有效率地徵收稅款為之公平，只有這樣，具相同課徵條件的納稅人才會受到平等的待遇<sup>5</sup>。

當認為逃稅是很普遍時，便會存在着逃稅的傾向，而逃稅的普遍程度是取決於一個人本身所屬的社會組別的行為態度，這些不同的社會組別是獲取消息、取得逃稅經驗、得悉一些可實踐逃稅的機制之來源。在澳門，有些在商業或工業活動中的法律會計程序裏具影響力的專業（律師、法律代辦、核數師和帳目技術員），對稅務當局的不健全運作、稅務條例無能力預知某些情況這兩項缺陷，都認識得十分透徹，所以通過提供服務和傳達訊息，便可令某些社會階層接觸到普遍的欺詐行為（和逃稅）<sup>6</sup>。

由於逃稅是違法的企圖行為，只是小撮人受益而大多數的會受到直接或間接的損害，這做法顯然就是符合了非一致價值的系統，而加強個人主義。一個人運用欺詐手段來重建他自己角度之交換和公平關係，而忽視或漠視該行為對社會所帶來的負面影響（經濟、社會、專業或其他）。

## 2.2 政治成因

團結性的不足是由以下幾點造成：人民對某地理空間或地區（缺乏地區獨特性）沒有歸屬感、公民意識不足、個人價值擴大、公眾在團體決策上參與率低等等。對於澳門的特殊情況，我們認為引起逃稅或在公共負擔中缺乏公民意識的其中一個原因是本澳的政治狀況，大部分市民認為政府部門和行政當局不能代表他們。

在澳門，主權屬中華人民共和國所擁有，而行使主權則落在葡萄牙身上，因此，大部分本澳居民（中國人）認為政府是屬於葡人的，覺得本澳政策的制訂亦與

---

5. 參閱黎溢年，〈對澳門稅制之檢討、發展及前景〉，載於《行政》，第十五期，一九九二年第241頁。

6. 其實其他市民亦有出現不遵守稅務條例的情況，雖然這種行為或可說是由於市民不認識法律又或稅務當局沒有能力去有效地執行稅法令所有人士都受稅法規範所致。

其利益無關，所以他們的觀點是沒有義務去承擔公共責任。此外，由於大部分居民在本地定居的時間不長<sup>7</sup>，因此沒有對本地產生認同感，這也導致未能建立公共團結關係<sup>8</sup>。

本澳政府的下一個歷史性轉變，由於澳門居民或多或少的直接參與，這會使導致居民缺乏團結性去承擔政府的公共財政責任之因素減少。其實，雖然主權移交日子已確定，但若要令新的澳門政治環境歷久不衰，必須使其居民確定自己屬於這中國特別行政區，為使能確定和加強該身份，我們要擴展本地居民間的團結關係，而該關係應該作為一種基礎，使人們通過遵守就責任方面有關的法律來達至承擔公共責任。

稅務欺詐其實是一個跨越社會的現象，而不可說是某些個別行為的總和，因此，為了解決或減低一個地方的逃稅情況，社會某些階層的人士有需要承擔某程度上的責任，而其地位或多或少可作為一般大眾的行事指引和方向<sup>9</sup>。在澳門，不單擔任本地政治職位的中國人士（顧問、議員和政府領導層），還有在經濟政策和社會上具影響力的不同組織（企業、專業、文化等團體和中華人民共和國代表）的領導層應該向公眾作出呼籲，捍衛遵守法律條例及繳稅的重要性，這是所有的澳門居民為援助最不幸的階層及為本澳經濟和社會最大發展而作出貢獻的途徑，不管於現在或將來的中國特別行政區<sup>10</sup>。

## 2.3 經濟成因

除了社會和政治是導致逃稅的原因外，還有經濟因素，無論是企業或私人的經濟活動、或從事某些活動所產生的機會因素，總之跟作欺詐決定有關的。首先，終止欺詐行為的可能性取決於稅務經濟系統的透明度，這對某些情況是一個決定性的因素，對涉及不同行業的人有不同的影響，可產生不同的元素而予以作欺詐行為的不同機會，對某些行業活動監管不足而導致輕而易舉的詐騙。

在澳門的稅制的適用方面，從企業和獨立工人欺詐和逃稅的大可能性跟替他人服務的員工、向不動產所有人課稅的有利狀況來比較，便可反映出不公平的情況。就納稅人逃稅和瞞稅的不同機會率情況來看，澳門稅制應該對附屬職業收益作最優惠的徵稅處理，有可能的話通過技術豁免相當的收益百分比，為使在課稅系統中於這些和來自其他來源的收益之間重置一些公平<sup>11</sup>。

---

7. 澳門也是那些旨在移居外地的中國居民的暫時居地。

8. 中國同村或同區的居民之間有團結互助精神，但相反不同地區或跟本地其他居民就出現敵對現象。

9. 在澳門最近的稅務歷史中曾出現以下的一個例子，一個在華人社會極具影響力的本地人物在出席一公開儀式時將一張支票交給稅務當局的領導層，作為繳付其業務所欠的稅款，通過他的這個行動以顯示一九七八年稅務改革的稅款是必須繳納的。

10. 依據澳門特別行政區基本法，澳門特別行政區保持財政獨立及自行支配全部財政收入，不需向中央人民政府繳稅（參閱澳門特別行政區基本法第104條）。

11. 參閱黎溢年，〈對澳門稅制之檢討、發展及前景〉，載於《行政》，第十五期，一九九二年，第268頁，註譯117。



在企業世界裏，我們可發現為維持沒盈利的生意而逃稅的現象，雖然這情況在澳門不很普遍。根據本澳華人企業社會的態度，虧蝕的企業經濟活動會在短期內結束或轉營，只會出現就結束生意的即時欺詐而不會存在為維持陷入經濟困境的企業而作的連續欺詐行為。

## 2.4 行政技術成因

根據多方面的分析如：納稅人對稅務當局所持有的資料之看法，政府處理資料的技術方法、調查程序的合適性、負責控制工作的人員之技術素質等等，納稅人對控制稅務狀況系統的效能有了個概念。這些分析是由不同人士尋找出來的，他們或者做了準備工夫，或有對這方面徵求技術意見、通過他們個人經驗或他們周圍的人或專業人士之經驗，最重要就是由稅務當局本身所發出的資料。

這些資訊一般會根據不同情況而加強或減低其效力。譬如，稅務當局向公眾就電腦系統宣揚一個高效率的形象，但若個人或他人經驗顯示該形象並不真確，那麼，後果可能適得其反。反之，如果經驗跟所傳達之形象有偏差，即雖然稅務當局的電腦系統之效力有一負面形象，但逃稅情況又被查出的話，那麼便會起到一個加強控制效力的作用，可能還會凌駕於監察系統的效能。

納稅人不單對監察系統的一般效能評估，還會評價其特別效力或因違法或欺詐而被監管和懲治的可能性，如果有些納稅人清楚了解這個可能性極低，正如澳門的大企業家和具高課稅能力的納稅人的情況；倘若這概念不改變，發生逃稅的危險性便不斷增加。

雖然澳門的稅制之條文簡單易明，而且相對來說應用亦較容易，但同時由於課稅（主要是涉及按收益課徵的稅項）資料的決定方式和有關當局的人力與技術不足，所以容許及提供了逃稅的機會。收益申報書是大型企業（所得補充稅）和具編制會計的獨立員工（職業稅）決定課稅額的基本資料，雖然在申報數額和申報人的外表富裕情況之間有差異，但稅務當局缺乏技術和人力去監管申報額的真實性。

一般情況，澳門稅務當局只監管非獨立員工（職業稅）的收益，雖然不是所有僱主都遵守遞交與僱員收益相應的申報之義務，但他們的收益數目由其僱主申報的，而屬於其他小型企業和沒有編制會計的獨立員工方面之納稅人，課稅的收益是推敲出來的，這亦會導致低估收益數目。

澳門政府不是在正常的時段而是在一個所謂過渡期內發展活動及執行任務，在這期間，政府正高速更換領導層，外聘技術員由沒經驗的本地技術員取替，同時其他為公眾服務多年的本地技術員離開公職，這會對擔任公職能力造成改變。從對招聘政策的批評中，我們知道這是負面轉變，，正如放棄甄選招聘政策而改由從本地或外地招聘，但該等人員並無在稅務方面受過專業訓練，再加上本地技術人材流失，導致稅務行政的職權與經驗每況愈下<sup>12</sup>。

---

12. 參閱黎溢年，〈對澳門稅制之檢討、發展及前景〉，載於《行政》，第十五期，一九九二年，第265頁，註釋101，指出甄選招聘政策“（…）由於需要技術的培訓，此項甄選招聘政策不只是知識與技術的轉移，就好像採取新的行政程序或修訂稅務法例”。

政府的這個改變會影響現行法例的應用，由於新領導和技術人員有時對法例目的不太認識，會因完全沒經驗下而容許執行新法例，這樣導致稅務當局跟納稅人之間關係惡化，正如近期有關為繳納物業轉移稅而評估市區樓宇情況一樣，一九八八年之前所發生的問題又重現了。一九八八年，引入了評估樓宇的新方式<sup>13</sup>，這種方式除了能提高物業轉移稅所帶來的稅務收入外，還可減低行政程序上的費用，使納稅人與稅務當局間有良好關係，另外，通過一個評估委員會<sup>14</sup>，辦理物業轉移的公共契約便不會因評估樓宇而造成延誤。

隨着一九九五年的評估系統改變，評估工作不再以自動系統方式運作，還重新使用以前諸多不便的系統：由評估委員會有系統地評估所有耗費的交易、評估工作上的延誤、隨意計算所收集的課稅資料、再加上稅務當局的負面形象，以上種種均令納稅人又再不申報交易的真確數額，因為稅務當局對樓宇交易申報額常作新評估，一旦評估委員會對交易作出隨意評估，那麼，納稅人可能受惠更大。

澳門稅務當局的控制系統有許多缺陷和不完善之處，而外在監察工作更不存在，這些監管工作其實與以下兩方面有關：樓宇評估（物業轉移稅和業鈔）和收集有助確定沒編制會計的納稅人的資料（職業稅和收益補充稅）。對按收益課徵的稅項之納稅人沒有一個有系統的監管計劃，有關當局只會對納稅人的課徵申報書作簡短分析，對認為有些開支超越有關售賣量和商業活動方面（應酬費、予第三者的佣金）的某些參數作出可能（和輕微）修正。

對於稅務當局所實施的控制程序和監管行動，大多數小納稅人對其發展情況沒多大認識，而那些具龐大經濟能力的納稅人，通過個人或機構與稅務行政接觸、通過稅務代表或顧問對稅務行政的組織有深入了解。納稅人的稅務代表或顧問涉及多個專業，特別是與按收益課徵稅項有關，負責企業會計的核數師和帳目技術員，另外還有律師和法律代辦他們負責為繳納物業轉移稅的不動產轉移數額的申報書，一直以來不動產轉移都有律師和法律代辦的參與，律師還可充當註冊合約的公證員。要給潛在稅務法例觸犯者製造一個高風險的環境，除了有賴稅務當局有能力監察稅法有否被遵守及查出違法和可能發生的欺詐行為外，還需有懲治該等行為的罰則系統。我們需要注意的是，雖然看來似有邏輯性，但其實制裁系統有效與否不是取決於懲罰次數或其他特性，如刑罰跟逃稅嚴重性不成正比又或過高的話，那麼制裁系統的應用和效力便會明顯減低。

制裁系統效力的降低是由不同因素結合導致的，正如有關當局在控制逃稅情況所感到的困難（違法者拒絕補交稅款、投訴聲音不絕、法院有許多訴訟案卷需要審理）、執行刑罰的公務員本身亦懷疑該系統是否公平、亦未能意識到逃稅者要付出多大代價（若知道要付出昂貴代價便不會做欺詐行為的決定）。制裁系統亦可充當預防逃稅的工具，刑罰應該是公正和有效的，它要令違法者知道當違法行為一旦被揭發，無可避免地即時受到制裁。

---

13. 該方法是根據樓宇所處地區，樓宇用途和面積，還有預先所訂的參數補充納稅人申報的資料，再設定為計算物業轉移稅的物業轉移金額，由於該方法的快捷和舊參數的客觀性，可以改善稅務當局和納稅人的關係，同時除了可以避免評價員的介入外，還可排除隨意評估高價的物業轉移項目。

14. 當納稅人對課稅額投訴時，獲支付報酬的評價委員會仍會干預，但案件不多，這是因為評價員（包括公務員和稅務當局人員）強烈反對該方法。

澳門的稅務制裁系統可以說是不公正和對逃稅輕重程度不相稱的條文，所以導致沒法應用這個系統。另外，不應用該制裁系統已成慣例，因此，即使逃稅行為被揭發，納稅人知道所承受的代價只是交回沒繳的稅款，而不會冒着成為行騙罪犯的危險，所以不擔心要付出額外的代價。

為了減低澳門的逃稅行為，稅務當局必須致力發展監察職能，作一個裏應外合計劃，對企業的會計文件和資料進行審核，以建立一個維護執行稅務條例的形象，而不是一個只會接收納稅人按自己標準所交來的申報和稅款。另外，雖然必須對制裁系統修正，但當發現逃稅或其他違法行為，亦應立即有效地、公正地引用罰則系統。

## 2.5 其他因素

構成欺詐的行為原因有很多，教育制度不健全，傳媒在推廣公民教育，以及藉着建立互助關係提高地位方面做得不足夠，都是其中的原因。由於教育程序意味着發展和結合個人特有的社會地位，因此，有關制度在宣傳和加強市民的社會歸屬感及責任感方面做得不足夠或無能，毫無疑問是欺詐個案上升的其中一個原因，這亦局部反映出一個等同於社會價值危機或匱乏的較廣泛現象。

倫理和公民教育是人格發展的一個要素，有關教育的不完善會引致一些不當和欺詐的行為，因此，為使能有其他的行為表現方式，教育制度在這方面是有需要把涉及有關問題的科目列入澳門教育大綱中。還有一些與教育制度無關的因素，這些因素助長具利己主義特性，並以經濟掛帥（功利主義和消費）的文化的形成，電視便是其中一個明顯的因素，它所播送的新聞和節目突顯這個社會行為模式。

缺乏公民和倫理意識會有不履行公民義務和欺詐的傾向表現，而且是欺詐的成因。因此，可以斷言，欺詐亦顯示出現時人員和負責人與公眾合作的不足。顯而易見，這種負面行為與市民就其他擔憂（行政當局和公眾的角色、公眾服務質素的好壞、公共行政貪污等等）的一般想法息息相關。

傳媒播送新聞或意見的程序或方式對這些想法影響很大，也許可說有些後果並不是傳媒本身所希望的，然而，這些後果卻為上述的情況帶來負面影響。傳媒若只強調貪污和欺詐的情況，會使到不履行公民義務的爾虞我詐形象更深入民心，並為那些不履行公民義務的人製造更多藉口——所有人都在進行欺詐，為甚麼我要履行義務呢？

為遏止這種負面的思想和看法，儘管本地傳媒無需放棄報導欺詐或貪污的情況，但亦不可將之過份渲染，而應為澳門市民的倫理和公民教育作出貢獻。教育電視節目可促進本地市民的公民和團結行為的發展，透過節目，讓市民知道社會互助和集體利益事務的經費來自公款，從而加強市民納稅以維持集體負擔的意識。

## 三、後果

我們認為欺詐所帶來的後果會影響到不同層面的行為，以及社會價值觀的形成，因此，就一個簡短的分析而言，可按有關後果的性質來作簡單分類：經濟後

果、法律後果和社會倫理後果。在澳門，儘管由稅務欺詐衍生出來的經濟後果的嚴重性不及其他地區，然而，由於稅務欺詐影響到有關本地區互助和獨特性理念的社會行為，因此，法律和社會倫理後果在澳門有一定的重要性。

### 3.1 經濟後果

為了界定欺詐所帶來的經濟後果，我們需要注意公營部門在澳門那樣的市場經濟中的權限。在市場經濟中，應完善市場體系，以提供有效的資源分配，並促進經濟穩定和發展的工作受到關注。此外，應有一個公平的收益及財富再分配制度，透過提供公共產物和服務（治安、衛生、教育等）來滿足不可分割的需要，以及為社會的低下層人士設立一個公平的收益轉移制度（提供社會保障、助學金、房屋補貼等）<sup>15</sup>。

公共經濟與公民義務的不履行的直接關係，在公共收入方面，可從欺詐和逃稅（和不繳納社會保障供款）體現出來；在公共開支方面，可從不恰當地收受津貼和濫用社會福利中看到不遵守公民義務的現象。在這些例子中，發現到財政資源被不正當使用的情況，導致不再獲得財政資源（欺詐和逃稅）或資源（補貼和津貼）被不正當揮霍，這種情況會降低政治行政權在維持公共利益時的參與的可能性。

儘管承認無意把澳門之稅制轉變成公共收入之主要來源，“（…）似乎也不應把完善稅制一事忽略，因為有需要查看以往實施之條件是否最正確，即使在一個欲維持低課徵水平之地區，另一方面，應要經常留意在不久將來可能會出現一些來自本地區以外而可以影響公共收入來源之轉變，除了希望稅制能有效運作外，在需要更大支出之期間內也可提供可能需要之收入。”<sup>16</sup>

競爭失常是欺詐的另一個經濟後果，當欺詐情況出現在私有經濟裏時，而在本地的某些經濟領域中（特別是在公共工程方面）又有一定的發生率的話，其經濟後果尤為嚴重，因為一些欺詐率高的企業會把其他提供合理和競爭價錢，但履行義務的企業拋離市場。除了這些直接的經濟後果外，某一地區的欺詐率對於治安和經濟組織，以至信心和對外來投資風險估計，起着重要的作用。因此，對於實行對外開放經濟的澳門而言，欺詐是一個非常重要的因素。

一般而言，欺詐會引致並助長消除經濟關係透明度的行為，對政府登記和會計資料的發展和可信性、合約透明度，以及利用公司進行與其原先目標不同的活動等方面產生影響。若行政當局在打擊欺詐活動方面欠缺透明度和缺乏效率的形象被公認的話，人們會對經濟體系嚴重失去信心，這個代價是很大的，不單影響到就打擊欺詐活動所取得成效的評價，而且，由於我們處身稅收的世界裏，會因此而產生行政當局普遍存在貪污問題這種可能不正確的思想。

15. 有關經濟政策目標，參閱黎溢年，〈簡論澳門經濟政策的基本目標及手段〉（第一部分），載於澳門政府雜誌——《行政》，第三十四期，一九九六年，第1107至1111頁。

16. 黎溢年，〈對澳門稅制之檢討：發展及前景〉，載於《行政》，第十五期，一九九二年，第241頁。

若澳門想成為一個國際經濟及金融活動中心，她給予外間的印象，必須是擁有一個有效打擊企業或個人的各種稅務欺詐行為的能幹政府的地區。儘管如此，澳門亦無需放棄維持一個低課徵水平的稅制。事實上，行政當局有效打擊稅務欺詐活動的形象與政府跟公眾關係的透明度密切相關，顯示出貪污並不是在行政程序中獲取便利的一種手段。

當欺詐的機會不均等地分佈在各個社會階層或活動行業中時，高欺詐率會使到收益和財富按照一些標準而發生變化，這些標準跟個人努力、現有財富或就採取某種互助機制而作出的集體決定無關的。在這種情況下，即使公共收入及開支制度與現代稅制應具備的公平和公正原則有正式的聯繫，然而，最終結果可能會與這些原則的用意相差很遠，譬如在欺詐率高的體制中，有關薪酬和中等階級這個熟悉但並不是唯一的例子，並不鼓勵儲蓄，反而鼓吹維持消費。

由於澳門稅制在建立公平和公正原則的工作上做得不足夠，因此，不能說澳門的稅制具有現代稅制特色，儘管如此，在各項稅收中出現欺詐情況，但政府又沒有尋求預防措施，這使到待遇不公平的情況更為嚴重。事實上，稅務管理在打擊稅務欺詐方面顯得被動，就是以某類收入的申報來說，有關稅制的執行也不是公正的。替他人服務的工人的收入便是一個例子，從中可看到關於申報工人收入的問題，有關公司為了履行課徵義務，於是便從工人的收入中扣除稅款。

### 3.2 法律後果

稅務法例是法系的一部分，稅務欺詐的法律後果的界定跟法律的本質和目的有直接關係，因為，法律本身並非一個目的。一般來說，法律是社會行為，它應反映社會的主導價值觀，並與之相配合。同樣，法律規定和法律體系應關注社會行為的平衡和恰當的組織，為此，應有系統和手段，以保障它的實行。還有，某地域的稅制應根據其市民的文化知識和企業的行政管理而制定。此外，應有一個有效的稅務管理，使到有關稅制能得以執行，並使稅務法例能得以遵守。

若不遵守稅務法例，除了未能達到按照某些價值觀納稅，以維持集體負擔這個真正目的之外；還會造成機能失調，也就是說，在遵守者與違反者之間出現不公平現象。欺詐者可能會帶出一個後果，就是當欺詐者處身一個經濟有利位置時，會使到其他人也跟着進行欺詐，造成連鎖反應。

除了一些具體後果外，稅務欺詐還會導致一些與稅制法律環境有關的較普遍後果。若不打擊稅務欺詐活動，公眾除了會對稅制和勸戒權力失去信心外，還會懷疑其他法律體系的可適用性，因此，必須使稅務法例得以遵守，而且必須具備所有條件，俾能達至這個目標。

若稅制未能切實執行，即使其法律架構如何完善，也無用武之地，因此一個有效率的稅制，必須有一個組織完善的政府，以及能使稅制正確執行的機制。為此，稅制還需包含適當的罰則，因有關規定是需要遵守的，而為了使罰則系統得以實施，應配備充足的技術和人力資源。

不能確保遵守稅制規定或行政當局不遵守稅務法例，可清楚或含蓄地解釋到私人的欺詐行為，並且在遵守者和違反者之間會重新出現明顯的不公平現象。不遵

守稅務法例最嚴重和普遍的後果，就是公眾除了會懷疑稅制的存在和其存在的理由外，還會懷疑遵守其他法律體系規定的必要性，而且在社會上會出現法律不安的情況。

基於法律的起源、內容和目的，保持與恢復法律的聲譽和用途，使之能強制地得以遵守，就必須打擊欺詐行為，因為欺詐行為除了是不遵守具體規定的行為外，還會在法律聯繫與普遍適用和效力方面，造成嚴重後果，影響法律規定本身的合理解釋和所獲得的普遍接納。重複或容許違反稅務法例，不僅會有礙稅制，還會使人懷疑有關稅制的法律體系，以及作為社會行為一般規定的法律，這會引起法治國家的職能及社會的組織和平衡的爭議。

上述所有關於稅務欺詐或不遵守稅務法例的法律後果，都適用於澳門及其法律體系。如果違反法律能為人所接受，而又不會受到任何懲罰的話，那麼，何來會有法律安定性，以及人們何來會對整個法律體系罰則的勸戒權力有信心。儘管稅捐收入不是澳門公共收入的主要來源，因為澳門還有其他公共收益來源，但這並不表示不需遵守稅制的法律規定，因為若稅務法例仍然生效，就得尋求辦法使有關法律規定得到遵守，否則的話，人們會懷疑整個法系的適用性和社會的政治組織模式。

### 3.3 倫理和社會後果

正如其他較發達的地區一樣，目前的澳門社會好像亦受到個人價值觀和功利主義的影響，並盛行一種名為私人倫理的思想，這種思想建基於個人生活方式或一己安逸的價值體系中，無論是在動機、行為或主導思想方面，集體利益都被放在一個次要位置。儘管不能視本地社會為一個以自由平等和睦相處廣泛原則為基礎的社會，然而，一個尋求建立和發展獨特性的地區，必須強調與團結、公民道德、公平或集體負擔責任感一致的集體倫理價值，因為這些價值思想是開明人的基本元素，以及是社會生活平衡和團結運作的指標。

稅務欺詐現象的首個負面後果，就是沖淡集體價值觀，因為不遵守規則，以獲取個人和私人利益這種自私自利的想法，會損害遵守者和集體利益。另一方面，行使公民權利和享受公共服務好處意味着要履行社會義務，而稅務欺詐行為會為這個遊戲規則製造一股懷疑趨勢。

欺詐行為會損害社會團結機制，因為支付公共負擔——準確來說是參與資助社會所需的財產和服務——與正確利用公共財產和服務，是人們在承諾、規則和共同價值觀方面的主要聯繫機制之一。當社會團結關係轉淡的後果蔓延到政治層面上的時候，會導致市民對參與民主程序失去興趣和放棄參與有關程序，以及使到市民降低對政府的要求<sup>17</sup>。

---

17. 正如在另一篇文章中已提過——〈對澳門稅制之檢討〉，載於《行政》，第十五期，一九九二年，第241頁——“（…）我們認為在澳門，為着使所有人都感覺直接參與政府之決定，應使用參與資助公共支出之原則，即使在低課徵水平時，也根據其居民及在此獲得利益人士之納稅能力。”

稅務欺詐這個社會已意識到的問題，除了把功利主義（按實際利益而作支付）攙入團結互助精神中之外，還把道德敗壞和悲觀主義思想帶進社會，就繳稅所作犧牲是否真正值得，製造疑團。儘管這種情況還受到社會上的其他因素所影響，如公共基金的使用及管理、公共行政運作、貪污問題、教育不健全和傳播媒介策略不完善，然而，稅務欺詐無疑助長有關情況的發生。

所有這些因素都會貶抑政治行政權和公共行政作為社會組成部分所起的作用，為此，有必要遏止這種趨勢，還有，應把稅務欺詐現象視為擾亂社會團結的成因，並在這種想法的基礎下建立牢固的集體文化。基於此，應為澳門制定一些稅務政策措施，在稅制及有關罰則中引入修改，加強稅務管理在打擊欺詐和逃稅時的技術和干預能力，並由教育機構透過傳媒推行公民教育政策，使到自願履行公民義務的個案增多。為了使較民主的機構能在本地運作，以及確保社會富裕，有關稅務政策措施的制定是必不可少的。

#### 四、結論和建議

一般而言，在大部分財政獨立的國家或地區裏，稅務收入是有關公共收入的主要來源，因此，違法（稅務欺詐）或歪曲法律原意（逃稅），這些人們用以不支付全部或部分稅務負擔的行為，一直以來，都是公眾對這些現象趨之若鶩的原因。關於逃稅，可說明：

1. 不同方面顯示出，逃稅是現代社會不能擺脫的一個現象，基於此，擁有較多或較少條件的稅務管理機關，力求讓社會認識到遵守稅務法例對於一個法治國家良好運作的重要性，以及嘗試打擊損害法律團結和公平原則的現象，而所取得的成效不一。
2. 儘管澳門對打擊逃稅和稅務欺詐以增加公共收入所予以之重視不及其他財政地區，然而，其所取得的成效會影響到與公民履行法律時的行為表現有關的其他較全面的範疇。
3. 從社會政治及行政框架的研究中，可發現澳門存在着這種現象，對於想認識社會的文化價值，以及界定可危害集體團結的民主原則和不承認公共開支為社會安逸的決定因素和澳門的獨特性形成的準繩的倫理和社會問題，有關研究是一份有趣的資料。

本文嘗試就澳門的欺詐和逃稅現象，作一個簡單介紹，並列出其他地區所作的理論性和概括性的考慮，有關考慮可能會適用於本地情況，這是由於：

4. 逃稅是複雜的社會表現，源於性質迥異的因素的相互作用，逃稅的重要性因地而異，而且，即使在同一地區裏，逃稅的影響力也會隨着時間的推移而發生變化。此外，逃稅的影響力會按社會階級、職業和思想傾向而有所不同。
5. 根據一個決定理論模式，由於不繳稅是一種社會趨勢，加上又有進行欺詐的機會，因此，當人們經過衡量，認為欺詐利多於弊的時候，他們便會作出欺詐決定。

6. 逃稅的決定因素的產生與高估逃稅的好處是有關的，為了減少這些因素的形成機會，必須比較或假設欺詐具有很大的風險，這有賴政府對稅收法例的遵守的監管能力和稅制中之罰則系統。
7. 政府有效打擊稅務欺詐的形象是跟政府與公眾聯繫時的透明度有關的，而且，有關形象顯示出貪污並不是在行政程序中取得便利的一種手段。

在此不會詳盡說明，只會有系統地把逃稅的因素羅列出來——分為社會、政治、經濟、行政技術和其他因素——應注意欺詐的成因，當出現一個有利可圖的欺詐機會時，個人事先必定會有一定程度的充足準備，衡量過當中涉及的好處和風險後，才決定進行欺詐。因此，我們認為：

8. 當人們認為逃稅確實為普遍的現象，並承認逃稅的普遍程度取決於個人本身所屬的社會組別的行為時，便會對欺詐有充足的事先準備。這亦是構成逃稅行為的指引，以及實踐欺詐行為的具體方式的資料和經驗來源。
9. 欺詐是一項蓄意行為，明顯是跟社會分裂價值體系一致的，因其強調純利己主義價值，而團結精神的缺乏取決於不同的因素，譬如組別對所屬地域或地區沒有歸屬感（欠缺地區獨特性）、公民意識薄弱、利己主義價值的發展、市民參與集體決定不多等。
10. 就以澳門這個特殊例子來說，稅務欺詐或缺乏支付集體負擔的公民意識的可能成因產生於澳門本身的政治情況，大部分市民認為在政府機構和公共行政中並沒有他們的代表，而且大部分居民在本地區確實定居的時間並不長，因此，市民對於澳門並沒有多大的認同感，這亦導致未能建立公共團結關係。
11. 引致逃稅的行為與市民就其他理念——政治行政權的角色和公眾參與、公援和公共服務質素的好壞、政府貪污等——所作的較全面評估密切相關。儘管如此，還有其他因素導致有關情況的出現，例如：教育制度和傳播媒介的不健全，使到未能加強市民的公民教育，以及未能藉着互助關係的建立，提高其獨特身份。
12. 企業或個人的經濟情況，以及從事某些活動所產生的機會因素，都是經濟成因，這些成因對於欺詐決定影響很大，從澳門稅制的執行、企業與獨立員工比受僱的人士有更多欺詐和逃稅的機會，以及不動產的較優惠課稅狀況中可找到有關的例子。
13. 納稅人考慮過各種各樣的問題之後，例如有關稅務管理權力方面的資料的看法，資料處理的技術手段、監察程序的合適性、監察人員的技術素質等，對稅務監管制度的效率，留下一個印象。而納稅人所考慮的，不僅是監察制度的一般效力，還有其特殊效力，也就是說，納稅人因違法或進行欺詐而受到管制或懲罰的可能性。
14. 儘管要理解澳門稅制規定並不難，而且有關執行也相當簡便，然而，由於稅收事項的訂定方式，尤其是有關收益方面的稅收事項，以及由於缺乏人力資源和稅務管理人員，使到納稅人有很多逃稅的機會。



除了具體的經濟後果外——歪曲財政資源的運用，使到不再得到有關資源，以及導致履行稅收義務的企業與不履行者間競爭失常——稅務欺詐還會引致其他較為普遍的後果，這些後果跟稅制的經濟和倫理法律環境有關。若不打擊逃稅，會發現：

15. 導致人們對稅制和其勸戒權力失去信心，而且懷疑其他法律體系的執行，這嚴重影響有關治安和經濟組織程度方面的看法，繼而影響信心和外來投資風險的評估，這對於實行對外開放經濟的澳門而言，是一個非常重要的因素。
16. 重複或容許違反稅務法例，不僅會妨礙稅制，還會使人懷疑有關稅制的法律體系和法律作為社會行為的一般準則的事實，這引起了對法治國家的角色與社會的組織和平衡的爭議。
17. 若容許在各類稅收中，存有稅務欺詐和逃稅的情況，而不嘗試制定預防措施的話，那麼，現存在澳門稅制概念中，有關待遇和徵稅的不平等現象會更加嚴重。
18. 這種情況會沖淡所有的集體價值觀，因為不遵守規則，以獲取個人和私人利益這種自私自利的想法，會損害遵守者和集體利益。此外，行使公民權利和享受公共服務好處意味着要履行社會義務，而稅務欺詐和逃稅會為這個遊戲規則帶來一股懷疑趨勢。

在整體預防欺詐的指導措施中，除了應透過立法修改和公共行政組織，對欺詐的機會和決定欺詐的因素採取行動外，還應集中改變市民對已繳納的個人稅款和公共開支間的關係的看法和行為，以及發展社會團結價值觀。因此：

19. 認為所有的法律規定和法律體系應關注社會行為的平衡和恰當組織，為此，應有一個系統和一些條件，以保證有關法律規定和法律體系能得以遵守。同時，應根據澳門居民的文化知識和一般企業的行政架構，來制定澳門之稅制。
20. 針對一些稅務法例潛在觸犯者而製造的高風險環境，除了必須具備一個有效的稅務管理外，以監察稅務法例的遵守和查出違法和可能出現的欺詐個案；同時，還需設立一個罰則系統來預防和懲治這些行為，有關罰則應是公平和有效的，這意味着違法者應清楚知道，當違法行為一旦被揭發，無可避免地即時受到懲罰。
21. 為了能夠改變澳門的文化價值，建議推行一項公民教育政策，由教育機構透過傳媒來開展，藉着與團結、公民道德、公平或集體負擔責任感一致的集體倫理價值觀，來建立和發展澳門的獨特性，因為這些價值思想是開明人的基本元素，並且是社會生活平衡和團結運作的指標。
22. 從本質上來看，稅務欺詐是一個違反社會常規的現象，而不是純粹的個人行為總和，因此，為了解決或減少欺詐情況，某些社會組別需肩負一定程度上的義務，而這些社會組別的立場或多或少會構成普羅大眾的行為和指

導方針。在澳門具有政治經濟和社會影響力的中國人士，應向公眾宣講遵守稅務法例和繳納稅款的重要性，以便所有居民都繳稅，俾能援助社會低下階層，以及使到地區在經濟和社會方面有更大的發展。