T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE (KAMU EKONOMİSİ) ANABİLİM DALI

ULUSLARARASI VERGİLENDİRMEDE BİLGİ DEĞİŞİMİ VE AVRUPA BİRLİĞİ ÖRNEĞİ

Yüksek Lisans Tezi

Belçim ÖZDEMİR

Ankara, 2020

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE (KAMU EKONOMİSİ) ANABİLİM DALI

ULUSLARARASI VERGİLENDİRMEDE BİLGİ DEĞİŞİMİ VE AVRUPA BİRLİĞİ ÖRNEĞİ

Yüksek Lisans Tezi

Belçim ÖZDEMİR

Tez Danışmanı

Prof. Dr. N. Semih ÖZ

Ankara, 2020

TEŞEKKÜR

Bu çalışmanın hazırlanması sürecinde bilgilerini ve tecrübesini ayırarak tezin bu aşamaya gelmesine katkıda bulunan değerli hocam ve danışmanım Prof. Dr. N. Semih ÖZ'e, katkılarından dolayı Doç. Dr. Cenker GÖKER ve Dr. Ertuğrul AKÇAOĞLU'na,

Hayatımın her aşamasında desteklerini hiçbir zaman esirgemeyen canım aileme,

Çalışmalarım sırasında gösterdiği fedakarlıklar için sevgili eşim Barış ÖZDEMİR'e sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER i

KISALTMALAR iv

ŞEKİLLER DİZİNİ v

GRAFİKLER DİZİNİ vi

TABLOLAR DİZİNİ vii

GİRİŞ 1

BİRİNCİ BÖLÜM 4

I. ULUSLARARASI VERGİLENDİRMEDE BİLGİ DEĞİŞİMİNİN GENEL ESASLARI 4

1.1. Bilgi Değişiminin Teorik Çerçevesi 6

1.2. Bilgi Değişiminin Tarihçesi 10

1.3. Bilgi Değişiminin Dayanakları 14

1.3.1. Bağlayıcı Dayanaklar 15

1.3.1.1. Çifte Vergilendirmeyi Önleme Anlaşmaları 15

1.3.1.2. Vergi Konularında Karşılıklı İdari Yardım Anlaşması 17

1.3.2. Bağlayıcı Olmayan Dayanaklar 19

1.3.2.1. OECD Model Anlaşması Kapsamında Bilgi Değişimi 19

1.3.2.2. Birleşmiş Milletler Model Anlaşması Kapsamında Bilgi Değişimi 25

1.3.2.3. Amerikan Vergi İdareleri Merkezi Bilgi Değişim Anlaşması Modeli ……27

1.3.2.4. Vergi Bilgi Değişim Anlaşması Modeli 28

1.4. Bilgi Değişiminin Önemi ve Amacı 29

1.5. Bilgi Değişimi Konusunda Sistemsel Yaklaşımlar 34

1.5.1. İki Taraflı (Bilateral) Yaklaşım 35

1.5.2. Çok Taraflı (Multirateral) Yaklaşım 36

1.6. Bilgi Değişimi İçin Gereken Koşullar 37

1.7. Bilgi Değişimi Yöntemleri 39

1.7.1. Geleneksel Bilgi Değişim Yöntemleri 40

1.7.1.1. Talep Üzerine Bilgi Değişimi 40

1.7.1.2. Kendiliğinden (Spontane) Bilgi Değişimi 43

1.7.1.3. Otomatik Bilgi Değişimi 44

1.7.2. Vergi İncelemesine Yardımcı Olan Bilgi Değişim Yöntemleri 51

1.7.2.1. Endüstri Çapında Bilgi Değişimleri 51
1.7.2.2. Eş Zamanlı Vergi İncelemeleri 52
1.7.2.3. Yurtdışında Vergi İncelemesi 54
1.8. Bilgi Değişimine Yönelik Sınırlamalar 55
1.8.1. Vergi Mahremiyeti ve Gizlilik 55
1.8.2. Mükelleflerin Hakları 59
1.8.3. Karşılıklılık (Mütekabiliyet) 62
1.8.4. Ticari, Mesleki ve Diğer Sırlar 62
1.8.5. Kamu Politikası / Kamusal Menfaatler 63
1.8.6. Banka Gizliliği 63
1.8.7. Mesleki Gizlilik 65
İKİNCİ BÖLÜM 66
II. ULUSLARARASI ÇEVREDE YAPILAN BİLGİ DEĞİŞİM ÇALIŞMALARI VE TÜRKİYE'NİN DURUMU 66
2.1. Matrah Aşındırması ve Kar Aktarımı Eylem (BEPS) Eylem Planı 66
2.2. Yabancı Hesaplar Vergi Uyum Yasası (Foreign Accounts Tax Compliance Act – FATCA) 71
2.3. OECD Tarafından Çıkarılan Vergisel Konularda Finansal Hesap Bilgilerin Otomatik Değişimi Hakkındaki Standart 75
2.3.1. Model Yetkili Makam Anlaşması (The Model Competent Authority Agreement – CAA) 79
2.3.2. Ortak Raporlama Standartları (Common Reporting Standart –CRS) 79
2.3.3. Çok Taraflı Yetkili Makam Anlaşması (Multilateral Competent Authority Agreement – MCAA) 82
2.4. Küresel Forum Çalışmaları 84
2.5. Türkiye'nin Durumu 86
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM 93
III. ULUSLARÜSTÜ OLUŞUM OLAN AVRUPA BİRLİĞİNDE BİLGİ DEĞİŞİMİ ÇALIŞMALARI 93
3.1. Avrupa Birliğinde Vergilendirme Politikası 93
3.2. Avrupa Birliği'nde Vergi Rekabetine Yönelik Çalışmalar 96
3.2.1. İlk Dönem Çalışmaları 100
3.2.2. İkinci Dönem Çalışmaları 102
3.2.3. Yakın Dönem Çalışmaları 105
3.3. Skandallar ve Avrupa Birliği 111
3.3.1. Luksleaks Skandalı 111

3.3.2. Apple Davası 112
3.3.3. Panama Belgeleri Skandalı 113
3.4. Avrupa Birliği'nde Bilgi Değişimine Yönelik Çalışmalar 114
3.4.1. Karşılıklı Yardım Direktifi 115
3.4.2. Katma Değer Vergisi Bilgi Değişim Sistemi 116
3.4.3. Tasarrufların Vergilendirilmesi Direktifi 117
3.4.4. İdari İşbirliği Direktifi ile Bilgi Değişimi 120
3.4.4.1. Direktifin Gerekçesi ve Yürürlüğe Girmesi 120
3.4.4.2. Bilgi Değişimi Süreci ve Uygulanması 127
3.5. AB'de Bilgi Değişimi Sürecinin Değerlendirilmesi 140
3.6. AB'de Bilgi Değişimi Direktifinin Sonuçları ve Etkileri 147
SONUÇ VE DEĞERLENDİRME 154
KAYNAKÇA 167
ÖZET 179
ABSTRACT 180

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AEOI	Automatic Exchange of Information (Otomatik Bilgi Değişimi)
ATAD	Anti Tax Avoidance Package (Vergiden Kaçınma Karşıtı Paket)
BEPS	Base Eroison and Profit Shifting (Matrah Aşındırma ve Kar Aktarımı Projesi)
BM	Birleşmiş Milletler
CAA	Competent Authority Agreement (Yetkili Makam Anlaşması)
CCCBT	Common Consolidated Corporate Tax Base (Ortak Konsolide Kurumlar Vergisi Matrahı)
CCN	Common Communication Network (Ortak İletişim Ağı)
CRS	Common Reporting Standart (Ortak Raporlama Standardı)
DAC	Directive on Administrative Cooperation (İdari İşbirliği Direktifi)
EC	European Commission (Avrupa Komisyonu)
ECOFIN	Economic and Financial Affairs Council (Ekonomi ve Maliye Bakanlar Konseyi)
EU	European Union (Avrupa Birliği)
FATCA	Foreign Accounts Tax Compliance Act (Yabancı Hesaplar Vergi Uyum Yasası)
FHTP	Forum on Harmful Tax Practices (Zararlı Vergi Uygulamaları Forumu)
G20	Group of 20
GATCA	Global Account Tax Compliance Act (Global Hesap Vergi Uyum Yasası)
GİB	Gelir İdaresi Başkanlığı
GSYH	Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
KDV	Katma Değer Vergisi
KVKK	Kişisel Verilerin Korunması Kanunu
MCAA	Multilateral Competent Authority Agreement (Çok Taraflı Yetkili Makam Anlaşması)
OECD	Organisation for Economic Co-Operation and Development (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı)
SMF	Standart Magnetic Format (Standart Manyetik Format)
SEOI	Spontane Exchange of Information (Spontane Bilgi Değişimi)
STF	Standart Transmission Format (Standart İletişim Format)
TIEA	Tax Information Exchange Agreements (Vergi Bilgi Değişim Anlaşma Modeli)
TIN	Tax Identification Number (Vergi Kimlik Numarası)
UBS	The Union Bank of Switzerland
VIES	VAT Information Exchange System (Katma Değer Vergisi Bilgi Değişim Sistemi)
XML	Extensible Markup Language (Genişletilebilir İşaretleme Dili)

ŞEKİLLER DİZİNİ

Şekil 1: Bilgi Değişiminin Üç Ayağı 39
Şekil 2: Otomatik Bilgi Değişim Süreci 50
Şekil 3 : OECD Modelinde AEOI'nın Temel Unsurları 78
Şekil 4: AB İçerisinde Bilgi Değişimi Sürecinin Temel Faaliyetleri 140

GRAFİKLER DİZİNİ

Grafik 1: Üye Devlet Başına Gönderilen Bilgi Talebi Yüzdesi (%) 130
Grafik 2: Üye Devlet Başına Alınan Bilgi Talebi Yüzdesi (%) 131
Grafik 3: Gönderilen Bilgi Talebi Sayıları 149
Grafik 4: Kendiliğinden Gönderilen Bilgi Değişimi Sayıları 150
Grafik 5: Vergi Özelgeleri ve Peşin Fiyatlandırma Anlaşmalarına İlişkin Bilgi Değişimi Sayıları 151

TABLOLAR DİZİNİ

Tablo 1: 2018 Yılı Sonu İtibariyle Bilgi Değişimi Yapamayan Ülkeler 86
Tablo 2: AB'de Bilgi Değişimi Sürecine İlişkin Yasal Mevzuat ve Kapsamı 126
Tablo 3: DAC Kapsamında Rapor Edilen Faydalar 152

GİRİŞ

Küreselleşmenin getirdiği yeni ekonomik sistem sermaye hareketlerinin önündeki engelleri kaldırmış ve sınır ötesi ekonomik faaliyetleri artırmıştır. Sınır ötesi ekonomik faaliyetlerde yaşanan artış devletleri uyguladıkları mali politikalarda değişiklik yapmaya ve vergilendirme yetkisi konularında tartışmaların başlamasına neden olmuştur.

Sermaye hareketlerinin son yıllarda giderek daha mobil ve dijital olması, vergi mükelleflerine vergiden kaçınma ve vergi kaçakçılığı konusunda fırsatlar sunmuştur. Vergi idarelerinin ise vergi kaçakçılığı yapan ya da vergiden kaçınma eğilimi gösteren mükellefler hakkında bilgi edinmesi ihtiyacı doğmuştur. Vergi gelirlerinde azalma yaşayan devletler, vergi kayıp ve kaçakçılığı ile tek başına mücadele edemeyeceklerini anlamışlardır. Bu bağlamda vergi idareleri arasındaki uluslararası işbirliğinin sağlanmasına yönelik vergisel bilgilerin değişimi gündeme gelmeye başlamıştır.

Vergi idareleri arasında gerçekleşecek işbirliğinin örnekleri arasında vergi mükelleflerinin *bilgilerinin paylaşımı ya da değişimi* yer almaktadır. Literatürde bilgi paylaşımı ya da değişimi şeklinde tanımlamalar olmakla birlikte, çoğunlukla bilgi değişimi ifadesi kullanılmaktadır. Bilgi değişimi ya da paylaşımı sürecinde küresel öncü olan uluslararası organizasyonların da çalışmalarında bilgi değişimi kavramını kullandığı görülmüştür. Diğer taraftan zaman içerisinde yaşanan küresel değişikliklerle birlikte bilgilerin değişimi sürecinin tek seferlik bir paylaşımdan ziyade otomatik bir değişime doğru evirildiği görülmüştür. Bu kapsamda çalışmada *bilgi değişimi* ifadesinin kullanılması tercih edilmiştir.

Bilgi değişiminin tarihçesine bakıldığında bilgi değişimi kavramı ilk başlarda devletlerarasında imzalanan vergi anlaşmalarının bir maddesi olarak yer almasına

rağmen, günümüzde yaşanan gelişmelerle birlikte OECD, G20 ve AB gibi kuruluşlar bilgi değişimini küresel bir boyuta taşımıştır. Küresel vergi şeffaflığının ve adaletinin sağlanması amacıyla yapılacak bilgi değişimi tek seferlik bir bilgi değişiminden ziyade belirli periyotlarla, önceden belirlenmiş standart form ve yöntemler kullanılarak otomatik bir bilgi değişim sürecine dönüşmüştür. OECD öncülüğünde geliştirilen standartlar ve düzenlemeler, hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkeler tarafından takip edilmiştir. Bu bağlamda, son dönemlerde yaşanan gelişmeler uluslararası vergilendirmede bilgi değişimi konusunu yeni bir çerçeveye taşımıştır.

Bu çalışmanın amacı uluslararası vergilendirme sorunlarının çözümünde, vergi şeffaflığı ve adaletinin sağlanmasında önemli bir yöntem olan bilgi değişimi konusunu ele almaktır. Ayrıca uluslararası vergi idarelerini işbirliği yapmaya yönelten sebepler, bilgi değişiminin önemi ve amacı başlığı altında yaşanan güncel skandallar bağlamında değerlendirilmektedir. Uluslararası alanda bilgi değişimine yönelik yapılan küresel ve özellikle AB düzeyindeki bölgesel çalışmalar kapsamlı bir şekilde açıklanmaya çalışılmıştır.

Çalışmada özellikle AB kurumları ve üye devletlerin sınır ötesi vergi kayıp ve kaçakçılığı ile mücadelede işbirliği içinde olma fikrine dayanılarak 2011 yılında çıkarılan İdari İşbirliği Direktifi ayrıntılı bir şekilde ele alınmıştır. Üye devletlerarasında otomatik bilgi değişimini sağlayan bu Direktifin, idari işbirliğini daha çok güçlendirmek amacıyla günümüze kadar beş kez değiştirildiği görülmüştür. AB düzeyinde otomatik bilgi değişimi sürecini ve yöntemlerini düzenleyen bu yeni Direktif daha önce çalışılmamış olması nedeniyle ayrıntılı bir şekilde açıklanmaya çalışılmıştır.

Bu çalışmada ele alınan konular üç bölüm altında anlatılmaktadır. Birinci bölümde, uluslararası vergilendirmede bilgi değişiminin genel esasları ele alınmaktadır. Bilgi değişiminin teorik çerçevesi, tarihçesi, yasal dayanakları, yaklaşımları ve

yöntemleri OECD model anlaşmasının 26'ncı maddesi temelinde anlatılmaktadır. Ayrıca uluslararası vergilendirmede bilgi değişiminin önemi ve amacı Panama Belgeleri Skandalı gibi güncel olaylar temelinde açıklanmaya çalışılmıştır.

İkinci bölümde, uluslararası alanda bilgi değişimine yönelik OECD ve ABD tarafından yapılan düzenlemelere yer verilmiştir. Öncelikle OECD'nin BEPS Eylem Planı'nda yer alan eylemlerden bilgi değişimi ile ilgili olanlar açıklanmıştır. Daha sonra özellikle 2008 krizinden sonra ABD tarafından başlatılan FATCA yasası kapsamında finansal hesapların otomatik bilgi değişimi konusu açıklanmıştır. FATCA'nın yürürlüğe girmesinden sonra OECD tarafından küresel bir otomatik bilgi değişimi sağlamak adına çıkarılan ve GATCA olarak da ifade edilen ortak raporlama standardı ve yasal dayanakları olan model anlaşmalar üzerinde durulmuştur.

Tezin üçüncü bölümünde, tez konusunda yer alan AB'de bilgi değişimi çerçevesi anlatılmaktadır. Öncelikle AB ile ilgili genel açıklamalara yer verilmiş, daha sonra AB'de bilgi değişimi düzenlemelerine giden yolda daha önce Birlik içerisinde vergi rekabeti konusunda yapılan çalışmaların amacı ve kapsamı hakkında bilgi verilmiştir. Ayrıca AB içerisinde bilgi değişimine yönelik daha önceki düzenlemeler ve etkileri açıklanmıştır. OECD çalışmalarına uygun bir şekilde çıkarılan ve Birlik içerisinde otomatik bilgi değişimini sağlayan İdari İşbirliği Direktifinin gerekçesi ve hükümleri ayrıntılı bir şekilde ele alınmıştır. Bu bölümün sonunda Direktifin kapsamı ve içerdiği yasal boşluklar değerlendirilip, bilgi değişimi sürecinin sonuçlarının etkililiği hakkında bilgi verilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

I. ULUSLARARASI VERGİLENDİRMEDE BİLGİ DEĞİŞİMİNİN GENEL ESASLARI

Devletin temel görevlerinden birisi toplumda yaşayan bireylerin temel kamusal ihtiyaçlarının karşılanmasıdır. Devletlerin bu kamusal ihtiyaçları karşılayabilmesi için gelir elde etmesi gerekmektedir. Bu bağlamda, devletlerin kamu hizmetlerini finanse etmek amacıyla vatandaşlardan kanun yolu ile topladığı vergiler en önemli gelir kaynakları arasındadır. Devletler sundukları kamu hizmetlerini etkin bir şekilde yürütebilmek için vergi sistemlerini iyi bir şekilde tasarlamaları ve vergilerin tahsilatını sağlaması gerekmektedir. Küreselleşme olgusu ile birlikte vergi mükellefleri ise vergiden kaçınma ve vergi kaçırmaya yönelik birçok yönteme başvurmaktadırlar. (Yıldız & Demir, 2019, s. 330)

Kapitalizmin son iki yüzyıllık tarihine bakıldığında, 1970'li yıllarının sonundan günümüzde kadar devam eden süreçte çok uluslu şirketlerin ekonomik ilişkilerdeki faaliyetinin, uluslararası sermaye hareketliliğinin ve serbest ticarette artış yaşandığı görülmektedir. (Kazgan, 2002, s. 22)

Uluslararası vergilendirme ve küresel ekonomik ilişkilerde 1950'li yıllara kadar kapsamlı bir çalışma yapılmamıştır. Sermaye hareketlerinin serbestleşmesi ile birlikte ekonomilerin açık hale gelmesi devletleri uluslararası mali politikalar konusunda çalışmaya yöneltmiştir. Özellikle Avrupa Birliği'nin kurulması sonucunu doğuran Roma Anlaşması ile birlikte devletlerin gündemine uluslararası mali politikalar girmeye başlamıştır. (Pehlivan & Öz, 2011, s. 11)

Uluslararası siyasi engellerin kaldırılması sınır ötesi ekonomik faaliyetlerde artış yaşanmasına sebep olmuştur. Ancak bu durum birçok küresel mali sorunu da

beraberinde getirmiştir. Bu sorunların başında ekonomik faaliyetlerin vergilendirilememesi ile uluslararası vergi ve diğer maliye politikası araçlarının uyumlaştırılamaması gelmektedir. (Pehlivan & Öz, 2011, s. 11)

Vergilendirme alanında küreselleşmenin yol açtığı sorunlardan birisi de devletlerin vergi uygulamalarında görülmektedir. Sınır ötesi sermaye yatırımlarını kendi ülkelerine çekmek isteyen devletlerin uyguladıkları politikalar diğer devletlerin vergi gelirlerinde azalmaya sebep olmuştur. Vergi gelirlerinde azalma yaşayan devletler ise vergi kayıp ve kaçakçılığı ile tek başına mücadele edemeyeceklerini anlamışlardır.

Emek ve sermaye faktörlerinin hareketliliğinin artması ile birlikte ülkeler küresel yatırımları kendi ülkelerine çekmek için çeşitli vergi uygulamalarına başvurmaktadırlar. Uluslararası vergi rekabeti olarak tanımlanan bu süreç, ekonomik ve mali bütünleşme sonucunda efektif vergi oranlarının düşürülmesi olarak da ifade edilmektedir. Vergi oranları dışında vergisel teşvik, indirim ya da ayrıcalıkların dikkate alınarak hesaplandığı efektif vergi oranı çok uluslu işletmelerin yatırım ve yerleşim kararlarının alınmasında en önemli unsurdur. Bu bağlamda uluslararası vergi rekabeti kısaca devletlerin vergilendirme politikalarının başka ülkelerin vergi gelirleri üzerindeki etkisi olarak açıklanabilmektedir. (Öz & Yaraşır, 2009, s. 5-6)

Sınır ötesi sermaye hareketlilikleri ise devletlerin vergilendirme konusundaki egemenlik haklarını kullanmanın önünde bir engel oluşturmaktadır. Devletler ise sınır ötesinde vergilendirme yapabilmek için başka ülkelerin vergi idareleri arasında işbirliği yapmak zorunda kalmışlardır. Vergi idareleri arasında gerçekleştirilecek işbirliği ise vergi kaçakçılığı konusunda çok taraflı bir mücadeleyi sağlayacaktır. Vergi idareleri arasındaki işbirliği uygulamalarının en önemli sonuçlarından birisi uluslararası vergisel bilgilerin paylaşılması ve değiştirilmesidir. Bu bağlamda bu bölüm altında bu konuda bilgi verilecektir.

1.1. Bilgi Değişiminin Teorik Çerçevesi

Genel olarak bilgi değişimi ya da paylaşımı, vergi kayıp ve kaçakçılığı ile mücadele etmek edebilmek için kişi ve kurumlar ile ilgili hesaplanacak olan verginin doğru tahakkuk ve tahsili için ihtiyaç duyulan bütün bilgilerin bir vergi idaresinden diğerine aktarılma sürecini ifade etmektedir. (Çölgezen, 2010, s. 102)

Birleşmiş Milletler tarafından çıkarılan Uluslararası İşbirliği Hakkındaki Rehber'de ise bilgi değişimi; *"Vergi kaçakçılığına ve vergiden kaçınmaya yönelik düzenlemelerin ortaya çıkarılmasını sağlayacak şekilde, kişi ve kurumlarla ilgili verginin doğru miktarlarda tahakkuk ve tahsili için gerekli olan bütün bilginin bir vergi idaresinden diğerine aktarılmasıdır."* şeklide tanımlanmıştır. (Soydan, 1995, s. 321)

Karşılıklılık esasına dayanan bilgi değişimi süreci, tarafların aynı türden bilgileri birbiriyle periyodik olarak değiştirmesi anlamına gelmektedir. Tarafların karşılıklılık hükmü olmadan bir tarafın ihtiyaç duyduğu bilgiyi diğer tarafa sunması ise bilgi paylaşımı olarak ifade edilmektedir. (Özer, 2006, s. 88)

1970'li yılların ikinci yarısından itibaren uygulanan neoliberal politikalar ekonomik, sosyal ve siyasal alanda bir dönüşüm sürecini başlatmıştır. Sermayenin devletin egemenliğinden çıkmasını ve ekonomik faaliyetlerin serbest piyasa mekanizması ile gerçekleştirilmesini temel alan neoliberal politikalar, finansal işlemlerin alanını kısıtlayan tüm ulusal ve uluslararası düzenlemelerin kaldırılmasına yol açmıştır. Bu politikaların en önemli özelliği kendi kendine çalışan bir piyasa mekanizması oluşturularak sermayenin liberalizasyonun ve küreselleşmesinin sağlanmasıdır. (Acar, 2017, s. 253)

40 yılı aşkın süredir ekonomik, siyasal ve toplumsal alanlardaki politika ve düşünce yapısını etkileyen neoliberal programlar, piyasanın daha etkin çalıştığını

düşüncesi altında kamu mülkiyetinin sistematik bir şekilde özel mülkiyete transfer edilmesini, kamu hizmetlerinin de benzer biçimde özel sektöre devredilmesini savunmaktadırlar. Ayrıca serbestleşmenin sağlanması, özelleştirme yapılması ve deregülasyon yani kuralsızlaştırma politikaları neoliberal politikaların öncelikleri arasında yer almaktadır. (Ward & England, 2007, s. 11-13)

Sermaye hareketlerinin önündeki engellerin kaldırılması ile finansal serbestleştirilmesinin sağlanması ulusal ekonomileri küresel finans sistemine açık hale getirmiştir. Finansal serbestleşmenin 1970'li yıllardaki öncelikli amacı yurtiçi tasarrufların yatırımlara yönlendirilmesini sağlamak için finansal işlemler ve faaliyetler üzerindeki kısıtlamaların kaldırılması olmuştur. Ancak zaman içerisinde finansal serbestleşmenin, sermaye lehine uluslararası sermaye hareketlerinde artış yaşanmasına sebep olduğu gözlemlenmiştir. (Painceira, 2009, s. 258-259)

Sınır ötesi ekonomik faaliyetlerin önünü açan finansal serbestleşme, ticaretin küreselleşmesine yol açmıştır. Gümrük tarifeleri ve kotaların kaldırılması ile uluslararası ticaretin de serbestleşmesi sağlanmış, uluslar üstü kuruluş olan Dünya Ticaret Örgütünün kurulması ile birlikte küresel sermaye hareketliliği daha da artmıştır. Yaşanan bu gelişmeler serbest piyasa ekonomisi ile birlikte uluslararası ticaretin önemini artırmış ve çok uluslu şirketlerin ön plana çıkmasına neden olmuştur. (Yıldırım, 2019, s. 8)

Finansal işlemlerin serbestleşmesi, işlem maliyetlerinin azalması, e-ticaretin gelişmesi gibi faktörler, çok uluslu şirketlerin dünya ticaretinin büyük kısmını gerçekleştirmesine yol açmıştır. Yaşanan bu gelişmeler ülkelerin vergi matrahlarında azalmalar yaşanmasına ve vergilendirme yetkilerine yönelik tartışmalara neden olmuştur. Ayrıca çok uluslu şirketlerin vergiden kaçınmak için başvurduğu kar aktarımına yönelik işlemler ulus devletlerin gündemine girmiştir. (Birinci & Eser, 2017, s. 448)

Birden fazla ülkede yatırım yapabilen ve gelir elde edebilen çok uluslu şirketlerin sayısının ve hareketliliğinin artması beraberinde bir ekonomik değer ve katma değer yaratmaktadır. Dolayısıyla çok uluslu şirketlerin elde ettiği kazançların vergilendirilmesi birden çok ülkeyi ilgilendirmektedir. Bu şirketlerin meydana getirdiği katma değerlerin ve kazançların vergilendirilebilmesi için ülkelerin vergilendirme yetkilerinin sınırları net bir biçimde belirlenememektedir. Dolayısıyla devletlerin uluslar üstü oluşumlar olan çok uluslu şirketlerin vergilendirilmesini sağlamak için diğer ülkelerin vergi idareleri ile işbirliği yapması gerekmektedir. Bu bağlamda, uluslararası kuruluşların öncülüğünde bilgi değişimi çalışmaları, çifte vergilendirmeyi önleme anlaşmaları ve transfer fiyatlandırma düzenlemeleri gibi yöntemler bu sorunun çözümüne yönelik geliştirilen politikalar olmuştur. (Öz S. , 2005, s. 51)

Küreselleşmenin getirdiği yeni ekonomik sistem, devletlerin vergilendirme yetkisinde de çeşitli tartışmalara sebep olmuştur. Bu tartışmalar vergilendirme yetkisinin sınırları aşıp aşmayacağı ve vergilendirme alanında geleneksel egemenlik anlayışının terk edilip edilmemesi üzerinde yoğunlaşmıştır. (Öner, 2008, s. 8)

Devletlerin en önemli varlık koşullarından birisi olan egemenlik hakkı, kendi ülkesi içinde bulunan bütün gerçek ve tüzel kişileri vergilendirebilmesi anlamına gelmektedir. Devletler bu haktan yararlanarak kendi ülke sınırları içinde bulunan vatandaşlarını ve yabancı kişileri vergilendirmekle beraber ülke dışında yaşayan vatandaşlarını da vergilendirebilmektedir. Ancak bütün devletlerin vergilendirme yetkisini bu şekilde kullanmak istemesi uluslararası alanda çeşitli sorunlara sebep olmaktadır.(Pehlivan & Öz, 2011, s. 12)

Devletlerin, gerçek ya da tüzel kişilerin sınır ötesindeki faaliyetlerini vergilendirilebilmesi için gereken şartlar bu kişilerin kendi ülkelerinde “yerleşik olmaları” ya da “uyrukluk bağı” ile bağlı olmalarıdır. Uluslararası vergilendirmede devlet ile mükellef arasındaki vergilendirme bağının kurulabilmesinde “ikamet ilkesi”

ve “kaynak ilkesi” ya da “uyrukluk ilkesi” esas alınmaktadır. İkamet ilkesi; vergi mükelleflerinin dünya çapında elde ettiği bütün gelirlerinin yerleşik olduğu ülke tarafından vergilendirilebilmesi anlamına gelmektedir. Kaynak ilkesi ise; mükellefin yerleşik olduğu ülke dışında elde ettiği gelirlerin sadece diğer yabancı devlet tarafından vergilendirilmesidir. Uyrukluk ilkesi ise; vergi mükellefinin hangi ülkede yerleşik olduğuna bakılmaksızın devlet ile kişi arasındaki uyrukluk ilişkisine göre vergilendirme yapılabilmesidir. (Öz S. N., 2009, s. 27)

Devletlerin sınır ötesinde ikamet ilkesi esasına göre vergilendirme yapabilmeleri için ülkelerinde ikamet eden vergi mükelleflerinin diğer ülkelerde elde ettikleri gelirler hakkında bilgi sahibi olmaları gerekmektedir. Kişiler tarafından yurtdışında elde edilen gelirin doğru bir şekilde beyan edildiğinin kontrol edilebilmesi de ülkeler arasında gerçekleştirilecek işbirliği kapsamında bilgi değişimi ile gerçekleşebilecektir. (Öz S. N., 2009, s. 27)

Bu bağlamda değişen dünya koşulları, devletlerin geleneksel egemenlik anlayışını terk etmesine ve vergi gelirlerini artırmak ya da en azından korumak için ulusal sınırların dışındaki vergi idareleri ile işbirliği yapması sonucunu doğurmuştur. Devletlerin vergi idareleri arasındaki işbirliği yöntemlerinden birisi de vergisel bilgilerin değişimi ya da paylaşımı şeklinde ortaya çıkmaktadır.

2008 küresel finansal krizin ardından devletler kamu hizmetlerini yerine getirmek ve ekonomilerini rahata kavuşturmak için gelire ihtiyaç duymuştur. Çok sayıda gelişmiş ülkede bütçe açıklarının kaçınılmaz bir sonucu olarak teşvik paketleri uygulanmaya başlanmıştır. Ancak bu süreçte devletlerin gelirlerini artırmak için vergi oranlarını artırması mantıklı bir politika olarak değerlendirilmemiştir. Bu nedenle vergi kayıp ve kaçakçılığından kaynaklanan sızıntıları engelleyerek vergi tahsilatlarını ve gelirlerini artırmak daha akılcı bir politika olmuştur. Bu bağlamda, Küresel Forum 2009

yılında bilgi değişimine yönelik harekete geçmiştir. Özellikle 2010 ve 2016 yıllarında Küresel Forum bilgi değişimine yönelik yasal çalışmalarını yoğunlaştırmıştır. Diğer taraftan 2010 yılındaki ABD'nin FATCA düzenlemesi bilgi değişimi açısından büyük bir adım olmuştur. (Gueydi & Abdellatif, 2019, s. 785-786)

1.2. Bilgi Değişiminin Tarihçesi

Vergi idareleri arasında sınır ötesi işbirliğinin literatürdeki ilk örneği, 1843 yılında Fransa ve Belçika arasında imzalanan çift taraflı vergi anlaşmasıdır. Bu anlaşma, mülkiyete yönelik bilgi ve belgelerin vergisel amaçlarla tapu idareleri arasında değişimine yönelik yapılmıştır. (Ateş, 2015, s. 669) 1845 yılında Belçika'nın Lüksemburg ve Hollanda ile imzaladığı anlaşmalarda bilgi değişimine yönelik düzenlemeler yer almaktadır. (Bişgin, 2012, s. 5) 1872 yılında ise İngiltere ile İsveç arasında imzalanan anlaşma ile veraset vergileri üzerindeki çifte vergilendirmeyi engellemek amacıyla yapılmıştır. İlk mahsup işlemi ise 1894 yılında İngiltere'deki yürürlüğe giren yasa ile gerçeklemiştir. (Kahriman & Tepekule, 2014, s. 87)

Yukarıda bahsedilen tarihsel sürece baktığımızda sınırlı sayıda bulunan ancak tarihi bakımdan önemli anlaşmalar dışında, vergi idareleri arasındaki yardımlaşma konusu daha ziyade I. Dünya Savaşından sonraki süreçte hızlanmıştır. Vergi idareleri arasındaki karşılıklı yardımlaşma, ikili anlaşmalara dahil edilmiş ve gelir vergisi dahil diğer vergileri de kapsayacak şekilde genişletilmiştir. (Öner, 2008, s. 2)

1921 yılında Milletler Cemiyeti tarafından başlatılan çalışmalar ise uluslararası çevrede vergisel konulardaki ilk ortak çalışmadır. Millet Cemiyeti vergisel konulardaki uluslararası sorunları tespit ederek, çözümüne yönelik bir grup uzmanı ve hükümet temsilcisini uluslararası çifte vergilendirme vergi kaçakçılığı konularında çalışmaya davet etmiştir. 1923 –1927 yılları arasında Milletler Cemiyeti çatısı altında çalışmalar

yapan bu grup, dört adet taslak vergi anlaşması modeli hazırlamıştır. Bu anlaşma modelleri doğrudan vergiler konusunda çifte vergilendirmeyi önleme, veraset ve intikal vergisi, vergilendirme konusunda idari yardımlaşma ve vergilerin tahsilinde yardımlaşma konularını düzenlemektedir (Öner, 2008, s. 2)

Uluslararası alanda çifte vergilendirme anlaşmaları ile vergi idareleri arasında işbirliğine yönelik uzun yıllardan beri çalışmalar bulunmasına rağmen, bilgi paylaşımı ya da değişimi konusundaki en önemli dayanak OECD tarafından 1963 yılında oluşturulan "Gelir ve Servet Vergilerinde Çifte Vergilendirmeyi Önleme Anlaşması Taslağı" adındaki model anlaşma olmuştur. Bu kapsamda, bilgi değişimi hususunun geniş anlamda OECD Model Anlaşmasının 26. maddesinde tanımlandığı görülmektedir. Diğer taraftan, bilgi değişiminin tarihçesine bakıldığında, OECD'nin bilgi değişimi konusunda politika ve teknik çözümler geliştiren öncü bir kuruluş olarak yer aldığı görülmektedir. OECD tarafından geliştirilen politikaların da üye olan ya da olmayan kuruluşlar tarafından takip edilmektedir.

Söz konusu madde, anlaşmaya taraf olan ülkelerin yetkili makamlarının anlaşma hükümlerinin ya da anlaşmaya taraf devletlerin yasal mevzuatlarının doğru uygulanmasını sağlamak amacıyla vergilere ve vergi tariflerine ilişkin her türlü bilginin paylaşılmasını düzenlemektedir. Ayrıca bilgi değişimi konusunun, çifte vergilendirme anlaşmalarına eklenme nedenlerine de yer verilmektedir. Anlaşmaya taraf devletlerin idari yardıma ihtiyaç duyması durumunda yardım sağlanabilmesi ve taraf devletlere yardım gerekmese bile, iç hukuk hükümleri ile ilgili karşılıklı bilgi paylaşımı yapılması bilgi değişiminin nedenleri olarak belirtilmiştir. (Boyner, 2019, s. 86)

1998 yılında OECD tarafından yayınlanan "Zararlı Vergi Rekabeti: Yükselen Küresel Bir Sorun" adlı raporda etkin bir bilgi değişiminin eksikliği zararlı vergi rekabeti uygulamalarının en önemli sebeplerinden biri olarak görülmüştür. Ayrıca etkin

bilgi değişimini engelleyen asıl meselenin ülkelerin yerel mevzuatlarından kaynaklanan banka gizliliği hükümleri olduğu ifade edilmiştir. (OECD, 1998, s. 21)

Bilgi değişimi konusunda atılan en büyük adımlardan birisi olarak 2000 yılında OECD tarafından kurulan "Vergisel Amaçlar İçin Şeffaflık ve Bilgi Değişimi İçin Küresel Forum" (Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes) karşımıza çıkmaktadır. Küresel Forum hem OECD hem de OECD üyesi olmayan ülkeler için şeffaflık ve bilgi değişimi konusunda kapsamlı bir çerçeve sunma amacıyla kurulmuştur. 2002 yılında Küresel Forum çalışmalarının sonucunda, vergisel konularda sınır ötesi bilgi değişimini sağlayan ilk yasal belge olan Vergi Konularında Bilgi Değişim Anlaşması Modeli (Tax Information Exchange Agreements) yayınlanmıştır.

Yukarıda belirtilen gelişmelerden sonra, bilgi değişimine yönelik uluslararası işbirliği ve vergi şeffaflığının artırılması kapsamında yakın geçmişte küresel alanda yaşanan önemli gelişmeler aşağıda sıralanmaktadır: (OECD, 2018a)

- 2003 yılında ise AB tarafından yürürlüğe konan Tasarrufların Vergilendirilmesi Direktifi, otomatik bilgi değişimine yönelik ilk yasal uluslararası belge özelliğini taşımaktadır. Direktifin yürürlüğe girmesinden sonra uluslararası işbirliği ve vergi şeffaflığının artırılmasına yönelik küresel alanda çok fazla çalışma yapılmıştır.
- Özellikle 2008 finansal krizi sonrası Amerika Birleşik Devletleri (ABD)'nde çıkarılan Yabancı Hesaplar Vergi Uyum Yasası (Foreign Account Tax Compliance Act - FATCA) küresel otomatik bilgi değişimi standardını uygulamaya koyan önemli bir siyasi adım olmuştur.
- 2012 yılında ABD ve beş büyük Avrupa ülkesi olan Birleşik Krallık, Fransa, İspanya, İtalya ve Almanya arasında yapılan anlaşma ile FATCA kapsamında bilgi değişimi yapılması sağlanmıştır.

- 2012 yılında OECD tarafından otomatik olarak vergisel bilgilerin değişimi hakkında bir rapor sunulmuştur ve rapor Los Cabos G20 liderler zirvesinde onaylanmıştır.
- G20 ülkeleri tarafından küresel bir otomatik bilgi değişimi standardının geliştirilmesi için Eylül 2013'de OECD'ye talepte bulunulmuştur.
- Şubat 2014'te G20 Maliye Bakanları ve Merkez Bankası Başkanları tarafından vergi bilgilerinin otomatik olarak değiştirilmesi için OECD tarafından oluşturulan Ortak Raporlama Standardı (Common Reporting Standart – CRS) onaylanmıştır. Otomatik bilgi değişimine yönelik yeni küresel standardına, Mayıs 2014'de Paris'te yapılan OECD Bakanlar Konseyi toplantısında Vergi Meselelerinde Otomatik Bilgi Değişimi Bildirgesi'nin kabul edilmesiyle kapsamlı bir siyasi destek verilmiştir.
- Ekim 2014'de Ortak Raporlama Standardı Çok taraflı Yetkili Otorite Anlaşmasının (Multilateral Competent Authority Agreement - MCAA) 51 ülke tarafından imzalanması ile birlikte otomatik bilgi değişimi konusunda uluslararası yasal çerçeve yürürlüğe girmiştir.
- Aralık 2014'de ise AB'de 2014/107/EU sayılı direktif (DAC2) ile finansal hesap bilgilerinin zorunlu otomatik değişimi kararlaştırılmıştır.

Yukarıda belirtilen gelişmeler bilgi değişimi konusunda küresel bir işbirliğinin giderek daha çok önem kazandığını göstermektedir. Özellikle bilgi değişiminin sürekli olmasına yönelik otomatik bilgi değişimi çalışmalarının yoğunlaştığı görülmektedir.

Birleşmiş Milletler ve OECD çalışmalarına benzer şekilde ekonomik ve bölgesel bir organizasyon olan AB'de de vergi idareleri arasında işbirliği ve bilgi değişimine yönelik çeşitli çalışmaları yapılmıştır. Bu çalışmalara yönelik ayrıntılı bilgilere çalışmanın üçüncü bölümünde yer verilmektedir.

1.3. Bilgi Değişiminin Dayanakları

Devletlerin arasındaki bilgi değişimini sağlayan dayanakların başında usulüne uygun olarak yürürlüğe giren milletler arası anlaşmalar yer almaktadır. Devletlerarasında imzalanan bu anlaşmalar ile kendi ülkelerindeki vergi mükellefleri ya da kendi ülkelerinde gerçekleşen ekonomik faaliyetlerle ilgili anlaşmada belirlenen şartlar altında bilgi değişimi yapılmaktadır. (Öz S. N., 2009, s. 28) Diğer taraftan AB örneğinde olduğu gibi bölgesel ya da ekonomik işbirliğine yönelik çok taraflı anlaşmalarla da bilgi değişimi sağlanmaktadır.

Vergisel amaçlar doğrultusunda devletlerarasında bilgi değişiminin gerçekleştirilmesine temel teşkil eden dayanaklardan bazıları aşağıda belirtilmektedir. (Bişgin, 2012, s. 7)

- Genellikle OECD veya Birleşmiş Milletler Model Anlaşması'nı esas alan Çifte Vergilendirmeyi Önleme Anlaşmaları
- Bilgi Değişimi Anlaşmaları
- Avrupa Konseyi ve OECD arasında imzalanan Vergi Konularında Karşılıklı İdari Yardım Anlaşması
- Kuzey Avrupa İdari Yardımlaşma Anlaşması
- Amerika Kıtası Vergi İdareleri (CIAT) tarafından geliştirilen Bilgi Değişimi Model Anlaşması
- Rusya Federasyonu tarafından geliştirilen Vergi Mevzuatı ile İlgili Konularda İşbirliği ve Karşılıklı Yardımlaşma Model Anlaşması
- İskandinav Ülkeleri Vergi Konusunda Karşılıklı Anlaşma Modeli

Yukarıda belirtilen hukuki dayanakların yanı sıra özellikle AB'de son on beş yıl içerisinde bilgi değişimi konusunda çeşitli direktifler çıkarılarak yasal düzenlemeler yapılmıştır. Bilgi değişimine yönelik geçmişi 1970'lere dayanan yasal düzenlemeler,

2003 yılında çıkarılan Tasarrufların Vergilendirilmesi Direkti ve bu direktifi yürürlükten kaldıran İdari İşbirliği Direktifinden oluşmaktadır.

Diğer taraftan bölgesel vergisel işbirliği anlaşmaları ile vergi idareleri arasında otomatik bilgi değişimi ön gören yasal dayanaklar arasında İskandinav Vergisel Konularda Karşılıklı İdari Yardımlaşma Konvansiyonu ve Çifte Vergilendirmeden Kaçınma ve Vergisel Konularda Karşılıklı İdari Yardımlaşma Hakkında Güney Asya Bölgesel İşbirliği Kuruluşu Sınırlı Çok Taraflı Anlaşması yer almaktadır. (Ateş, 2015, s. 672)

Yukarıda sıralanan dayanaklar, bağlayıcı ve bağlayıcı olmayan olmak üzere iki başlık altında toplanarak uluslararası bilgi değişimi açısından önemli olarak değerlendirilenler aşağıda açıklanmıştır.

1.3.1. Bağlayıcı Dayanaklar

1.3.1.1. Çifte Vergilendirmeyi Önleme Anlaşmaları

Uluslararası bilgi değişimi konusunun tarihçesine bakıldığında, devletler arasındaki bilgi değişimine yönelik ilk düzenlemeler çifte vergilendirmeyi önleme anlaşmalarında yer aldığı görülmektedir.

Uluslararası çifte vergilendirme kavramı hakkında literatürde birden çok tanımlama yapılmakta birlikte, "*iki ya da daha fazla egemen devletin, aynı mükellefleri, aynı vergi konuları üzerinden, aynı vergilendirme döneminde vergi yükümlüsü tutması olarak* " ifade edilebilmektedir. (Öz S. , 2005, s. 29)

Sermaye hareketliliğinde yaşanan artış ile birlikte vergilendirmede alanında uluslararası koordinasyonun sağlanması bir politika konusu olmaya başlamıştır. Devletler özellikle ikili vergi anlaşmaları yoluyla çok uzun zamandan itibaren vergisel konularda işbirliği yapmışlardır. Bu anlaşmaların temel amacı, sınır ötesi sermaye hareketlilikleri nedeniyle yaşanan çifte vergilendirmenin ortadan kaldırılmasıdır. Diğer

amacı ise vergi idareleri arasında karşılıklı yardımlaşma ve bilgi değişiminin sağlanmasıdır. (Bacchetta & Espinosa, 2000, s. 275)

Vergiye tabi gelirlerin birden fazla ülke tarafından vergi konusu yapılması ve aynı gelirin, kaynak ülke ve geliri elde edenin yerleşik olduğu ülke tarafından vergilendirmesi durumunda çifte vergilendirme sorunu ortaya çıkmaktadır. Devletler ise bu durum sonucunda ortaya çıkan çifte vergilendirme sorununu aralarında imzaladıkları vergi anlaşmaları ile çözümlemeye çalışmaktadırlar. (GİB, 2010)

Vergi mükelleflerinin iki ya da daha fazla devlet tarafından vergi tabi tutulmasını önlemek amacıyla imzalanan çifte vergilendirme anlaşmalarının diğer bir amacı da devletlerin maruz kaldığı vergi kaçakçılığı ve vergiden kaçınma ile mücadele etmek için yetkili otoriteler arasında ihtiyaç duyulan vergisel bilgilerin değişimini sağlanmasıdır. Çifte vergilendirme anlaşmalarının hükümlerinde genel olarak, bilgi değişimi kapsamında vergi mükellefleri hakkında edinilen bilgilerin gizli tutulacağı ve anlaşmaların kapsamına giren vergilerin uygulanmasına yönelik yetkili kişi ya da makamlara verileceği yer almaktadır. (GİB, 2010)

Ülkeler arasında imzalanan çift taraflı vergi anlaşmaları ya da çifte vergilendirmeyi önleme anlaşmalarının çoğunda anlaşma tarafı olan devletlerarasında vergisel bilgilerin değişimine yönelik hükümler bulunmaktadır. Değişime tabi tutulacak vergi konularındaki bilgilerin niteliği ve kapsamını ortaya koyan en az bir ya da iki madde altında bilgi değişimi konusu düzenlenmektedir. (Tanzi & Howell, 2000, s. 60)

Bu bağlamda çifte vergilendirme anlaşmalarının tarafı olan ülkeler genel olarak aşağıda belirtilen konular kapsamında bilgi değişiminde bulunmayı taahhüt etmektedirler: (GİB, 2010)

- Her iki ülkede faaliyette bulunan tam ve dar mükelleflerin işlemleri,
- Diğer ülkede ödenen vergiler veya tahsil edilen gelirlerin unsurları,

- Vergi mükelleflerinin diğer ülkede sahip oldukları varlıkları ve varlıkların elden çıkarılması,
- Şirketler hakkında ana şirket - yavru şirket ya da merkez - şube arasındaki işlemler,
- Bağlı şirketler arasındaki transfer fiyatlandırma düzenlemeleri,
- Beyan edilen gelirler ile ilgili diğer ülkenin kayıtlarında yer alan belgeler ve tutarlar vb. konular

hakkında bilgi değişiminde bulunulacağı belirtilmektedir.

Çifte vergilendirmeyi önleme anlaşmalarına, devletlerin birbiri ile işbirliği içerisinde olmasını sağlayacak bilgi değişimine yönelik hükümler eklenmesinin ilk sebebi anlaşma hükümlerinin etkin bir şekilde uygulanmasını sağlamaktır. Diğer bir sebep ise ekonomik faaliyetlerin sınır ötesini aşması durumunda hangi ulusal yasaların uygulanacağı konusunda diğer ülkelerden bilgi temin edilmesidir. (Öner, 2008, s. 18)

Devler arasında imzalanan çifte vergilendirmeyi anlaşmaları genellikle OECD ve Birleşmiş Milletler tarafında çıkarılan model anlaşmalar temeline dayanmaktadır. Her iki anlaşmanın 26'ncı maddesinde de bilgi değişimi konusu ele alınmıştır.

1.3.1.2. Vergi Konularında Karşılıklı İdari Yardım Anlaşması

OECD ve Avrupa Konseyi tarafından düzenlenen "Vergi Konularında Karşılıklı İdari Yardımlaşma Sözleşmesi" (Council of Europe and OECD Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters) bilgi değişimi konusundaki yasal dayanaklar arasında yer almaktadır.

1998 yılında OECD ve Avrupa Konseyi tarafından düzenlenen Vergi Konularında Karşılıklı İdari Yardımlaşma Sözleşmesi'nde 2010 yılında çeşitli güncellemeler yapılmıştır. Sözleşme, vergi kaçakçılığı ve vergiden kaçınma konusunda

bütün mevcut işbirliği dayanaklarına göre daha kapsamlı ve çok taraflı bir yöntem olma özelliğini taşımaktadır. Üye devletlerarasındaki vergisel konular üzerinde idari işbirliğinin olası bütün formları sözleşme kapsamında sağlanmaktadır. Sözleşme kapsamındaki işbirliği, otomatik bilgi değişimi dahil olmak üzere bilgi değişimine yönelik bütün yöntemlerden diğer ülkelerin vergi tahsilatlarının sağlanmasına kadar uzanmaktadır. (OECD, 2019a)

Avrupa Konseyi ve OECD ortak girişimi sonucunda oluşturulan sözleşme, vergi idarelerinin yabancı hesap bilgilerine erişim olanağı sağlayan üst düzey bir bilgi değişim dayanağıdır. 1988 yılında düzenlenen bu sözleşme 1995 yılında yürürlüğe girmiştir. İlk olarak sekiz üye devlet tarafından imzalanan sözleşmeye zamanla daha fazla devletin katılımı sağlanmıştır. (O'Brien, 2017, s. 155-156)

Uluslararası işbirliği ve bilgi değişiminin sağlanmasına yönelik oluşturulan sözleşmenin getirdiği faydalar aşağıdaki başlıklar altında toplanabilir: (Nar, 2014, s. 1640) (OECD, 2018d, s. 1-2)

- *Çok taraflılık*; çok sayıda ülkeyi kapsayan idari işbirliği için tek bir yasal dayanak oluşturulmuştur.
- *Geniş kapsamlılık;* gümrük vergileri hariç, gelir ve servet üzerinden alınan vergiler, yerel idareler tarafından alınan vergiler, zorunlu sosyal güvenlik primleri, veraset ve intikal vergileri, motorlu taşıtlar vergileri gibi her türdeki vergi sözleşme kapsamına alınmıştır.
- *Esneklik;* sözleşeme kapsamındaki vergiler de dahil olmak üzere belirli konular üzerinde taraflar arasında anlaşma sağlanabilmektedir. Ülkeler sözleşme imza aşamasında ya da sonraki bir aşamada anlaşma metnine istisna koyabilmektedirler.
- *Ciddi suçlarla mücadele için bilgilerin kullanılması;* sözleşme kapsamında elde edilen bilgiler ciddi finansal suçların soruşturulması için kullanılabilir.

Otuz iki maddeden oluşan sözleşmede idari işbirliği formları olarak; talep üzerine, otomatik ve kendiliğinden bilgi değişim yöntemleri belirtilmiştir. Sözleşmenin dördüncü maddesinde, sözleşmenin kapsamına giren vergilerle ilgili yerel yasaların idaresi veya uygulanması için öngörülebilir olan her türlü bilgiyi değiştirilebileceği düzenlenmiştir. Ayrıca sözleşmenin sekizinci maddesinde eş zamanlı vergi incelemeleri ve dokuzuncu maddesinde yurtdışında vergi incelemesinde bulunulması konuları düzenlenmiştir. Sözleşmenin ikinci bölümünde ise anlaşmanın tarafı olan devletlerin talepleri doğrultusunda vergi alacaklarına yönelik geri alım hükümlerine yer verilmiştir.

Yukarıda belirtildiği üzere bilgi değişimi konusunda kapsamlı düzenlemeler içeren Vergi Konularında Karşılıklı İdari Yardımlaşma Sözleşmesinin bütün ülkeler tarafından imzalanması, 2009 yılından itibaren G20 tarafından önerilmektedir. Güncel durumda bütün OECD ülkeleri, büyük finans merkezleri ve vergi cennetleri ülkeler de dahil olmak toplam 134 adet ülke tarafından imzalanmıştır. Türkiye ise 3 Kasım 2011 tarihinde bu sözleşmeyi imzalamıştır. (OECD, 2019a)

Ülkemizde 20 Mayıs 2017 tarihinde Resmi Gazete' de yayımlanan 7018 sayılı Kanun ile Vergi Konularında Karşılıklı İdari Yardımlaşma Sözleşmesinin onaylanması uygun bulunmuştur. Anlaşmanın yürürlük tarihi ise 2018/11790 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile 1 Temmuz 2018 olarak belirlenmiştir.

1.3.2. Bağlayıcı Olmayan Dayanaklar

1.3.2.1. OECD Model Anlaşması Kapsamında Bilgi Değişimi

OECD tarafından 1963 yılında oluşturulan *"Gelir ve Servet Vergilerinde Çifte Vergilendirmeyi Önleme Anlaşması Taslağı"* uluslararası vergilendirmede ortaya çıkan çifte vergilendirmenin ortak bir esas kapsamında çözümüne yönelik oluşturulmuş model anlaşmadır. OECD Konseyi, üye ülkelerin imzalayacakları ikili anlaşmaları bu model ve

yorumlarını dikkate alarak oluşturmalarını ve revize etmelerini önermiştir. (OECD, 2019b, s. 1)

1963 yılında oluşturulan taslak model anlaşma, OECD üyesi olsun ya da olmasın pek çok ülke tarafından vergi anlaşmalarının oluşturulması, yorumlanması ve uygulanması konusunda çeşitli tartışmalara neden olmuştur. OECD Mali İşler Komitesi anlaşma metnine gelen yorumlar üzerine yapılan çalışmalar neticesinde, 1977 yılında yeni bir "Model Anlaşma ve Yorumlar" başlıklı çalışmasını yayınlamıştır. 1992 yılında ise, Mali İşler Komitesi anlaşmanın OECD üyesi ülkelerin sınırlarını aştığı ve uluslararası gelişmelere paralel olarak periyodik bir şekilde güncellenmesi sağlanacak olan versiyonu yayınlanmıştır. 1992 yılında yayınlanan versiyonu üzerine Model Anlaşma günümüze kadar 10 kez (1994, 1995, 1997, 2000, 2002, 2005, 2008, 2010, 2014 ve 2017) güncellenmiştir. 2017 yılında yapılan güncelleme "OECD/G20 Matrah Aşındırma ve Kar Aktarımı Projesi (BEPS)" kapsamında 2, 6, 7 ve 14 numaralı eylemler kapsamında yayınlanan final raporları sonrasında yapılan değişiklikleri içermektedir. (OECD, 2019b, s. 1-4)

Gelir ve servetlerin vergilendirilmesine yönelik hükümler, tanımlamalar ve açıklamalar, uluslararası çifte vergilendirmenin ortadan kaldırılması yöntemlerini içeren Model Anlaşmanın 26'ncı maddesi ise bilgi değişimine ve 27'nci maddesi ise vergilerin tahsilatında yardımlaşmaya ilişkin kuralları belirlemektedir.

Uluslararası alanda bilgi değişimi konusundaki temel metin olan OECD Model Anlaşmasının 26'ncı maddesinde 2005 yılında değişiklikte bilgi değişimi kapsamı genişletilmiştir. Maddeye eklenen dördüncü paragraf ile bilgi talebinin bir akit devletin ulusal çıkarı olmaması nedeniyle reddedilemeyeceği ve beşinci paragraf ile bilginin yalnızca bir finansal kurum ya da bankada tutulması nedeniyle bilginin sağlanmamasının reddedilemeyeceği düzenlemiştir. En son 2012 yılında yapılan

değişiklikte ise ikinci paragrafa eklenen cümle ile anlaşmanın tarafı olan ülke tarafından alınan bilgilerin, bilgiyi sağlayan ülkenin böyle bir kullanıma izin vermesi halinde başka amaçlar için de kullanılabileceği düzenlenmiştir. (OECD, 2019b, s. 45-46)

Yapılan değişiklikler dikkate alındığında, 26'ncı maddenin ilk paragrafında, anlaşmanın tarafı olan devletlerin yetkili makamlarının anlaşma hükümlerinin uygulanmasına yönelik akit devletlerin politik alt bölümleri veya mahalli idareleri tarafından alınan her tür ve tanımdaki vergiler ile ilgili yerel mevzuat hükümlerinin uygulanması ve idaresi ile ilgili olduğu öngörülebilir ilgideki bilgileri değişime tabi tutacağı yer almaktadır. (OECD, 2019b, s. 45) Söz konusu hüküm doğrultusunda anlaşma tarafı olan devletlerin yetkili makamları arasında her tür ve tanımdaki vergiler için bilgi değişimi yapılabilmesi sağlanmıştır. Ayrıca bilgi değişiminin kapsamının madde metninde yer alan birinci ve ikinci paragraflar ile sınırlı olmadığı düzenlenmiştir.

OECD Model Anlaşmasının ilk metninde bilgi değişimi 1'inci ve 2'inci madde ile sınırlandırılmış ve dar bir bilgi değişimi yapılmasına neden olmuştur. Bu sınırlandırma ile ülkelere sadece vergi anlaşmasının doğru uygulanmasını sağlamak için gerekli bilgilerin değişimine izin verilmiştir. Ancak yapılan değişiklikle bu sınırlandırma ortadan kaldırılmıştır. Ayrıca ülkeler ilk zamanlarda anlaşma metnine göre sadece dar anlamada bilgi değişimi yapsa da zaman içerisinde bu sınırlandırmaları kaldırılarak kademeli bir şekilde geniş bilgi değişimine geçtiği görülmüştür. (Lang, Pistone, Schuch, & Staringer , 2012, s. 35)

2005 yılında yapılan değişiklikle madde metnine eklenen *öngörülebilir ilgi* ifadesi eklenmiştir. Madde metninin daha önceki halinde ise *gerekli* ifadesi yer almaktaydı. Yapılan bu değişiklikle, daha önceden gerekli bilgilerin değişime tabi tutulacağı ifade edilirken, yeni halinde bilgi değişiminin kapsamı genişletilmiştir. Ayrıca madde metninin açıklamalarında, öngörülebilir ilgi standardı ile anlaşmanın

tarafı olan devletlere *rastgele inceleme ya da bilgi avcılığı (fishing expeditions)* yapma yasağı getirildiği ifade edilmektedir. Bu hüküm ile devletlerin sadece kanıt toplamak için bilgi talebinde bulunamayacağı düzenlenmiştir. Ayrıca devam eden bir inceleme ve soruşturma ile bağlantısı olmayan spekülatif taleplerin karşılanamayacağı belirtilmiştir. (Debelva & Diepvens, 2016, s. 300)

OECD'nin rastgele inceleme ya da bilgi avcılığı yapılmasını engelleyen düzenlemesi ile sadece belirli bir vergi mükellefinin hakkındaki bilgiler ve içinde bulunduğu durum gibi bilgilerin talep edilmesi sağlanmaktadır. Ayrıca bu sınırlama ile talepte bulunan devletlerin söz konusu vergi mükellefi hakkında neden bilgiye ihtiyaç duydukları ya da şüphelendiklerine yönelik açıklama yapmaları gerekmektedir. (Grinberg, 2012, s. 7)

26'ncı maddenin ikinci paragrafında ise sağlanan bilgilerin anlaşmanın tarafı olan devletlerin kendi iç mevzuatları kapsamında elde ettikleri bilgiler gibi gizli tutulacağı ve vergilerin tahakkuk ve tahsili ile adli makamlardan görevli yetkililere verilebileceği düzenlenmiştir. (OECD, 2019b, s. 45) Ayrıca 2012 yılında yapılan değişiklikle elde edilen bilgilerin kara para aklama, yolsuzluk, terörizmin finansmanı gibi vergisel amaçlar dışında başka amaçlarca kullanım imkanı getirilmiştir.

26'ncı maddenin üçüncü paragrafı; anlaşmanın tarafı olan devletlere;

a. Yerel mevzuatları ve idari uygulamalarına aykırı önlem alınmamasını,

b. Yerel mevzuatları ve normal idari uygulamaları çerçevesinde elde edilemeyecek bilgileri sunulmamasını,

c. Açıklanması halinde herhangi bir ticari, sınai, mesleki sırrı veya ticari işlemi ifşa eden veya kamu düzenine aykırı olan bilgilerin sunulmamasını düzenlemiştir. (OECD, 2019b, s. 46)

26’ncı maddenin 3’üncü paragrafından yer alan ifadelere bakıldığında, bilgi değişiminde karşılıklılık ve egemenlik ilkelerinin ön plana çıktığı görülmektedir.

Madde metninin açıklamasında ise, bu düzenleme ile bilginin talep edildiği ülke lehine düzenlemeler yapıldığı ve bilginin talep edildiği ülkenin kendi mevzuatı ve idari uygulamalarının ötesine geçmek zorunda olmadığı belirtilmiştir. Ayrıca bu maddenin açıklamaların *karşılıklılık* ifadesine de yer verilip, bilginin talep edildiği devletin kendi yerel mevzuatı uyarınca bilgiyi elde etmesi ve sunması mümkün değilse bilgi talebinin reddedilebileceği düzenlenmiştir. Ancak karşılıklılık ilkesinin çok kesin bir şekilde uygulanmasının etkin bilgi değişimini engelleyeceği belirtilip, bu ilkenin geniş bir şekilde yorumlanması gerektiği açıklanmıştır. (OECD, 2019b, s. 500)

Karşılıklılık ilkesi, uluslararası anlaşmalarda belirlenen içsel bir ilkedir. Anlaşmanın tarafı olan bir devlet tarafından diğer devlete bir şey verildiğinde, diğer devletin de bir şey verme zorunluluğunu ifade etmektedir. Buradaki maksat, karşılıklı olarak bir bilginin ya da başka bir şeyin sunulmasıdır. Karşılıklı olarak sunulacak bilginin eşit ya da özdeş bir biçimde yorumlanmaması gerekir. Bu ilke madde metninde açıkça belirtilmemiştir. Ancak maddenin yorumlarında yer alan açıklamalara bakıldığında gizli bir ilke olarak karşılıklılık ilkesinin benimsendiği anlaşılmaktadır. (Debelva & Diepvens, 2016, s. 304)

Bilgi değişimine *egemenlik ilkesi* bağlamında baktığımızda ise bilginin talep edildiği devletin kendi yerel yasalarına göre farklılık olması durumunda bilgi vermek zorunda olmadığı görülmektedir. Bu durum uluslararası hukukun ilkelerine göre devletlerin yalnızca diğer devletler için istisnalar yapmak zorunda olmadan kendi amaçlarını gerçekleştirme hakkına dayanmaktadır. (Schenk-Geers, 2009)

26’ncı maddenin 4’ncü paragrafında, anlaşmanın tarafı olan devletlerin madde gereğince yapılan bilgi taleplerini, kendi vergisel amaçları için ihtiyacı olmasa bile talep edilen bilginin sağlanmasına yönelik bilgi toplama yöntemlerini kullanması gerektikleri

konusu düzenlenmiştir. Ayrıca devletlerin ulusal çıkarları olmadığı için bilgi sağlamayı reddetmeyecekleri ifade edilmiştir. 5'nci paragrafında ise talep edilen bilginin bir finansal kurum, banka, ticari vekil, acenta ya da yediemin nezdinde bulunması nedeniyle bilgi talebinin reddedilememeği düzenlenmiştir. (OECD, 2019b, s. 46)

Madde metinine ve yorumlarına bakıldığında vergi mükelleflerinin haklarının da dikkate alındığı görülmektedir. Örneğin, ticari ve mesleki sırrın ifşa edilmesi durumunda bilgi değişiminin reddedileceği düzenlenmiştir.

Madde yorumlarında yer alan vergi mükellefleri lehine olan durumlara bakıldığında, bazı yerel yasalarda bilgi değişimi öncesinde vergi mükellefinin haberdar edilmesi ve idari inceleme yapılması yer almaktadır. Örneğin, idari incelemeler neticesinde hatalı talepler (yanlış vergi mükellefine yönelik bilgi talebi gibi) tespit edilebilmektedir. Bilgi değişiminin vergi mükellefine bildirilmesi durumunda ise mükellefin gönüllü olarak işbirliği yapması sağlanabilmektedir. Bu tür prosedürler vergi mükellefinin lehine olan düzenlemeler olmasına karşın bilgi değişim sürecini yavaşlatabilmektedirler. (Fiechter, 2010, s. 48)

OECD Model Anlaşmanın 27'nci maddesi, anlaşmanın tarafı olan devletlerin vergilerin tahsilatlarında yardımlaşmasını düzenlemektedir. (OECD, 2019b, s. 46) Maddeye göre anlaşmanın tarafı olan devletler, anlaşma kapsamındaki vergilerin tahsilatın birbirine yardım etmeyi taahhüt etmektedirler. Bu maddenin açıklamalarında ise sınır ötesi vergi idareleri arasında yapılacak idari yardımlaşmanın kuralları belirlenmiştir.

Karşılıklılık ilkesi ve bilgi avcılığı yapılmasını engelleyen hükümlere rağmen OECD model anlaşmasının bilgi değişimi maddesini düzenleyen metninde yapılan değişiklikler, ülkeler arasındaki bilgi değişimini büyük ölçüde artırmıştır. (Lang, Pistone, Schuch, & Staringer , 2012, s. 35)

Sonuç olarak, OECD model anlaşmasının 26'ncı maddesi, yapılan güncellemeler ile birlikte uluslararası bilgi değişimi konusunda önemli bir dayanak olmuştur.

1.3.2.2. Birleşmiş Milletler Model Anlaşması Kapsamında Bilgi Değişimi

Birleşmiş Milletler (BM) tarafından 1970 yılında oluşturulan *Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkelerarasında Çifte Vergilendirme Model Anlaşması* ya da Birleşmiş Milletler Model Anlaşması uluslararası çifte vergilendirmenin ortadan kaldırılmasına yönelik çıkarılmıştır. BM Model Anlaşması ile OECD Model Anlaşması ortak hükümler içerse de bazı noktalarda farklılaşmaktadır. BM Model Anlaşması, OECD Model Anlaşması'ndan farklı olarak gelirin elde edildiği ülkede vergilendirilmesi anlamına gelen kaynak ilkesini dikkate almaktadır. Buna göre, gelirin kaynağı olan ülkenin vergi haklarının, yatırımcının ikamet ettiği ülke ile karşılaştırıldığında kaynak ülkenin daha fazla desteklenmesi gerektiği savunulmaktadır. (UN, 2017, s. 3)

Ülkeler arasında imzalanan çifte vergilendirmeyi önleme anlaşmalarına bakıldığında OECD model anlaşmasının, hem OECD üyesi olan hem de üyesi olmayan ülkeler tarafından daha yaygın kullanıldığı görülmektedir. BM modeli kaynak ülke lehine düzenlemeler içerdiğinden kaynak ülke hakkını ve vergi egemenliğini korumak isteyen ülkeler tarafından kullanıldığı görülmüştür. (Lang, Pistone, Schuch, & Staringer , 2012, s. 2)

OECD tarafından oluşturulan Model Anlaşmaya benzer şekilde, BM Model Anlaşmasının 26'ncı maddesi bilgi değişimini ve 27'nci maddesi de vergilerin tahsilatında yardımlaşma konularını düzenlemektedir.

Uluslararası bilgi değişimine imkan veren BM model anlaşmasının 26'ncı maddesi de 2012 yılında güncellenerek OECD Model Anlaşmaya yakınlaşmıştır. Madde metninde özetle; " *Akit devletlerin yetkili makamları sözleşmenin hükümlerini*

yerine getirmek için öngörülebilir şekilde ilgili olan bilgileri ya da her çeşit vergilerle ilgili yerel yasaların uygulanması ve yönetilmesi için gerekli olan bilgilerin yetkili makamlar tarafından ya da siyası alt bölümler veya yerel otoriteler tarafından bilgilerin değiştirilmesidir. Özellikle bir Akit devletteki anlaşma ile belirlenen vergiler konusunda vergi kaçakçılığı ya da vergiden kaçınmaya yönelik bilgiler paylaşılacaktır…" hükmü yer almaktadır. (UN, 2014, s. 10)

Madde metninde yer alan ifade ye göre, yapılacak bilgi değişiminin OECD modelinde olduğu gibi 1'inci ve 2'nci madde ile sınırlı olmadığı düzenlenmiştir. Diğer taraftan BM modelinde vergi kaçakçılığı ve vergiden kaçınmaya yönelik bilgilerin değişiminin yapılacağı da madde metnine eklenmiştir. Vergi kaçakçılığı ve vergiden kaçınmaya yönelik bilgilerin değişime tabi tutulacağının düzenlenmesi, BM modelinin OECD modeline nazaran daha kapsamlı olduğunu göstermektedir.

OECD Modeline benzer şekilde BM Modeli üzerinde de yapılan değişikliklerle, merkezi idare, politik alt bölümleri veya mahalli idareler tarafından alınan her türdeki vergilerin değişime tabi tutulacağı, devletlerin ulusal çıkarları olmadığı için bilgi sağlamayı reddetmeyecekleri, bilginin bir finansal kurum, banka, ticari vekil, acenta ya da yediemin nezdinde bulunması nedeniyle bilgi talebinin reddedilememeği düzenlenmiştir. Ayrıca OECD Modelinden farklı altıncı paragraf bulunmaktadır. Bu hüküm ile anlaşmanın tarafı olan devletlerin yetkili makamlarının bilgi değişiminde bulunulması konusunda istişare yoluyla usul ve teknikler geliştirebilecekleri düzenlenmiştir. (UN, 2017, s. 40)

BM Modelinin bilgi değişimi maddesinin temel olarak OECD modelini benimsediği görülmektedir. Ancak OECD modelinden farklı olarak vergi kaçakçılığını ve vergiden kaçınmayı önleme planlarına ilişkin yöntemler ve deneyimler dahil olmak üzere bilgi değişiminin teknik yolları ve usulleri üzerine daha fazla müzakere etme

olanağı sağlamaktadır. Benzer hüküm ABD model anlaşmasında da yer almaktadır. Ayrıca ABD model anlaşmasında yasal gerekliliklerin karşılanması için talep eden ülkeye yazılı deliller de sunulmaktadır. (Arnold W. , 1997, s. 110)

BM Model Anlaşmasının 26'ncı maddesine yönelik açıklamalarda, *etkin bilgi değişiminin* sağlanmasına yönelik madde kapsamında devletlerin uyması gereken yükümlülükler belirlendiği ifade edilmiştir. Ayrıca devletlerin zaman kısıtı ve ayrıntılı prosedürler gibi bahanelerle bilgi değişimi yükümlülüğünden kaçamayacağı belirtilmiştir. Diğer taraftan gelişmiş ülkeler kendilerine kıyasla gelişmekte olan ülkelerin idari kapasitelerinin yetersiz olması nedeniyle, gelişmekte olan ülkelerden gelen bilgi taleplerini reddedemeyecekleri düzenlenmiştir. (Ring, 2013, s. 346-347)

Hem BM hem de OECD model anlaşmalarının 26'ncı ve 27'nci maddeleri kapsamındaki bilgi değişimi hükmünün, söz konusu anlaşma hükümlerinin uygulanması ve vergilerin tahsil edilmesi üzerine açıkça bir etkisi bulunmaktadır. Model anlaşmaların maddelerinin uygulanması genellikle vergi mükellefleri ve elde ettikleri gelirler hakkında bilgi edinme ihtiyacına dayanmaktadır. Bu kapsamda, 26'ncı madde yerel vergi makamlarının iç hukuk uyarınca bilgi toplama yetkilerini desteklemek açısından önemli bir mekanizma özelliğini taşımaktadır. (Arnold, 2013, s. 11)

1.3.2.3. Amerikan Vergi İdareleri Merkezi Bilgi Değişim Anlaşması Modeli

ABD tarafından geliştirilen anlaşma modeli ise OECD ve BM modellerine nazaran daha kapsamlıdır ve bilgi değişimi yükümlülüğüne yönelik yaptırımlar getirmiştir. Bilgi değişiminin kapsamı anlaşma ile belirlenen vergilerle sınır olmayı her türlü vergiyi içermektedir. (Öner, 2008, s. 106-107)

İsteğe bağlı ya da kendiliğinden bilgi değişim yöntemleri öngörülen modelde, talep edilen bilgilerin belirlenen sürelerde sunulması konusunda yükümlülük getirilmiştir. (Öz S. N., 2009, s. 37)

1.3.2.4. Vergi Bilgi Değişim Anlaşması Modeli

Vergi bilgi değişim anlaşmaları genellikle, hiç vergi alınmayan ya da çok düşük vergi uygulayan ülkelerle sadece bilgi değişim amacıyla yapılan anlaşmaları ifade etmektedir. (Öz S. N., 2009, s. 37)

Vergi Bilgi Değişim Anlaşma Modeli (Tax Information Exchange Agreements - TIEA), 2002 yılında OECD tarafında oluşturulmuştur. Bu anlaşma modelinin oluşturulma amacı etkin bilgi değişimi konusunda uluslararası işbirliğini teşvik etmektir. 1998 yılında OECD tarafından yayınlanan "Zararlı Vergi Rekabeti: Yükselen Küresel Bir Sorun" adlı raporda zararlı vergi rekabeti uygulamalarının en önemli sebeplerinden biri etkin bilgi değişiminin eksikliği olarak belirlenmiştir. Bu raporun ardından Küresel Forum çalışmalarının sonucu olarak anlaşma modeli oluşturulmuştur.

TIEA'nın 2002 yılında oluşturulan ilk versiyonu, OECD Model Anlaşması'nın 26'ıncı maddesi kapsamında hazırlanmış olup talep üzerine bilgi değişimine yöneliktir. 26'ıncı maddede 2005 yılında yapılan değişiklik benzer şekilde TIEA model anlaşma metnine de işlenmiştir. Küresel Forum'un çalışmaları neticesinde OECD üyesi ülkelerin vergi anlaşması olmayan ve vergi cenneti olan ülkelerle TIEA yapması sağlanmıştır. Ayrıca off-shore finans merkezlerine banka gizliliğinin ortadan kaldırılması ve bilgi değişimi yapmaları konusunda baskı yapılmıştır. (O'Brien, 2017, s. 142)

OECD tarafından oluşturulan Vergi Bilgi Değişim Anlaşma Modeli ikili ve çok taraflı olarak oluşturulmuştur. Anlaşma modelinde OECD Mali İşler Komitesi Haziran 2015'de bir değişiklik Protokolü onaylanmıştır. Yapılan protokole göre, mevcut

TIEA'ların kapsamı otomatik ve kendiliğinden bilgi değişimini kapsayacak şekilde genişletilebileceği düzenlenmiştir. Bu değişikliği yapan devletler, ortak raporlama standardı kapsamında otomatik bilgi değişimi yapılmasına yönelik yasal alt yapı oluşturabileceklerdir. (OECD, 2019c)

On altı maddeden oluşan anlaşma modeli ile akit devletlerin iç hukuklarının idaresi ve uygulanmasına yönelik anlaşma kapsamındaki öngörülebilir bilgilerin değiştirilmesi düzenlenmiştir. Anlaşma kapsamındaki vergiler ise; gelir ve kar üzerinden alınan vergileri, sermaye üzerinden alınan vergileri, net servet üzerinden alınan vergileri ile emlak, veraset ve intikal vergilerini içermektedir.

Anlaşma modelinde talep üzerine bilgi değişimi ve yurt dışında vergi incelemesi yapılacağı hükümlerine yer verilmiştir. Otomatik bilgi değişimini ise 2015 yılında yapılan protokol ile ülkelerin belirleyebileceği düzenlenmiştir.

OECD web sitesinden elde edilen bilgilere göre, genellikle Cayman Adaları, Antiguda ve Barbuda ve Man Adası gibi vergi cenneti olan ülkeler ile imzalanan TIEA'ların sayısının güncel durumunda 518 adet olduğu görülmüştür. (OECD, 2019c)

1.4. Bilgi Değişiminin Önemi ve Amacı

Teknoloji ve sermaye hareketlerinin giderek daha mobil ve dijital olması ticari iş ve işlemler için yeni fırsatlar yaratmaktadır. Vergi mükellefleri ise bu fırsatları kullanarak yasal olarak ödemesi gereken vergileri ya hiç ödememe ya da vergiden kaçınma eğilimi gösterebilmektedirler. Dolayısıyla vergi idarelerinin mükelleflerin yasa dışı yollarla başvurduğu bu yöntemleri izlemesi ve hatta sınır ötesi finans kurumları ile işbirliği içinde olması büyük önem taşımaktadır.

Küreselleşme, vergi mükelleflerinin yatırımlarını off-shore finansal kuruluşlar aracılığı ile yapmalarını ve yönetmelerini kolaylaştırmıştır. Bu nedenle yirmi yılı aşkın

süredir küresel servet Bermuda, İsviçre, Hong Kong ya da Cayman Adaları gibi vergi cenneti olarak bilinen çeşitli finans merkezlerine doğru kaymıştır. Küresel servetin bu bölgelere kaymasının nedenleri arasında para birimi çeşitliliği ya da politik riske karşı koruma sağlanması yer almaktadır. Ancak diğer taraftan küresel servetin bu bölgelere kaymasının en önemli sebepleri vergi yükümlülüklerinden kaçınma ve servetlerin gizlenmesi isteğidir. (Casi, Nenadic, Orlic, & Spengel, 2019, s. 172)

Bilgi değişimi, ülkelere vergi mükelleflerinin başka ülkelerde bulunan varlıkları, hesapları ve gelirleriyle ilgili bilgilere erişmesine imkan sağlar. Bu bilgiler vergi mükellefinin gelirini ya da varlıklarını bildirmediği durumlarda daha çok önem kazanmaktadır. Değişime tabi tutulan bilgiler bankacılık skandalları da göz önüne alındığında devletlerin kendi vergi yasalarını etkin bir şekilde uygulamasına olanak sağlamaktadır. (Ring, 2013, s. 353)

Yukarıda belirtilen açıklamalara çerçevesinde vergi idarelerinin sınır ötesi vergi idareleri ve finans kurumları ile işbirliği içerisinde olmasının gerekçeleri aşağıda belirtildiği şekilde özetlenebilir: (OECD, 2000, s. 11)

- Vergi mükelleflerinin ödemesi gereken verginin vergi idarelerince doğru belirlenmesi ve tahsil edilebilmesi,
- Vergi kanunlarına uymamak için teknolojinin sunduğu fırsatlardan yararlanan vergi mükellefleri ile diğer vergi mükellefleri arasındaki eşitsizliklerin ortadan kaldırılması,
- Vergi kanunlarına mükelleflerin gönüllü uyumunun teşvik edilmesi,
- Vergi idarelerin vergi toplama ve vergi mükelleflerinin yasal yükümlülüklerini yerine getirmedeki maliyetlerin aza indirilmesi,
- Uluslararası sermaye hareketlerindeki sapmaların azaltılması,
- Haksız vergi rekabetinin engellenmesi,

- Vergi şeffaflığının artırılmasının sağlanmasıdır.

Uluslararası kuruluşların çalışmaları ile tüm dünyaca kabul edilebilir vergi standartlarının geliştirilerek bilgi değişimi etkin hale getirilmesi ve vergi şeffaflığının sağlanması amaçlanmaktadır. Son yıllarda özellikle Panama Belgeleri ve Lüksemburg skandalları gibi olayların neticesinde, pek çok uluslararası şirketin ve hatta nüfuzlu kişilerin gelirlerini vergi cenneti olan ülkelere kaydırdığı görülmüştür. Vergisel olayların gittikçe küresel boyut kazanması haksız ve zararlı vergi rekabetinin ancak uluslararası işbirliği ile çözüme kavuşacağını ortaya çıkarmıştır. (Gedikli, 2018, s. 4)

Uluslararası sermaye hareketlerinin önündeki engellerin kaldırılması, insanların servetlerini sınır ötesinde daha düşük vergilerin olduğu ülkelere ya da vergi cenneti olarak tanımlanan bölgelere taşımalarına yardımcı olmuştur. Ancak bu durumda vergi idareleri, mükelleflerinin servetlerini tam olarak belirleyememekte ve beyan usulüne dayanarak vergilendirme yapmak zorunda kalmaktadırlar.

Piketty'e göre ise; beyan usulü yöntemi kullanılarak vergilendirme yapıldığı durumlarda, vergi mükelleflerinin iyi niyetine güvenilerek varlıklarını beyan etmesinin talep edilmesi günümüz şartları dikkate alındığında etkin bir vergilendirme sonucu doğurmamaktadır. Bu nedenle vergi idarelerinin daha etkin bir vergilendirme yapabilmesi, 21. yüzyıla çok daha uygun olan her mükellefin dahil olduğu otomatik bir bilgi değişimi sistemi ile gerçekleşebilecektir. (Piketty, 2014, s. 566)

Vergiden kaçınma ve vergi kaçakçılığının sonucu olarak hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkeler kalkınmayı sağlamak ve yoksullukla mücadele etmek için tahsil etmesi gereken vergi gelirlerini toplamada sorunlar yaşamaktadırlar. Çok sayıda vergi mükellefinin, vergi ödemekten kaçınmak için banka gizliliği, düşük vergi oranı gibi "uygun koşullar" sunan vergi cenneti ülkelere varlıklarını taşımaları devletlerin gelirlerinin azalmasına sebep olmuştur. Bu durum özellikle gelişmekte olan ülkelerin

yoksul vatandaşlarına yönelik yeterli kamu hizmeti sunamaması ve yoksulluğun daha da derinleşmesi ile sonuçlanmaktadır. (Yıldız & Demir, 2019, s. 340-341)

Vergi mükellefleri vergiden kaçınmak için servetlerini vergi cennetlerine taşımaktadırlar. Vergi cennetleri ise banka bilgi gizliliği gibi çeşitli gerekçelerle genellikle bilgi değişimine yanaşmamaktadırlar. Ancak vergi cennetlerinin banka gizliliğini öne sürmelerinin gerçek sebebinin müşterilerinin vergi kaçırmalarına izin vererek bundan kendilerinin de kazanç sağlamak olduğu aşikardır. (Piketty, 2014, s. 567) Bu nedenle özellikle vergi cenneti olan ülkelerle yapılan bilgi değişimi anlaşmaları ya da otomatik bilgi değişimi yöntemi ile vergi şeffaflığı sağlanarak vergi gelirlerinin artırılması amaçlanmaktadır.

Ekonomik entegrasyonun en önemli faydalarından birisi de ülkelerin birbirleriyle kolay bir şekilde serbest ticaret yapmasıdır. Ancak agresif vergi planlaması, haksız vergi rekabeti gibi uygulamalarla başka bir ülkenin vergi kaynaklarından faydalanıp ve hiçbir yaptırıma maruz kalınmamasının adil bir sonuç olmadığı ortadır. (Piketty, 2014, s. 567) Bu bağlamda, uluslararası alanda bu sisteme son vermenin en doğru yolu ülkelerin zorunlu bilgi değişimini uygulamasıdır.

Gelir ve servet eşitsizliğinin bütün dünya ülkelerinde artış göstermesi; OECD, Birleşmiş Milletler gibi pek çok uluslararası organizasyon ve akademisyen tarafından günümüzün en önemli sorunlarından biri olarak görülmektedir. Gelir ve servet eşitsizliğinin yol açtığı sonuçlara örnek olarak, ekonomik büyümenin azalması, sosyal dışlanmanın artması ve demokratik kurumların zarar görmesi verilebilmektedir. Ayrıca gelir eşitsizliğinin yaşandığı toplumlarda suç oranlarının artması, zihinsel hastalıklar ve genç gebeliklerin yaşanması gibi pek çok sosyal sorunlar da ortaya çıkmaktadır. Sosyal politika alanında gelir ve servet eşitsizliğinin pek çok sebebi bulunmasına karşılık en önemli sebeplerinden birisi de toplumların daha varlıklı kesimlerinin vergiden kaçınma ve vergi kaçırmaya yönelik faaliyetleri olarak düşünülebilir. Finansal varlıkların ve

gelirlerin vergi idarelerinin ulaşamayacağı sınır ötesindeki bölgelere kaydırılması vergi kaçakçılığının yanı sıra gelirin yeniden dağıtılmasını engellemektedir. (Meinzer, 2017, s. 2) Bu nedenle, gelir ve varlıklarını sınır ötesinde tutan kesimlere yönelik vergisel bilgilerin, vergi idareleri arasında paylaşılması ve değiştirilmesi büyük öneme sahiptir.

Gelirlerini ve servetlerini vergi cennetlerine kaydıran kişilere ve kurumlara yönelik sunulan en önemli avantaj, bilgilerin bu bölgelerin gizlilik kuralları nedeniyle vergilendirme yetkisine sahip ikamet ülkesine açıklanmamasıdır. Vergi cennetlerindeki finansal kurumların müşterilerinin finansal bilgilerinin açıklanması konusunda bir yükümlülüğü bulunmamaktadır. Bu durum büyük oranda vergi kaçakçılığının tespit edilememe riskini artırmaktır. Örneğin, ABD Hazine Bakanlığı tarafından 2012 yılında yapılan bir araştırmaya göre, gelirin beyan edilmesinde şeffaflığın ve bilgi değişiminin olduğu durumlarda %1 ile %8 arasında değişen bir oranda gelirin ya da vergi matrahının eksik tespit edilme riski bulunmaktadır. Ancak eğer çok az şeffaflığın ve bilgi değişiminin olması durumunda gelirin %56'sının yanlış ya da eksik beyan edilmesi riski bulunmaktadır. (Meinzer, 2017, s. 2) Bu sonuç, uluslararası alanda şeffaflık ve bilgi değişiminin olmaması durumunda vergi matrahlarının büyük bir oranının tespit edilemediğini göstermektedir.

Zucman tarafından yapılan bir araştırmada ise, ABD ve Fransa'nın merkez bankalarının yayımlamış olduğu servet hesaplamalarına göre 2013 yılı sonu itibariyle dünya çapındaki hane halkı finansal servetinin yaklaşık %8'i vergi cennetlerinde bulunmaktadır. Vergi cennetlerinde bulunan servetin ise %30'u İsviçre'de diğer kısmı ise Singapur, Cayman Adaları gibi diğer vergi cenneti ülkelerinde yer almaktadır. (Zucman, 2015, s. 56-57)

Yukarıda bahsedilen vergi cennetlerinde tutulan servet oranları, ciddi tutarlarda bir vergi geliri kaybına neden olmaktadır. Finansal kuruluşların müşteri sırrı nedeniyle açıklamadıkları vergisel bilgiler nedeniyle oluşan vergi gelir kaybı tutarı ise bahsedilen

veriler dikkate alınarak 130 milyar avro olarak hesaplanmıştır. (Zucman, 2015, s. 67-68)

Yakın dönemde uluslararası vergi kayıp ve kaçakçılığının ciddi rakamlara ulaşması ile İsviçre'deki UBS bankası ya da AB'de Luksleaks skandalları gibi olaylar neticesinde küresel anlamda ciddi bir önlem alınması gerektiği daha da önem kazanmıştır. Bu noktada ülkeler açısından yapılacak en önemli adım uluslararası bir bilgi değişiminin sağlanması olmuştur. Ancak ülkeler arasında imzalanan ikili işbirliği anlaşmaları ile talep üzerine bilgi değişim yönteminin güncel ekonomik şartlar dikkate alındığında çok da etkin olmadığı ortaya çıkmaktadır.

2012 yılında Fransa'daki Mediport adlı haber portalında bütçeden sorumlu devlet bakanının İsviçre'deki UBS bankasında hesabı olduğunu açıkladığı ses kaydının yayınlanması ile skandal patlamıştır. Fransız Vergi Dairesi ile bu haberi doğrulamak için İsviçre ile imzalamış olduğu anlaşmaya istinaden bilgi değişimine başvurmuş, İsviçre böyle bir hesabın bulunmadığı şeklinde yanıt vermiştir. Ancak bağımsız yargı incelemesi sonucunda bakanın hesabını Singapur'a transfer ettiği ortaya çıkmış ve bakan görevinden istifa etmiştir. Yaşanan bu skandal aslında talep üzerine bilgi değişimi yöntemi altında bilgilerin dürüst bir şekilde paylaşılmadığını ortaya çıkarmıştır. (Zucman, 2015, s. 87)

Küresel alanda yaşanan gelişmeler dikkate alındığında, devletlerin vergi gelirlerinde yaşanan azalmalarla mücadele edebilmek için işbirliği içerisinde hareket etmeyi taahhüt ettiği görülmektedir. Özellikle OECD, AB ve ABD tarafından geliştirilen otomatik bilgi değişimi sistemleri de bu sonucu desteklemektedir.

1.5. Bilgi Değişimi Konusunda Sistemsel Yaklaşımlar

Bilgi değişiminin yasal dayanakları başlığında açıklandığı üzere, bilgi değişiminin temelini başta OECD ve BM Model Anlaşması olmak üzere ülkeler

arasında yapılan uluslararası anlaşmalar oluşturmaktadır. Devletlerarasındaki bilgi değişiminin hukuki alt yapısını oluşturan ve idari işbirliğini sağlayan bu anlaşmalar, farklı sistemsel yaklaşımlar altında hazırlanmaktadır. Bu sistemsel yaklaşımlar ise işbirliğine iki ya da ikiden fazla ülke katılımının gerçekleşmesi bakımından ikiye ayrılmaktadır. (Kahriman & Tepekule, 2014, s. 91-92)

1.5.1. İki Taraflı (Bilateral) Yaklaşım

İki taraflı yaklaşım kapsamında gerçekleştirilen işbirlikleri, çifte vergilendirmeyi önleme anlaşmaları ve çift taraflı bilgi değişimi anlaşmalarıyla sağlanmaktadır. Bu anlaşmalar aracılığıyla gerçekleştirilen bilgi değişimi ya da paylaşımı üç şekilde yapılmaktadır: (Keen & Ligthart, 2004, s. 12-13)

1. Çifte vergilendirmeyi önleme anlaşmaları kapsamında yapılan anlaşmalar,
2. Çifte vergilendirmeyi önleme anlaşmasının bilgi değişimi ile ilgili maddelerinin genişletilerek bilgi değişimi koşullarını içerecek şekilde yapılan anlaşmalar,
3. Çifte vergilendirmeyi önleme anlaşmalarının dışında, ayrıca bilgi değişimine yönelik yapılan anlaşmalar.

OECD ve BM tarafından geliştirilen model çifte vergilendirmeyi önleme anlaşmaları bilgi değişimi maddelerini içermektedir. Bu yöntemle yapılan bilgi değişimi imzalanan çifte vergilendirmeyi önleme anlaşması ile sınır olmak üzere yapılmaktadır. İkinci yöntemde ise var olan bir çifte vergilendirmeyi önleme anlaşmasında bilgi değişimini artırmaya yönelik düzenlemeler yapılarak kapsam genişletilmektedir. Bu anlaşmalar genellikle vergi suç ve suçlularına ilişkin bilgilerin paylaşımı için yapılmaktadır. (Özer, 2006, s. 90-91)

Üçüncü yöntemde ise taraflar arasında herhangi bir çifte vergilendirmeyi önleme anlaşması olmadan bilgi değişimine yönelik anlaşma yapılmasıdır. Genellikle gelir vergisi uygulanmayan vergi cenneti ülkeler ile yapılan bu anlaşmalarda, anlaşmanın

vergi cenneti olan ülke için herhangi bir faydası olmaz iken, anlaşmanın diğer tarafı olan ülke için bilgi değişiminin çok önemli faydalar bulunmaktadır. Örneğin, ABD, Bahamalar, Cayman Adaları, Man Adası gibi vergi cenneti ülkeler ile bu yöntem aracılığı ile bilgi değişiminde bulunmuştur. (Keen & Ligthart, 2004, s. 14)

Anlaşmalar ile yapılan bilgi değişimi genellikle çifte vergilendirme anlaşması kapsamına giren gelir ve sermaye vergileri ile sınırlı olmaktadır. Elde edilen bilgiler, vergi idaresi ve yargısı ile adli makamlarca kullanılmaktadır. Bu tarz anlaşmaların tarafı olan devletler vergi amaçları kapsamında talep edilen bilgileri vermek zorunda olup, ülke menfaatleri sebebiyle bilgi sağlamayı reddetmemektedirler. (Batırel, 2014, s. 44-45)

İki taraflı yaklaşım kapsamında yapılan anlaşmalarda, bilgi değişimine konu olacak bilginin konusu, bilgi değişimi maliyetlerinin ülkeler arasında nasıl paylaşılacağı, değişime konu olan bilgilerin soruşturmalarda nasıl kullanılacağı gibi hususlar yer almaktadır. (Kahriman & Tepekule, 2014, s. 92)

1.5.2. Çok Taraflı (Multirateral) Yaklaşım

İkili anlaşmaların müzakere edilmesi zaman problemi dikkate alındığında oldukça maliyetli olması ve anlaşmanın tarafı olmayan diğer üçüncü ülkelerin yarattığı potansiyel zorluklar da dikkate alındığında, ülkeler bilgi değişimi konusunda çok taraflı yaklaşım modelini tercih etmeye başlamışlardır. Çok taraflı anlaşmalar genellikle ekonomik olarak bölgesel bir birlik oluşturan ve gelişmiş ülkelerin yer aldığı örgütler tarafından imzalanmaktadır. (Keen & Ligthart, 2004, s. 15)

Çok taraflı yaklaşım yöntemi altında yapılan bilgi değişimine örnek olarak Avrupa Birliği (AB) tarafından yapılan çalışmalar verilebilir. Ekonomik, bölgesel ve siyasi bir örgütlenme biçimi olan AB, Birlik içerisinde vergisel konularda işbirliği sağlamak için, AB Karşılıklı Yardım Direktifinde değişiklik yaparak İdari İşbirliği

Direktifini uygulamaya başlamıştır. Üye devletlerin çok taraflı taahhüdü altında Birlik içerisinde etkin ve zamanında işleyecek bir bilgi değişim süreci kurmayı hedeflenmiştir.

Diğer taraftan OECD tarafından hazırlanan "Karşılıklı Anlaşma Modeli" (CMA-Convention on Mutual Administrative Assistance) ile "İskandinav Ülkeleri Vergi Konusunda Karşılıklı Anlaşma Modeli" (Nordic Convention on Mutual Assistance in Tax Matters) çok taraflı bilgi değişim yöntemine örnek olarak verilebilir. (Keen & Ligthart, 2004, s. 15-16)

1.6. Bilgi Değişimi İçin Gereken Koşullar

Ulusal vergi idareleri arasında gerçekleştirilen bilgi değişiminin başarılı olması üç koşulun gerçekleşmesine bağlıdır: (Keen & Ligthart, 2004, s. 11)

i. Ulusal vergi otoriteleri erişebildikleri bilgileri diğer ülkelerin vergi idareleri ile paylaşabilmesi için yasal dayanağının bulunması gerekir.
ii. Vergi otoritelerinin yerel finans kurumlarından ve diğer üçüncü şahıslardan vergi ile ilgili bilgileri elde etme yetkisine sahip olmaları gerekir.
iii. Finansal kurumların ya da diğer kuruluşların vergi mükellefleri hakkındaki bilgi düzeylerinin tam ve ayrıntılı olması gerekmektedir.

Belirtilen bu şartlar sağlanamadığı takdirde, tam ve doğru bir şekilde bilgi değişimi ya da paylaşımı gerçekleştirilememektedir. Şartlar gerçekleştiği takdirde taraflara sağlanan bilgiler, ulusal idarelerin vergi matrahlarını doğru belirlemesine, verginin doğru hesaplamasına ve verginin tahsil edilmesine yardımcı olmaktadır.

Vergisel konularda uluslararası alanda etkin bir işbirliği sağlanabilmesi için yerel düzeyde ulusal vergi idarelerinin, bilgi değişimini anlaması, taahhütte bulunması ve çeşitli yasal düzenlemelere sahip olması gerekmektedir. Bu bağlamda sınır ötesi bilgi

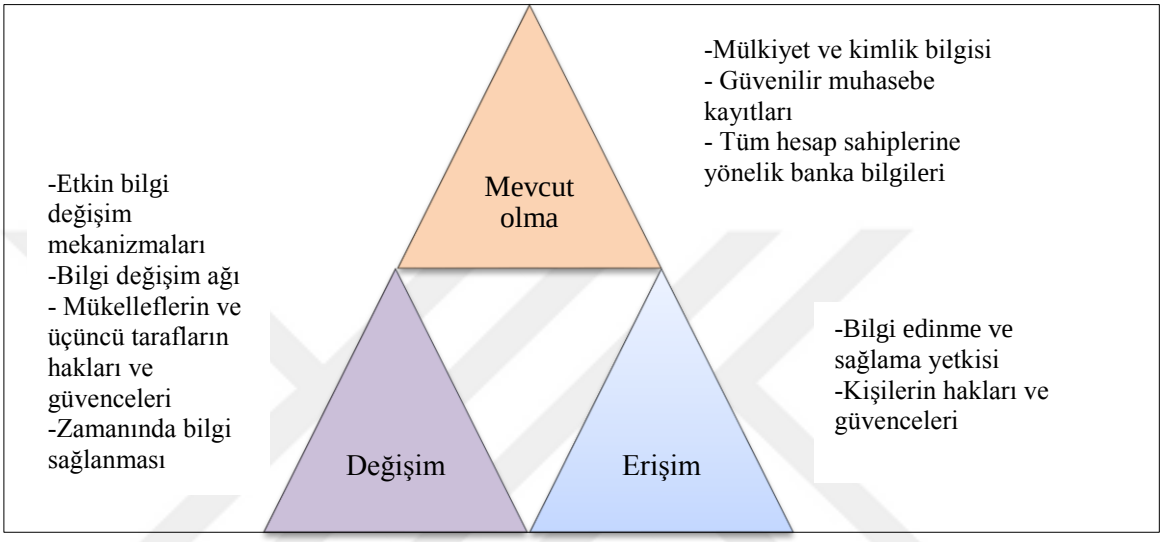
değişiminin gerçekleşmesinde aşağıda belirtilen unsurlar büyük öneme sahiptir. (ADBI, 2015, s. 3-4)

- ***Bilgi değişimini anlamak***, yerel vergi idarelerinin bilgi değişimi konusunda gerekli bilgi birikimine sahip olması anlamına gelmektedir. Yerel vergi idarelerinin uluslararası bilgi değişimi sürecinin ve bu süreçteki kendi rollerinin bilincinde olması gerekmektedir. Yerel vergi idarelerinin farkındalığını artırmak için OECD gibi uluslararası örgütlerin ikili ve çok taraflı çalışmaları büyük öneme sahiptir. Örneğin, Küresel Forum tarafından çıkarılan Bilgi Değişimi İş Tanımı Belgesi (Terms of Reference) yerel idarelere kapsamlı bilgiler sunmaktadır. Ayrıca Küresel Forum tarafından gerçekleştirilen gözden geçirme süreçleri ülkelerin bilgi düzeylerini güncellemelerine yardımcı olmaktadır.
- ***Üst düzey bir taahhüttün bulunması,*** bilgi değişimine yönelik yeni uluslararası standartların uygulanması için o ülkenin en üst düzeydeki hükümet yetkililerin bu konuda bir taahhütte bulunması sürecin başarısının en önemli şartlarından biridir. En üst düzeyde bir taahhütte bulunulması, yerel vergi idarelerinin konu hakkındaki ciddiyetini ve farkındalığını artıracaktır. Ayrıca bu taahhüt bilgi değişimine yönelik o ülkede bir strateji ve mevzuatın oluşturulmasını, gerekli birimlerin kurulmasını, yol haritası ve uygulama planı hazırlanmasını sağlayacaktır. Ancak bazı ülkelerdeki siyasilerin ve iş çevrelerinin bilgi değişimine yönelik olumsuz tavrı bu anlamdaki bir üst düzey taahhüttü engellemektedir.
- ***Yasal çerçeve;*** bilgi değişimi konusunda yasal mevzuatın oluşturulması ve vergi idaresine bilgi değişimi hakkında yetkinin sağlanması gerekmektedir. Ülkedeki yerel mevzuat, bilgilerin mevcudiyetini, vergisel bilgilere erişimi ve bilgilerin değişimini sağlamalıdır.
- ***Eğitim ve bilgilendirme;*** vergi idarelerinde çalışan yetkililerin bilgi değişimi konusunda eğitimi ve bilgilendirilmesi gerekmektedir. Ülkenin büyüklüğü, vergi

mükelleflerinin sayısı, vergi idaresinin kaynakları ve alınan bilgi taleplerine göre yeterli insan kaynağı sağlanması ve yetkililerin eğitilmesi gerekmektedir.

Yukarıda yer alan açıklamalar çerçevesinde bilgi değişimin gerçekleşmesi için gereken koşullar üç ayak üzerinden Şekil 1'de özetlenmektedir.

Şekil 1: Bilgi Değişiminin Üç Ayağı



Belirtilen hususlar dışında, bilgi değişiminin özellikle otomatik olarak yapıldığı yöntem için vergi idarelerinin güçlü bir bilgi teknolojisi alt yapısına ve ağına sahip olması gerekmektedir. Ayrıca vergisel bilgilerin yer aldığı veri tabanlarının ve paylaşımların yapıldığı ağların bilgi teknolojileri açısından güvenliği sağlanmalıdır. Yerel vergi idarelerinin de bilgi teknolojileri alt yapısının kurulumunu ve güvenliğinin sağlanması için bir kaynak ayırması gerekmektedir.

1.7. Bilgi Değişimi Yöntemleri

OECD Model Anlaşmasının 26'ncı maddesi ülkelere bilgi değişimi konusunda geniş bir alan sağlamakta olup, bilgi değişiminin gerçekleşeceği yöntemleri ve biçimleri sınırlamamıştır. Model anlaşma temelde talep üzerine bilgi değişimi için geçerli

olmakla birlikte akit tarafları otomatik ve kendiliğinden bilgi değişiminde bulunma yöntemlerini de dahil ederek işbirliğini genişletebilmektedirler. (OECD, 2006a, s. 7)

OECD tarafından 2006 yılında çıkarılan Vergi Amaçları İçin Bilgi Değişimi Hükümlerinin Uygulanması Hakkında Rehber'de bilgi değişimi yöntemleri belirtilmektedir. Bu kapsamda OECD tarafından çıkarılan rehberde yer alan bilgi değişim yöntemleri aşağıdaki gibidir. (OECD, 2006a, s. 7)

- Talep Üzerine Bilgi Değişimi
- Kendiliğinden (Spontane) Bilgi Değişimi
- Otomatik Bilgi Değişimi

Yukarıda belirtilen üç yöntem dışında 26. madde kapsamında yer alan ancak madde şerhinde belirtilen yeni yöntemler de açıklanmaktadır. Bu yöntemler ise genel olarak vergi mükelleflerine yönelik vergi incelemeleri için gerçekleştirilmektedir. Bu yöntemler; (OECD, 2006a, s. 8)

- Endüstri çapında bilgi değişimleri,
- Eş zamanlı vergi incelemeleri ve
- Yurt dışında vergi incelemeleri,

olarak sınıflandırılmıştır.

1.7.1. Geleneksel Bilgi Değişim Yöntemleri

1.7.1.1. Talep Üzerine Bilgi Değişimi

OECD talep üzerine bilgi değişimini, bir ülkedeki yetkili makamın, sözleşmenin tarafı olan diğer ülkedeki yetkili makamdan belirli bir bilginin talep etmesi olarak tanımlamıştır. Bu yöntemde genellikle talep edilen bilgiler, mükellefin belirli vergi dönemlerine ilişkin işlemlerinin incelenmesi, araştırılması ya da soruşturulması kapsamında olmaktadır. (OECD, 2006b, s. 2)

OECD Rehberinin talep üzerine bilgi değişiminin anlatıldığı modülünde, talep üzerine bilgi değişimi süreci beş adımda tanımlanmıştır. (OECD, 2006a, s. 2)

- Talebin hazırlanması ve gönderilmesi
- Talebin alınması ve kontrol edilmesi
- Talep edilen bilginin toplanması
- Talebe yanıt verilmesi
- Geri bildirim sağlanması

a. Talebin Hazırlanması ve Gönderilmesi

Sözleşmenin tarafı olan devlet, talepte bulunmadan önce öncelikle kendi ülkesinde internet, ticari veri tabanları ya da diplomatik personelleri gibi elindeki imkanları kullanarak araştırma yapacaktır. Diğer ülkeye yapılacak olan talebin yazılı olması esas olmakla birlikte acil durumlar varsa sözlü talepte bulunabilmektedir. Yapılacak olan talebin anlaşılır olması açısından talebin tam ve kapsamlı bir şekilde olması ve mükellef hakkındaki bütün detayları içermesi gerekmektedir. İstenen bilgilerin neden gerekli olduğu açıkça belirtilmelidir. Talebin bir vergi denetçisi tarafından yapılması ve resmi kanallar aracılığı ile yetkili makama iletilmesi gerekmektedir. (OECD, 2006a, s. 2-5)

b. Talebin Alınması ve Kontrol Edilmesi

Talepte bulunan yetkili makam, talebin alınıp alınmadığını mümkün olan en kısa sürede teyit etmelidir. Bilgi talebini alan yetkili makam ise talebin tam ve geçerli olup olmadığı konusunda gerekli kontrolleri yapar. Örneğin, talep bilgi değişimine yönelik gerekli yasal şartları taşıyor mu, yetkili makam tarafından imzalanmış mı, mükellef hakkında bütün bilgileri taşıyor mu gibi kontroller yapılmaktadır. Talebin geçerli ve eksiksiz olup olmadığının gözden geçirilmesi sürecinde yetkili makam, talebi reddetme gerekçeleri olup olmadığını da değerlendirmektedir. Eğer talep geçersiz ve tam değilse,

bilgi talebindeki eksiklikler en kısa sürede bildirilmelidir. Talep geçerli ve tam ise, yetkili makam bilgiyi toplamak için gerekli soruşturmalara başlayacaktır. (OECD, 2006a, s. 5)

c. Talep Edilen Bilginin Toplanması

Talebi alan yetkili makam, talep edilen bilginin toplanması için gerekli özveri ile çalışmalıdır. Çünkü sözleşme kapsamında bilgi değişimi zorunludur. Eğer talep edilen bilgi bulunmuyorsa, karşı taraf en kısa sürede bilgilendirilmelidir. Talep edilen bilgi iki şekilde toplanır. İlk olarak, bilginin hali hazırda vergi idaresinde mevcut olmasıdır. İkinci olarak bilgi, vergi mükellefiyle görüşmek, vergi soruşturması yapmak veya banka gibi üçüncü bir şahıstan bilgi edinmek yoluyla toplanabilmektedir. (OECD, 2006a, s. 6)

d. Talebe Yanıt Verilmesi

Toplanan bilgilere dayanılarak, yetkili makamlar tarafından bilgi talebine yanıt verilmektedir. Bazı ülkelerde cevap, yerel bir vergi idaresi tarafından hazırlanıp, yetkili makam tarafından kontrol edilmektedir. Yetkili makamlar ise genel olarak ülkelerdeki Maliye Bakanlıkları olmaktadır. Eğer yerel mevzuatta öngörülmüş ve istisnalar bulunmuyor ise bilgi talebi hakkında mükellef haberdar edilebilmektedir. Verilecek olan yanıtta, bilginin neden verildiğine yönelik yasal dayanak, talebe yönelik verildiğine ilişkin açıklama, talep edilen bilgi hakkında açıklama ve fatura, sözleşme gibi belgelerin kopyası, bilginin nasıl toplandığı, parasal tutarlar ve bilgi değişimi konusunda mükellefin bilgilendirilip bilgilendirilmediği gibi açıklamalar yer almaktadır. (OECD, 2006a, s. 6-7)

e. Geri Bildirim Sağlanması

Yetkili makamlar arasındaki düzenli, belirli aralıklarda ve kapsamlı bir şekilde yapılan geri bildirim, gelecekteki bilgi değişiminin kalitesinin artırılmasını sağlamaktadır. (OECD, 2006a, s. 8)

1.7.1.2. Kendiliğinden (Spontane) Bilgi Değişimi

Kendiliğinden ya da spontane bilgi değişimi yöntemi, yaygın bir şekilde kullanılmamakla birlikte bilgi değişimi sözleşmesinin tarafı olan devletlerden bir tarafın diğerinin işine yarayacağını düşündüğü bilgileri değişime tabi tutmasını ifade etmektedir. (Spencer, 2000, s. 93)

OECD Rehberinin ikinci modülündeki tanıma göre ise, sözleşmenin tarafı olan bir devletle ilgili olan ve daha önceden talep edilmemiş bilginin diğer tarafa sağlanmasıdır. Vergi idarelerinin ya da vergi denetçilerinin doğası gereği yaptığı işlemeler, vergi denetimi ya da soruşturma sırasında elde ettiği bilgilerin talep olmaksızın diğer tarafa gönderildiği yöntemdir. Devletlerin arasında otomatik bilgi değişimi zorunluluğu olmaksızın kendiliğinden bilgi değişiminin gerçekleştiği bir süreçtir. (OECD, 2006f, s. 3)

Kendiliğinden bilgi değişiminin konusu genellikle başka bir ülkede ikamet eden bir kişi tarafından elde edilen ve beyan edilmediği şüphesi uyandıran gelirler, vergi kaçırmak maksadıyla üçüncü ülkeler üzerinden gerçekleştirilen ödemeler, diğer bir ülkedeki istisna ve vergi indirimi uygulamalarıdır. (Bişgin, 2012, s. 40)

Kendiliğinden bilgi değişiminin gerçekleşmesini sağlayacak bazı durumlar OECD'nin rehberinde örnek olarak verilmiştir. Aşağıda belirtilen durumlar gerçekleştiğinde kendiliğinden bilgi değişimine başvurulmalıdır. (OECD, 2006f, s. 3-4)

- Başka bir ülkede önemli bir vergi kaybı olabileceği konusunda şüphe mevcut ise,
- Başka bir ülkenin vatandaşlarına yapılan ve bildirilmediği konusunda şüphe duyulan ödemeler,
- Bir ülkedeki vergi sorumlusunun başka bir ülkedeki vergi borcunun artmasına neden olabilecek vergi indirimi ya da istisnasından yararlanması,
- İşletme grupları içindeki karların yapay transferlerinden kaynaklanabilecek vergi kaybına yönelik şüphe mevcut ise,
- Diğer vergi mükellefleri tarafından kullanılan belirli bir vergi kaçırma ya da vergiden kaçınma planının bulunma ihtimali var ise herhangi bir talep olmaksızın gerekli bilgiler karşı tarafa iletilmesi,

gerekmektedir.

Kendiliğinden bilgi değişim yönteminin etkinlik ve verimliliği, bilgiyi ileten ülkedeki resmi görevlilerin farkındalığı ve inisiyatifine bağlıdır. Bu nedenle vergi idarelerinin kendiliğinden bilgi değişimi konusunda vergi memurlarının farkındalığını artırıp teşvik etmesi gerekmektedir. Ayrıca başka bir ülkeye spontane bir şekilde faydalı bilgilerin sunulması, benzer şekilde faydalı bilgi alma olasılığını da artırma ihtimali bulunmaktadır. (OECD, 2006f, s. 3)

1.7.1.3. Otomatik Bilgi Değişimi

OECD Rehberindeki tanıma göre otomatik bilgi değişimi ya da bazı ülkeler tarafından adlandırıldığı şekli ile rutin değişim; kaynak ülkesinden ikamet ülkesine vergi mükellefleri hakkındaki toplu gelir kategorileri ile ilgili bilgilerin (örneğin temettü, faiz, telif hakkı, maaş, emekli aylıkları, vb). periyodik ve sistematik bir biçimde gönderilmesi sürecini ifade etmektedir. (OECD, 2012, s. 1)

Otomatik olarak değişime tabi tutulan bilgiler genelde kaynak ülkedeki finansal kurumlar ve işverenler tarafından yapılan rutin bildirimlerden elde edilen bilgilerin toplu bir şekilde ikamet ülkesine gönderilmesidir. Ayrıca ikametgah değişikliği, taşınmaz mal alımı, katma değer vergisi iadesi gibi bilgiler de otomatik bilgi değişiminin konusuna girmektedir. Otomatik bilgi değişimi vergi mükellefinin ikamet ettiği ülkedeki vergi idaresine, mükellefin başka bir ülkedeki gelirlerini doğru bir şekilde beyan edip etmediğini kontrol etme şansı vermektedir. Rapor edilen bilgi, beyan edilen gelirin net değerinin hesaplanmasında kullanılabilmektedir. (OECD, 2012, s. 1)

Sınır ötesi vergi idarelerinin etkin bir işbirliği kurması için en önemli yöntem olan otomatik bilgi değişimi (AEOI) ile amaçlananlar şu şekildedir: (Gedikli, 2018, s. 27)

- Yerleşik olunan ülkedeki vergi yasalarına en üst düzeyde uyum sağlamak,
- Vergi kayıp ve kaçakçılığı ile mücadele ederek vergi gelirlerini artırmak,
- Finansal kuruluşların bilgiye erişim maliyetlerini düşürmek,
- Oluşturulan Küresel Standart aracılığıyla gereken güvenlik önemlerini alabilmek,
- Ulusal vergi idarelerinin risk analizi yapabilmesini sağlamak için veri tabanı oluşturmak,
- Vergi mükelleflerini gönüllü uyuma teşvik etmek.

Yukarıda belirtilen amaçlara yönelik olarak gerçekleştirilen otomatik bilgi değişimi süreci; standardizasyon, veri büyüklüğü ve türü, veri kapsamı ve teknoloji kullanımı olmak üzere dört temel konu üzerinde ele alınmalıdır. (Gueydi & Abdellatif, 2019, s. 790)

- *Standardizasyon:* AEOI'nın en temel ve en önemli özelliği bilgilerin toplanması ve raporlanmasının standart süre, prosedür ve formlar gibi önceden belirlenen kurallara bağlı olmasıdır. Bu şekilde bir standardizasyon olmadan AEOI sürecinden bilgilerin toplanması ve raporlanması süreci çok zor ve maliyetli olacaktır. Bu nedenle AEOI'nun uygulandığı CRS ve FATCA gibi düzenlemelerde bu standardizasyon sağlanmaya çalışılmıştır.
- *Veri büyüklüğü:* AEOI sürecinin ikinci özelliği genellikle çok büyük miktarlardaki verilerin değişime tabi tutulmasıdır. Talep üzerine bilgi değişimi yönteminde olduğu gibi değişim bireysel bazda değil, binlerce kayıt belki de daha fazlasını içeren verilerin toplu bir şekilde aktarılmasını içermektedir.
- *Veri kapsamı:* Değişime tabi tutulacak bilgiler finansal hesaplara yönelik bilgileri de içerecek şekilde çok geniş kapsamlıdır. Ayrıca CRS ve FATCA ile her türlü finansal hesap türleriyle ilgili finansal kuruluşlara da yükümlülükler getirilmektedir.
- *Teknoloji kullanımı:* Değişime tabi tutulan verilerin büyüklüğü nedeniyle, AEOI süreci bilgilerin toplanması, işlenmesi ve raporlanması sürecinde yoğun teknoloji kullanımını içermektedir.

En verimli ancak uygulanması en zor olan bilgi değişimi yöntemi otomatik bilgi değişimidir. Bu yöntemin uygulanması çeşitli zorlukları içermektedir. Dünya Bankası tarafından yapılan bir çalışmada, gelişmekte olan ülkelerdeki otomatik bilgi değişimi sürecinde yaşanan zorluklar raporlanmıştır. Bu ülkeler için en önemli sorun ülkelerin yasal mevzuatlarının otomatik bilgi değişimini içermemesi olup, bu konu hakkında yasal mevzuat değişikliklerinin yapılması gerektiği vurgulanmıştır. Diğer taraftan otomatik bilgi değişiminin özünde yüksek bir bilgi işlem alt yapısı içermesi nedeniyle bilgi teknolojileri maliyetlerinin yüksek olması, insan kaynakları ihtiyacı ve otomatik

bilgi değişiminin gerekliliğine yönelik farkındalığın zayıf olması yaşanan diğer zorluklardır. (Kara & Öz, 2016, s. 179)

Belirtilen bu zorlukların yanı sıra otomatik bilgi değişiminin çeşitli faydaları da bulunmaktadır. Kaynak ülkesinden dijital ortamda alınan bilgiler, alıcı vergi idaresinin veri tabanına girilmek suretiyle mükellefin beyan ettiği gelir ile gelen bilgilerin karşılaştırılması sağlanmaktadır. Dijital ortamda alınan verilerin eşleşmesi ile vergi bilgileri kolay bir şekilde ülkelerin veri tabanlarına işlenecektir. Ayrıca işlenen bu bilgiler çeşitli durumlarda yerel vergi idareleri tarafından risk analizi amaçları için de kullanılabilmektedir. (OECD, 2012, s. 1)

Belirtilen bu kolaylıkların yanı sıra otomatik bilgi değişiminin yararları aşağıda özetlenebilmektedir: (OECD, 2014, s. 5)

- Otomatik bilgi değişimi, vergiden kaçınılan durumlar hakkında zamanında bilgi sağlamaktadır.
- Vergi idarelerinin daha önceden herhangi bir uygunsuzluk belirleyemediği olayların tespit edilmesine yardımcı olur.
- Otomatik bir şekilde bilgilerin değişime tabi tutulacağının mükellefler tarafından bilinmesi caydırıcı etki yaratmaktadır. Vergi mükelleflerini gönüllü bir şekilde tüm bilgileri vergi idaresine beyan etmesine teşvik etmektedir.
- Mükelleflerin vergi idarelerine beyan yükümlülükleri konusunda farkındalıklarının artmasını sağlar ve böylece vergi gelirlerinin artmasına neden olur. Ayrıca bütün vergi mükelleflerinin doğru zamanda, doğru vergiyi, doğru ülkeye ödemesini sağlar.
- Ülkeler otomatik olarak alınan bilgileri kendi veri tabanlarına entegre etmek suretiyle gelir vergisi beyannamelerinin doğru bir şekilde doldurulmasını sağlayabilirler.

Ülkelerin otomatik bilgi değişimini uygulayabilmesi için ikili ya da çok taraflı anlaşmalar aracılığıyla uygun formatları ve operasyonel süreçleri oluşturması gerekmektedir. Örneğin, AB'de çıkarılan İdari İşbirliği Direktifi ile bu süreçler net bir şekilde ortaya konmuştur. OECD uzun yıllardır bilgi değişimi konusunda AB, AB'ye üye devletler ve üye olmayan devletler ile yakın bir şekilde çalışarak otomatik bilgi değişiminin uygulanmasına katkıda bulunmuştur. OECD'nin bu çalışmaları otomatik bilgi değişimi konusunda yasal çerçeveyi oluşturmaktan bilgi değişimini sağlamak için teknik formatlar ve standartlar oluşturmaya kadar uzanmaktadır. (OECD, 2014, s. 3)

1992 yılında OECD tarafından geliştirilen Standart Magnetic Format (SMF) adlı program ile bilgilerin manyetik bantlar şeklinde iletimi sağlanmaya çalışılmıştır. Bu sistem bilgilerin elektronik ortamda yazılı kağıt biçimine benzer şekilde aktarılmasını sağlamaktadır. Program 2004 yılında güncellenen ve özel bir bilgi işlem alt yapısı ile oluşturulan Standart Transmission Format (STF) adlı versiyonu şu anda ülkeler tarafından otomatik bilgi değişiminde kullanılmaktadır. (Çelikkaya & Bişgin, 2012, s. 85)

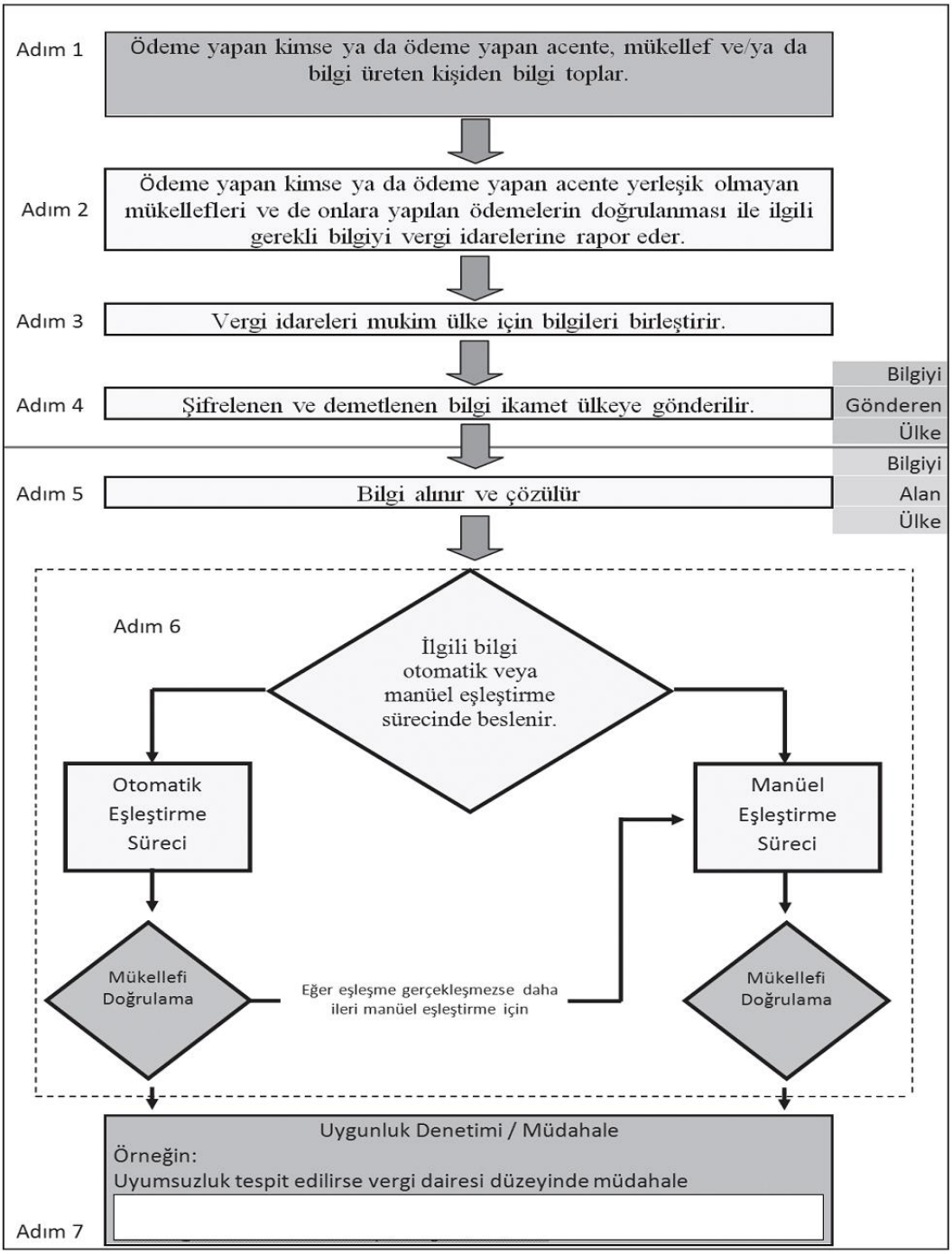
OECD, otomatik bilgi değişim sürecinin işleyişini yedi adımda özetlemiştir. (OECD, 2014, s. 3)

1. Ödeme yapan kişi ya da kuruluş vergi mükellefinden bilgi edinir ya da bilgiyi kendisi elde eder.
2. Ödeme yapan kişi ya da kuruluş edindiği bilgileri vergi idarelerine raporlar.
3. Vergi idareleri, mükellefin ikamet ettiği ülke için elde edilen bilgileri birleştirmektedir.
4. Şifrelenen bilgiler mükellefin ikamet ettiği ülkenin vergi idarelerine gönderilir.
5. Vergi mükellefinin ikamet ettiği ülke tarafından bilgi alınır ve şifresi çözülür.
6. Alınan bilgiler otomatik veya manuel olarak eşleştirilir.

7. Sonuçlar analiz edilir ve yasal mevzuata uygun bir şekilde gerekli önlemler alınır.

Otomatik bilgi değişimi sürecinin yukarıda belirtilen adımları Şekil 2'de yer almaktadır.

Şekil 2: Otomatik Bilgi Değişim Süreci



Kaynak: (OECD, 2014, s. 4) aktaran (Gedikli, 2018, s. 29)

OECD Model Anlaşması kapsamında otomatik olarak değiştirilebilecek bilgiler şunladır: Mükelleflerin ikamet yerinin bir devletten başka bir devlete değişmesi, taşınmaz malların mülkiyeti ve gelirleri, temettüler, faiz, telif hakları, sermaye kazançları, istihdam ile ilgili maaş, ücret ve benzeri gelirler, yönetici ücretleri ve benzeri ödemeler, sanatçılar ve sporcular tarafından elde edilen gelirler, emekli

aylıkları ve benzeri ücretler, devlet hizmetlerinden elde eğilen maaşlar ve ücretler, şans oyunlarından elde edilen gelirler, KDV/satış vergisi ve tüketim vergisi gibi dolaylı vergilerdeki kalemleri içeren diğer kalemler ve sosyal güvenlik ödemeleridir. (OECD, 2014, s. 4-5)

1.7.2. Vergi İncelemesine Yardımcı Olan Bilgi Değişim Yöntemleri

1.7.2.1. Endüstri Çapında Bilgi Değişimleri

Uluslararası işlemlerin artması ile birlikte küresel zorluklarla karşı karşıya kalan vergi idarelerinin tek başına hareket etmesi güçleşmiştir. Bir vergi anlaşmanın tarafı olan devletlerin belirli endüstriler ve ortak çıkarlarla ilgili konular hakkında birbirlerinin bilgi ve uzmanlıklardan faydalanma isteği de artmıştır. Bu ihtiyaçlara ise endüstri çapında bir bilgi değişimi gerçekleştirilerek cevap verilebilmektedir. (OECD, 2006c, s. 2)

Endüstri çapında bilgi değişimi özel olarak bir vergi mükellefi hakkında değil, bütün bir ekonomik sektörü kapsayan bilgi değişimi yöntemidir. Bu tür bir bilgi değişiminin amacı, dünya çapında endüstri uygulamaları ve işletme şekilleri hakkında kapsamlı veriler elde etmektir. Ayrıca endüstride yer alan mükellefler hakkında vergi müfettişleri tarafından yapılan vergi incelemelerinin daha etkin ve verimli yapılmasını sağlamaktır. OECD ülkeleri arasında endüstri çapında bilgi değişimi genellikle bankacılık ve sigortacılık, bilgi teknolojileri, emtia, elektronik ürünler, balıkçılık, petrol ve gaz, ilaç ve telekomünikasyon sektörleri kapsamında gerçekleştirilmektedir. Diğer taraftan endüstri çapında gerçekleştirilen bilgi değişiminin kapsamı sermaye yapıları, mali düzenlemeler (özellikle yapılandırılmış finansal işlemler), fikri mülkiyet, birleşme ve devralmalar, özelleştirme, değerleme ve amortisman gibi stratejik konuları içerecek şekilde genişletilebilir. (OECD, 2006c, s. 2-3)

Endüstri çapında bilgi değişimi anlaşmanın tarafı olan devletlerin yetkili makamları arasındaki resmi yazışma aracılığıyla başlamaktadır. Katılan bütün ülkelerin yeterli bilgi değişimi mekanizmalarına sahip olmaları koşulu ile iki taraflı ya da çok taraflı olabilmektedir. Yetkili makamlar arasındaki ilk resmi yazışmada bilgi değişimi konusunun detayı, bilgi toplama ve değiştirme yetkisine sahip olan ilgili vergi idarelerinin personelinin belirlenmesi, belirlenen toplantı tarihleri ve yeri gibi bilgiler yer almaktadır. (OECD, 2006c, s. 2)

Endüstri çapında bilgi değişimi, belirli vergi mükelleflerin mali işlemlerine ilişkin incelemeleri içermemektedir. Ancak belirli bir vergi mükellefi hakkındaki talepler uygun bilgi değişimi aracı kullanılarak yapılabilmektedir. Bu özel talepler, endüstri çapında bilgi değişimini tamamlayan bir süreç olmaktadır ve vergi mükellefinin eş zamanlı incelenmesine yol açabilmektedir. (OECD, 2006c, s. 5)

1.7.2.2. Eş Zamanlı Vergi İncelemeleri

Eş zamanlı vergi incelemesi, iki ya da daha fazla devletin her biri kendi ülkesinde olmak üzere ilgili herhangi bir bilgiyi paylaşmak amacıyla, her iki devletin de ortak ya da menfaatlerinin olduğu vergi mükellefleri hakkındaki vergi incelemelerini aynı anda ve birbirinden bağımsız olarak gerçekleştirmelerini ifade etmektedir. Eş zamanlı vergi incelemesi yöntemi, uluslararası vergi kaçakçılığı ve vergiden kaçınmada şüphelenilen durumlarda vergi idareleri tarafından kullanılan uygun bir kontrol aracıdır. Bu yöntem aracılığı ile bilgi değişimi konusunda yüksek düzeyde bir verimlilik sağlanmakta ve ilgili tüm ticari faaliyetlerin incelenmesi gerçekleştirilmektedir. Ayrıca vergi mükellefleri açısından da farklı ülkelerdeki yasalara uyum yükünü azaltmakta ve çifte vergilendirilmenin önlenmesinde rol oynamaktadır. Eş zamanlı vergi incelemesini uygulayan ülkeler ise bu yöntemin

oldukça faydalı ve verimli bir kontrol aracı olduğunu ve olumlu sonuçlar elde ettiklerini ifade etmektedirler. (OECD, 2006d, s. 4)

OECD tarafından hazırlanan Rehberin beşinci modülünde eş zamanlı vergi incelemesinin seçimi, yapılması ve sonuçlandırılması süreci on adımda tanımlanmıştır. (OECD, 2006d, s. 9)

1. ***İlk Olay seçimi:*** Vergi idareleri bireysel olarak eş zamanlı vergi incelmesi için uygun olayları/durumları belirlemektedir.
2. ***Uygun olayda anlaşma:*** Eş zamanlı vergi incelemesi yapılması uygun görülen olaylar için vergi idareleri arasında anlaşma yapılmasıdır.
3. ***Ön incelemelerin gerçekleştirilmesi:*** Planlama toplantısı yapılmadan önce denetçiler tarafından mali tabloların gözden geçirilmesi ve grup şirketlerinin analizi gibi konuların incelenmesidir.
4. ***Mükellef ile iletişim kurulması:*** Mükellefle iletişim kurulup, eş zamanlı vergi incelemesi hakkında bilgilendirilmelidir.
5. ***İlk planlama toplantısı:*** Koordinasyon stratejileri gibi konuları görüşmek üzere belirlenmiş temsilciler arasında ilk toplantının yapılmasıdır.
6. ***Toplantılar ve mükelleflerle görüşmeler yapılması***: Eş zamanlı vergi incelemesi yöntemi ile ilgili vergi idaresi ile bilginin nasıl değişime tabi tutulacağı, yasal çerçeve ve inceleme kapsamındaki bilgileri edinmek için mükellefle toplantı ve görüşmeler yapılmasıdır.
7. ***Daha fazla incelemenin yapılması:*** Mükelleflerle yapılan görüşmeler sonrasında incelemenin ilerletilmesidir.
8. ***Olayın sonuçlandırılması:*** Eş zamanlı vergi incelemesinin devam ettirilmesinde herhangi fayda elde edilemeyeceğini düşünen taraf durumu karşı tarafa mümkün

olan en kısa sürede bildirmesi gerekmektedir. İnceleme tarafların birbiriyle anlaşması suretiyle sonuçlandırılmaktadır.

9. ***Final raporunun hazırlanması:*** İnceleme sonuçlarının ve sürecin değerlendirmelerinin yer aldığı kapsamlı bir rapor hazırlanmasıdır.
10. ***Uygulanan süreçlerin geliştirilmesi:*** Süreç iyileştirmeye yönelik eş zamanlı vergi incelemesi yapan koordinatör denetim elemanı tarafından öneriler getirilmesidir.

1.7.2.3. Yurtdışında Vergi İncelemesi

OECD tarafından hazırlanan Rehberin altıncı bölümünde yurtdışında gerçekleştirilebilecek vergi incelemesi açıklanmıştır.

Yurtdışındaki vergi incelemesi, anlaşmanın tarafı olan devletlerden biri diğer devletin yetkili makamına o ülkedeki mükelleflerle görüşme yapabilme ve mükelleflerin yazılı iznini almak suretiyle kayıtlarını inceleyebilme yetkisinin verilmesidir. İnceleme yapma yetkisi verilen ülkenin yetkili makamı karşı tarafı mükelleflerle yapılacak görüşmeler hakkında bilgilendirmesi gerekmektedir. Bu inceleme yöntemine, yerel mevzuatın belirlediği sınırlar dahilinde izin verilmektedir. (OECD, 2006e, s. 4)

Eş zamanlı vergi incelemesi gibi yurtdışında gerçekleştirilen vergi incelemesi etkin ve verimli bir inceleme yöntemidir. Vergi denetim elemanlarının vergi mükellefleri ile ilgili konularda bağımsız olarak değil de birlikte çalışmasını sağlayan bu yöntem, vergi mükellefleri için de avantaj sağlamaktadır. Bu tür bir işbirliği, çift vergi incelemesi yapılmasını ya en aza indirip ya da tamamen önleyip, zaman ve parasal maliyetleri azaltmaktadır. (OECD, 2006e, s. 5)

1.8. Bilgi Değişimine Yönelik Sınırlamalar

Devletlerarasında yapılan anlaşmalar vergisel bilgilere ulaşma konusunda yükümlülükler getirmesine rağmen, belirli koşulların altında bilgiye erişimde sınırlamalar da bulunmaktadır. Bu sınırlamaların başında öncelikle bilgilerin değişimi konusunda mütekabiliyet yani karşılıklılık olması yer alırken mükelleflerin hakları bağlamında vergi mahremiyeti ve gizlilik hususları ön plana çıkmaktadır.

1.8.1. Vergi Mahremiyeti ve Gizlilik

Uluslararası çift taraflı ya da çok taraflı anlaşmalar aracılığı ile akit devletlerin vergi idareleri, mükellefleri hakkında edindikleri bilgileri birbirleriyle paylaşabilmektedirler. (Başaran Yavaşlar, 2015, s. 33-34)

Uluslararası bilgi değişiminde ülkelerin karşılıklı olarak edindikleri bilgiler ise söz konusu anlaşmalara dayanak olan OECD, Birleşmiş Milletler ve ABD Model Anlaşmalarında yer alan mahremiyet ve gizlilik hükümleri kapsamında korunmaktadır. Model anlaşmalarda yer alan vergi mahremiyeti ve gizlilik hükümleri otomatik bilgi değişimi dahil olmak üzere diğer bilgi değişim yöntemlerini de kapsamaktadır. (Doğrusöz & Gedikli, 2018, s. 1140)

Ülkeler arasındaki bilgi akışında yaşanan artış, vergi gelirlerinde ve vergi şeffaflığında artışa da sebep olmak olmaktadır. Ancak sunulan bilgilerin ve bilgilerin kullanılabilirliğinin artması vergi mükelleflerinin haklarının korunmasında bazı sıkıntılar da doğurabilmektedir. Bu kapsamda mükelleflerin vergi bilgilerinin gizliliği ve gizlilik hakkı, bilgi değişimi sürecindeki en önemli sıkıntılardan birisidir. (Debelva & Mosquera, 2017, s. 381)

Uluslararası bilgi değişiminin yasal dayanakları metinlerinin incelenmesi neticesinde, model anlaşmaların mahremiyet, gizlilik ve bilgilerin korunması

konularına özel olarak önem verdiği ve bu konulara yönelik hükümler içerdiği görülmüştür.

OECD Model Anlaşmasının 26'ncı maddesi kapsamında gerçekleştirilen bilgi değişiminde, anlaşmanın tarafı olan devletlerin edindikleri bilgilerin gizli kalmasını ve bilgilerin anlaşmada belirlenen amaçlara göre kullanılmasını sağlayacak şekilde sadece vergi konularında görevli idari ve yargı personeli ile paylaşılacağı düzenlenmiştir. (Kocatepe, 2019, s. 89) Birleşmiş Milletler Model Anlaşması da gizliliğe ilişkin benzer hükümler içermektedir.

OECD ve Avrupa Konseyi tarafından düzenlenen Vergi Konularında Karşılıklı İdari Yardımlaşma Sözleşmesi, OECD tarafından geliştirilen ortak raporlama standartlarının ve finansal hesapların otomatik bilgi değişimine dayanak teşkil etmektedir. Bu anlaşmanın 21'inci maddesinde ise kişilerin korunması ve yardım sağlamanın sınırlamalarına ilişkin hükümler ve 22'nci maddesinde gizliliğe ilişkin düzenlemeler yer almaktadır.

Yukarıda belirtilen bilgi değişimine yönelik mekanizmalar aracılığıyla elde edilen bilgilerin anlaşmalarda ya da yasal dayanaklarda belirlenen amaçlar dışında kullanılmaması vergi mahremiyeti ve gizliliğin sağlanmasına yöneliktir. Ayrıca devletlerin vergi mahremiyetinin ve kişisel verilerin korunmasına yönelik çeşitli güvenceleri de sağlaması gerekmektedir. Bu koşullar ve güvencelerin sağlanması devletlerin uluslararası bilgi değişimine olumlu bakmasını sağlayacaktır. (Öner, 2008, s. 125)

Bilgi değişimi konusunda mükelleflerin vergi idarelerine bilgi verme yükümlüğü bulunmasına karşılık vergi idarelerinin de vergi mahremiyetine özen gösterme yükümlülüğü bulunmaktadır. Vergi mahremiyeti ise vergi idarelerinin mükellefler hakkında elde ettikleri bilgileri açıklamaması ve diğer kişilerin lehine kullanmaması

anlamına gelmektedir. Beyan esasına dayalı vergilendirmenin olduğu durumlarda mükellefler vergi idaresine güven duyarak bilgilerini beyan etmektedirler. (Orkunoğlu Şahin, 2012, s. 200-201) Mükellefler tarafından açıklanan bilgilerin ifşa edilmemesi ve bilgi değişimi sürecinde ise gerekli önlemlerin alınması vergi idarelerine yüklenen sorumluluklardandır.

Ülkemizde vergi mahremiyetine ilişkin hüküm Vergi Usul Kanunu'nun 5'inci maddesi ile düzenlenmiştir. Söz konusu madde ile vergi ile ilgili işlerde görevli memurların "…*mükellefin ve mükellefle ilgili kimselerin şahıslarına, muamele ve hesap durumlarına, işlerine, işletmelerine, servetlerine veya mesleklerine mütaallik olmak üzere öğrendikleri sırları veya gizli kalması lazım gelen diğer hususları ifşa edemezler ve kendilerinin veya üçüncü şahısların nef'ine kullanamaycağı"* düzenlemiştir.

Maddede belirtilen "*şahsına ilişkin sırlar veya gizli kalması lazım gelen diğer hususlar"* ifadesi kişinin Anayasa hükümleri doğrultusunda koruma altına alınan özel hayata yönelik bilgiler olarak değerlendirilmektedir. Kişilerin özel hayatına ilişkin bilgiler ise "kendi iradeleri " ile paylaşılan gizli alanlarına ilişkin bilgilerdir. Bu nedenle bu alanlara ilişkin vergi idarelerinde görev alan yetkililerin öğrendikleri ya da bilgi değişimi ile edindikleri bilgiler, vergi mahremiyeti açısından tam koruma gerektirdiği düşünülmektedir. (Bilgin & Yılmaz, 2019, s. 387-388)

Uluslararası alanda bilgi değişimini sağlayan mekanizmalar son yıllarda talep üzerine olmaktan ziyade otomatik bilgi değimine yönelik kaymıştır. Vergi mükelleflerinin haklarının korunması ise otomatik bilgi değişimine yönelik OECD tarafından geliştirilen CRS, ABD'nin FATCA yasası ya da AB Direktifleri dikkate alındığında daha da önem kazanmaktadır. Finansal hesap bilgilerinin belirli periyotlarla otomatik değişimini sağlayan bu düzenlemeler devletlere vergi gelirlerini artırma

konusunda imkan sağlarken diğer taraftan devletlerin gizliliğe ve bilgilerin korunmasına yönelik endişelerini de artırmıştır.

Devletlerin bilgi değişimi sonucunda sundukları bilgilerin gizliliği ve korunmasının sağlanmaması durumunda çeşitli endişeleri bulunmaktadır. İlk olarak, yabancı hükümetlerin elde ettikleri bilgiler siyasi amaçlar için kullanılabilme ihtimali bulunmaktadır. İkinci olarak, vergisel bilgiler medya veya ulusal rakipler gibi kurumlara vergi mükelleflerine karşı avantaj sağlamak için sızdırılabilir. Üçüncüsü, yolsuzluğun bulunduğu hükümetlerde elde edinilen bilgilerin vergi mükelleflerinden rüşvet ve haraç almak için kullanılma durumu ortaya çıkabilme ihtimali bulunmaktadır. Son olarak, elektronik ya da siber saldırılara karşı zayıf durumunda olan devletlerin bilgilerin korunmasını sağlayamaması ülkeleri bilgi değişimi konusunda endişelendirmektedir. (Byrnes, 2017, s. 1041)

Otomatik bilgi değişimi ile yalnızca bir tek vergi mükellefi ya da mükellef grubuna yönelik belirli bilgiler paylaşılmamaktadır. FATCA ya da CRS ile belirlenen hükümlere göre (örneğin, belirli tutarların üzerindeki hesap bakiyeleri) pek çok vergi mükellefine yönelik çok kapsamlı bilgiler değişime tabi tutulacaktır. Belirli periyotlar ile sürekli ve belirlenen yazılımlar üzerinden gerçekleşecek olan otomatik bilgi değişimi sonucunda, ülkeler elde edilen bilgilerin doğru kullanımı ve gizliliği konusunda yönelik endişelenmektedirler. (Debelva & Mosquera, 2017, s. 366)

Geçmişte yapılan bilgi değişimi mekanizmalarından farklı bir şekilde otomatik bir şekilde paylaşılan bilgilerin kullanımı sadece vergisel amaçlarla sınırlı olmamak üzere kara para aklama, terörizmin finansmanı, yolsuzluk gibi amaçlarla da kullanılabilmektedir. Örneğin, OECD Model Yetkili Makam Anlaşması yolsuzluk ve kara para aklama gibi amaçlarla bilginin kullanıma izin vermektedir. Bilginin bu amaçlarla kullanılması elde edilen bilgilerin vergi otoriteleri olmayan kurumlarla da

paylaşılmaktadır. Bu kurumların adı ve statüsü ülkeden ülkeye değişmekle birlikte kesin bir gizlilik yükümlülüğüne sahip olup olmadığı ya da ihlal durumunda ne gibi yaptırımlar bulunduğu açık değildir. (Debelva & Mosquera, 2017, s. 366) Bu nedenle devletlerin otomatik bilgi değişimi sürecinde, bilgilerin vergi idaresi dışındaki kurumlar tarafından kullanıldığı durumlarda gizlilik hükümlerine çok dikkat etmesi gerekmektedir.

Diğer taraftan FATCA, CRS ya da AB Direktifleri uyarınca finansal hesapların otomatik bilgi değişimi sürecinde finansal kuruluşlar da yer almaktadır. Finansal kuruluşlar bahsedilen bu uluslararası düzenlemeler uyarıca değişim amacıyla bilgi toplamaya başlamışlardır. Bu nedenle veri güvenliği ve koruma kurallarının ülkelerin hem bilgi toplayan finansal kuruluşları hem de otomatik bilgi değişimi gerçekleştirmekle yükümlü olan yetkili makamları tarafından titiz bir şekilde uygulanması gerekmektedir. Bu bağlamda, raporlama yükümlülüğü bulunan her finansal kuruluşun müşterilerine otomatik bilgi değişimine yönelik verilerinin toplandığı ve değişimine tabi tutulacağına yönelik açıklamada bulunması gerekmektedir. (Baker, 2015)

1.8.2. Mükelleflerin Hakları

Uluslararası vergi kayıp ve kaçakçılığı ile mücadele etmek için kullanılan bilgi değişimi sürecindeki mükellefler hakları üç grup altında toplanabilir. Bu haklar bilgi değişimi ve süreci hakkında bilgi edinme hakkı, sürece katılma hakkı ve bilgi değişimine yönelik yargı yollarına başvurma hakkı olarak sıralanabilir. Bilgi değişim süreci başlamadan önce mükelleflerin bilgilendirilmesi ve tebligat yolu ile sürece katılmasının sağlanması mükelleflere farklı derecelerde güvence sağlamaktadır. Ancak uluslararası bilgi değişimini sağlayan metinlere bakıldığında bu tür hakların çok az sayıda ülke tarafından tanındığı görülmektedir. Ayrıca haklarında bir bilgi talebi olan

mükelleflere yönelik ne şekilde bir süreç işleyeceğine dair özel bir düzenlemeye rastlanılmamıştır. Bu bağlamda, bilgi değişimi sürecinde mükelleflerin vergi idarelerinin kendileri hakkında tesis ettiği iş ve işlemlere yönelik haklarını kullanabilmesi, kendilerini savunabilmesi gerekirse yargı yoluna başvurabilmesi için süreç hakkında bilgi sahibi olması gerektiği değerlendirilmektedir. (Öner, 2016, s. 44-48)

Bilgi değişimi konusunda temel metin olan OECD Model Anlaşmasına bakıldığında ise vergi mükelleflerin bilgi alma hakkı ve sürece katılma hakkına yönelik açık bir hüküm bulunmadığı görülmüştür. Ancak OECD Model Anlaşmasının 26'ncı maddesinin açıklamalarına 2005 yılında eklenen 14.1 paragrafında, vergi mükelleflerinin bilgi değişimi sürecine dahil edilmesinin avantajlarına yer verilmiştir. Söz konusu açıklamada, bilgi değişimi sürecinde vergi mükelleflerine bildirimde bulunulmasının süreçteki hataların önlenmesine yardımcı olabileceği belirtilmektedir. Örneğin, eğer mükellef süreç hakkında bilgilendirilirse yanlış vergi mükellefi hakkında bilgi değişimi yapılması engellenebilecektir. Ayrıca maddeye göre mükelleflerin bilgilendirilmesinin diğer bir avantajı ise eğer hakkında bilgi talebi bulunan mükellef bilgilendirilirse mükellefin gönüllü işbirliği yapma ihtimali bulunmaktadır. (OECD, 2019b, s. 499)

Bilgi değişimi konusunda uluslararası gelişmelere bakıldığında, bilgi değişimi sürecinin etkinliği ve mükelleflerin haklarının korunması arasında bir dengenin kurulması gerekmektedir. Öncelikle bilgi değişimini sağlayan anlaşmalarda bilgi değişiminin konusu ve kapsamının açık bir şekilde belirlenmesi gerekmektedir. Ayrıca mükelleflerin kişisel verilerini tehlikeye atacak bilgilerin değişimi konusunda daha dikkatli davranılması gerekmektedir. (Öner, 2010, s. 314)

Bilgi değişimi sürecinde vergi mükelleflerine yönelik bilgilerin toplanması ve değişime tabi tutulması özel hayatın gizliliği ve kişisel verilerin korunması çerçevesinde de ele alınmalıdır. Özellikle bilgi teknolojileri alanında yaşanan gelişmelerle, vergi alanı dahil olmak üzere pek çok alana yönelik kişisel veriler toplanıp, işlenebilmekte ve başka taraflara aktarılabilmektedir. Bu bağlamda, pek çok ülkede olduğu gibi ülkemizde de kişisel veriler Anayasa ve Kişisel Verilerin Korunması Kanunu (KVKK) ile güvence altına alınmıştır. Kişisel Verilerin Korunması Kanunu'nun 5'inci maddesine göre kişisel veriler ilginin açıkça rızası olmadan işlenememektedir. Diğer taraftan konuya AB düzenlemeleri açısından bakıldığında bazı ülkelerde bilgilerin toplanması ve işlenmesi kapsamında ilgilinin rızasına yönelik düzenlemeler olduğu da görülmektedir. (Bilgin & Yılmaz, 2019, s. 390-391)

Vergi mükelleflerinin bilgi değişimi sürecine katılmasına yönelik uluslararası düzenlemelerde herhangi bir hüküm yok ise ülkeler iç hukuktaki düzenlemelere göre hareket etmektedirler. Ülkelerin mevzuatları dikkate alındığında, bu durum mükelleflerin haklarının korunmasında farklı uygulamalara yol açabilecektir. Örneğin, Avusturya ve Hollanda gibi ülkelerde mükelleflerin sürece katılmasına yönelik düzenlemeler bulunduğu için bu ülkelerdeki mükellefler haklarını kullanabilecekken, diğer ülkelerdeki mükellefler böyle bir haktan yararlanamayacaklardır. (Diepvens & Debelva, 2015, s. 216)

Vergisel bilgilerin uluslararası değişimi sürecine bakıldığında finansal hesaplara yönelik bilgiler ya da vergi mükelleflerini ilgilendiren diğer bilgilerin değişimi sürecinde ilgilinin rızasına ya da bilgilendirilmesine yönelik açıkça bir düzenleme olmadığı görülmektedir. OECD'nin CRS kapsamındaki düzenlemesi, FATCA ya da AB'nin bilgi değişimine yönelik direktifi ile finansal hesaplara yönelik bilgilerin yetkili makamlar aracılığıyla otomatik olarak değiştirilmektedir. Bu düzenlemelere

bakıldığında vergi mükellefinin konuya yönelik rızası alınmadan ve bilgilendirme yapılmadan değişim süreci başlatıldığı görülmektedir. Bu bağlamda, uluslararası alanda bilgi değişiminin kapsamı ve yöntemleri dikkate alındığında mükelleflerin haklarının ileride daha çok tartışılacağı düşünülmektedir. Bu nedenle, mükelleflerin bilgilendirilmesi ve sürece katılmasına yönelik daha net düzenlemelere yer verilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

1.8.3. Karşılıklılık (Mütekabiliyet)

Bilgi değişimine yönelik oluşturulan anlaşma modellerinde karşılıklılık prensibi esas alınmıştır. Uluslararası bilgi değişimi açısından karşılıklılık prensibi ise ülkelerin kendilerine bilgi vermeyi taahhüt eden ülkeler için bilgi paylaşımı yapması ve mevzuatlarında buna yönelik düzenlemelerin bulunması anlamına gelmektedir. (Bişgin, 2012, s. 26)

Bilgi değişimi sürecindeki karşılıklılık ilkesi, iki ülkenin mevzuatlarının birbirine uygun olmasına ifade etmemektedir. Önemli olan devletlerarasında bir bilgi talebi söz konusu ise her iki devletin de bilgi sağlamaya yönelik benzer düzenlemelere ve sonuçlara sahip olmasıdır. Diğer taraftan karşılıklılık ilkesinin diğer bir etkisi de bilgi talebinde bulunan ülkenin kendi mevzuatı buna izin verse dahi talepte bulunulan ülkenin mevzuatı buna aykırı ise bilgi talebi geri çevrilmektedir. (Öner, 2008, s. 155-158)

1.8.4. Ticari, Mesleki ve Diğer Sırlar

OECD model anlaşmasının 26'ncı maddesine göre, herhangi bir ticari, sınai, mesleki sırrın ya da ticaret sürecini ifşa edecek bilgilerin açıklanma zorunluluğu bulunmamaktadır. Ancak bahsedilen bu bilgiler çok geniş bir anlamda yorumlanmaması gerekmektedir. Özellikle finansal bilgi içeren muhasebe defterleri ve kayıtları ticari ve mesleki sır teşkil etmemektedir. Ticari ve mesleki sır gibi bilgilerin

ortaya çıktığı durumlarda bilgilerin sağlanıp sağlanamayacağına yönelik karar talep edilen devletin takdirine bırakılmıştır. (OECD, 2006b, s. 13)

Kişilerin ticari ve mesleki konuları hakkındaki bilgiler bir açıdan kişilerin özel alanını ilgilendiren bilgiler olarak değerlendirilebilmektedir. Bu bilgilerden sır olarak gizli kalması gerektiği değerlendirilenler ise vergi mahremiyetinin konusuna girmektedir. Ekonomik bir değer taşıması, gizli kalmasında sahibine yarar sağlaması ve rekabette avantaj sağlaması gibi unsurlar ticari sır konusuna giren bilgilerin açıklanmasında dikkate alınmalıdır. Diğer taraftan bilgi değişimi sürecinde ticari ve mesleki sır olarak değerlendirilen bilgiler her somut olaya göre ayrı değerlendirilip, karar verilmelidir. (Bilgin & Yılmaz, 2019, s. 388)

1.8.5. Kamu Politikası / Kamusal Menfaatler

Devlet tarafından bilgi vermenin reddedilebileceği diğer bir nedeni de kamu politikası ya da kamu düzeni kavramı ile ilgilidir. OECD modeli anlaşmasında "kamu politikası" terimi; istenen bilgilerin bir devlet sırrı ile ilgili olduğu durumlar ve bir ülkenin hayati çıkarları olarak açıklanmıştır. Bir devletin kamu politikası nedeni ile reddettiği duruma örnek olarak bilgi talep eden ülkedeki vergi soruşturmacısının ırkçı veya politik çıkarlar gözeterek davranması ihtimali verilebilmektedir. Bilgi talebinin kamu politikası gerekçesi ile reddedildiği durumlarla ise uygulamada çok karşılaşılmamaktadır. (OECD, 2006b, s. 14)

1.8.6. Banka Gizliliği

Bankaların ve benzeri diğer finansal kuruluşların müşterilerinin bilgilerini ve mali işlemlerini gizlemesi pek çok ülkedeki yasal gerekliliktir. Ancak bu zorunluluk, banka bilgilerini yalnızca üçüncü taraflara ifşa etmeyi engellemez, aynı zamanda vergi

daireleri de dahil olmak üzere resmi kurumların da bilgilere erişimini engelleyebilir. (OECD, 2006b, s. 15)

OECD tarafından 2000 yılında yayınlanan "Vergisel Amaçlarla Banka Bilgilerine Erişim Raporu" 'nda vergi idaresi de dahil olmak üzere kamu kurumlarına karşı banka gizliliği ilkesinin uygulanması mükelleflerin vergi kaçırma ve yasal olmayan faaliyetlere başvurmasına imkan vereceği belirtilmiştir. Ayrıca banka bilgilerinin gizli tutulmasının diğer ülkelerin vergi gelirlerini olumsuz etkilediği vurgulanarak, OECD üyesi ülkelerin banka bilgilerini erişimine izin vererek bilgi değişime tabi tutması gerektiği ifade edilmiştir. (OECD, 2000)

Banka gizliliğine dayanarak müşterilerin bilgilerinin açıklanmaması uluslararası bilgi değişiminin önündeki en büyük engellerden olmuştur. Ancak şu an gelinen noktada *"Dünyanın kasası"* olarak kabul edilen ve bankalarının müşteri bilgilerini açıklamaması ile bilinen İsviçre bile banka bilgilerini vermeyi kabul etmiştir. (Öz S. N., 2009, s. 30)

Zucman tarafından yapılan araştırmaya göre, banka gizliliği prensibinin İsviçre'ye getirisi, ülkenin GSYH'sinin yaklaşık %3'ne tekabül etmektedir. (Zucman, 2015, s. 112) Bu oran dikkate alındığında, İsviçre'nin banka bilgilerini açıklamamasındaki direniş anlaşılabilmektedir. Ancak özellikle yakın dönemde yaşanan skandallar ve soruşturmaların ardından banka gizliliğinin arkasına sığınarak bilgi değişimi yapmayan İsviçre gibi ülkeler bilgi değişiminde bulunmayı taahhüt etmişlerdir. Dolayısıyla bilgi değişiminin önündeki en büyük engel olan banka gizliliğinin genel anlamda son bulduğu değerlendirilmektedir.

Banka gizliliği ile ilgili üzerinde durulması gereken diğer bir konu ise paranın kaynağının araştırılmasıdır. Kara para aklama, yasa dışı organize suç örgütleri ve terörün finansmanı konuları ile mücadele edebilmek için banka bilgilerinin erişime açılması büyük öneme sahiptir. (Öz S. N., 2009, s. 30)

1.8.7. Mesleki Gizlilik

Bilgi değişimi sözleşmesinin tarafı olan ülkeler, sunulacak bilginin avukat, hukuk müşaviri ya da diğer yasal temsilci arasında kurulan gizli iletişim bilgileri içermesi durumunda bilgi talebini reddedebilmektedirler. Ancak burada dikkat edilmesi gereken nokta, gizli iletişimi oluşturan kuralların etkin bir bilgi değişimini engelleyecek şekilde yorumlanmaması ve uygulanmamasıdır. (OECD, 2006b, s. 15)

İKİNCİ BÖLÜM

II. ULUSLARARASI ÇEVREDE YAPILAN BİLGİ DEĞİŞİM ÇALIŞMALARI VE TÜRKİYE'NİN DURUMU

Çalışmanın bu kısmında uluslararası vergilendirme alanında öncü bir kuruluş olan OECD'nin bilgi değişimine yönelik yaptığı çalışmalar ve ABD tarafından çıkarılan FATCA yasası ele alınmıştır.

2.1. Matrah Aşındırması ve Kar Aktarımı Eylem (BEPS) Eylem Planı

G20 ülkelerinin politik desteği altında OECD, küresel alanda vergisel konular üzerinde çeşitli çalışmalar yapmaktadır. Özellikle geliştirmiş olduğu standartlar ve oluşturduğu Küresel Forum aracılığı ile uluslararası vergilendirme sorunlarına çözüm arayışını uzun yıllardır sürdürmektedir. "Vergilendirmede Şeffaflık ve Bilgi Değişimi" ve " Matrah Aşındırması ve Kar Aktarımı Eylem Planları" (Base Erosion and Profit Shifting-BEPS) ile son yıllardaki vergi kayıp ve kaçakçılığı ile mücadele konusunda önemli çalışmalar arasındadır. 2013 yılının Eylül ayında Rusya'da düzenlenen G20 liderler zirvesinde, OECD tarafından oluşturulan BEPS Eylem Planı onaylanmıştır. Çok ayrıntılı ve kapsamlı bir biçimde hazırlanan bu Eylem Planı ile iktisadi faaliyetler sonucunda elde edilen karların ve değerlerin elde edildiği ülkede vergilendirilmesi hedeflenmektedir. 15 adet eylem içeren BEPS ile küresel alanda vergi uyumsuzluklardan kaynaklanan sorunların çözümü amaçlanmıştır. (Kara & Öz, 2016, s. 173-174)

OECD Matrah Aşındırması ve Kar Aktarımı Eylem Planlarını ya da uluslararası literatürde kabul edilen kısaltması ile BEPS'i şu şekilde tanımlamıştır. *Çok uluslu işletmelerin vergi kurallarından kaçmak için boşluklardan ve uyuşmazlıklardan yararlanarak vergi planlama stratejilerinin oluşturulmasıdır. Ekonomik faaliyetlerin az olduğu ya da hiç olmadığı yerlere karların yapay bir şekilde kaydırılması veya faiz,*

telif hakkı gibi indirilebilir ödemeler yoluyla vergi tabanlarını aşındırmak için uygulanan vergi planlama stratejileri BEPS Eylem Planının konusunu oluşturmaktadır. (OECD, 2019d)

Tanımı yukarıda açıklanan BEPS ile mücadele için oluşturulan eylem planları genel olarak, kurum kazançlarının ve değerin elde edildiği yerden farklı bir yere aktarılmasını engellemeye çalışan, eğer bir kar aktarımı yaşandıysa da egemenlik hakkı ve vergide adalet gereği ödenmesi gereken vergilerin şeffaflık ilkesi çerçevesinde alınabilmesini sağlayan düzenlemeleri yapmayı hedeflemektedir. (Alıcı, 2016, s. 28)

Ödenecek kurumlar vergisinin azaltılması ya da hiç ödenmemesinin engellenmesine yönelik oluşturulan 15 adet eylem planları yasal olarak bağlayıcı olmamakla birlikte ülkelerin uyulmasına yönelik taahhütte bulunduğu standartladır. Eylem planları uyum, özün önceliği ve şeffaflık olmak üzere üç ana ilke temelinde oluşturulmuştur. Şeffaflık ilkesi altında, zorunlu açıklama kuralları, transfer fiyatlandırılması, ülke bazında raporlama, uyuşmazlıkların çözümü ve BEPS'in takip edilmesi yer almaktadır. (Diclehan, 2016, s. 152-153)

BEPS'in 5 numaralı eylem planı şeffaflık ve özün önceliği ilkesine yöneliktir. Eylem başlığı ve içeriği aşağıdaki gibidir: (OECD, 2013, s. 18) aktaran (Alıcı, 2016, s. 31-32)

> *Eylem 5. Şeffaflık ve özün önceliğini dikkate alarak zararlı vergi uygulamaları ile daha etkin mücadele edilmesi*
>
> *Şeffaflığın geliştirilmesine öncelik vermek suretiyle zararlı vergi uygulamaları hakkındaki ve ayrıcalıklı vergi rejiminde (vergi cennetlerinde) önemli seviyede gerçek faaliyeti zorunlu tutan çalışmayı yeniden düzeltmektir. Bu çalışma, ayrıcalıklı vergi rejimlerinde uygulanan kural ve düzenlemeler hakkında anında bilgi değişimini zorunlu hale getirmeyi de içerecektir. BEPS bağlamında ayrıcalıklı vergi rejimlerini değerlendirmek*

bütüncül bir yaklaşım gerektirecektir. Bu çalışma, mevcut çerçeve temelinde OECD üyesi olmayan ülkeleri de kapsayacaktır ve mevcut çerçeveye eklemeler ve düzeltmeler yapacaktır.

5 numaralı eylem planı metninde belirtildiği üzere, bağlayıcı olan vergi idari kararları (özelge, peşin fiyatlandırma anlaşmaları gibi) hakkında zorunlu bilgi değişimi yapılmasını sağlanacaktır. Ayrıca ülkelerin tercihli vergi rejimi uygulamalarını izlemek için kurulan OECD Zararlı Vergi Uygulamaları Forumu (Forum on Harmful Tax Practices, FHTP) tarafından izlenmesi sağlanacaktır. (Kaya Topcu, 2018, s. 79-80)

BEPS' in 5 numaralı eylem planın bilgi değişimi açısından önemi, şeffaflığın sağlanmasına yönelik tercihli vergi rejimlerindeki vergi özelgelerini "zorunlu ve kendiliğinden (spontane) bilgi değişimi" kapsamına almasıdır. Ayrıca 2015 yılında eyleme yönelik yayınlanan nihai raporda ise bilgi değişimine konu idari kararların ve özelgelerin çerçevesi net bir şekilde çizilmiştir. Raporda vergi idari kararları ya da vergi özelgeleri ise belirli bir vergi mükellefine veya mükellef grubuna vergi idaresi tarafından verilen taahhüt, açıklama ve öneri olarak tanımlanmıştır. Belirli bir mükellefe ya da mükellef grubuna uygulanan ve vergisel konularda ileriye yönelik yarar sağlayan nitelikteki kararlar ya da özelgeler zorunlu ve kendiliğinden bilgi değişimi yükümlülüğünün kapsamındadır. (Çamurcu, 2017, s. 232-234)

OECD tarafından 5 numaralı eyleme yönelik yayınlanan nihai raporda sadece mükellefe özgü kararların zorunlu ve kendiliğinden bilgi değişimine konu olacağı belirtilmiştir. Zorunlu ve kendiliğinden bilgi değişimi yükümlülüğüne giren vergi idari kararları altı kategoriye ayrılmıştır: (OECD, 2015, s. 10)

i. Tercihli rejimlere ait mükellefe özgü kararlar,
ii. Sınır ötesi tek taraflı peşin fiyatlandırma anlaşmaları ve diğer sınır ötesi tek taraflı vergi kararları,

iii. Vergilendirilebilir kazançların azalmasına sebep olan kararlar,

iv. Daimi işyeri kararları,

v. İlişkili kuruluş kararları,

vi. Zararlı Vergi Uygulamaları Forumu'nun bilgi değişiminin yapılmaması halinde BEPS açısından sakıncalı olarak değerlendirdiği diğer kararlardır.

Yukarıda belirtilen kategorilerden birincisine göre tercihli vergi rejimlerine yönelik mükellefe özgü kararların, ikincisinde ise peşin fiyatlandırma anlaşmalarının bilgi değişimine tabi tutulacağı anlaşılmaktadır. Uluslararası bilgi değişiminin konusuna giren bu uygulamalar diğer devletlerin vergi matrahlarını etkileme ihtimali bakımından zorunlu bilgi değişimine tabi tutulmuştur.

Tercihli vergi rejimi ise geleneksel vergi cenneti tanımına girmemekle beraber bazı ülkelerin çok uluslu şirketlerin ülkelerinde yatırım yapmasını sağlamak üzere çeşitli vergisel teşvikler ve avantajlar sağlaması anlamına gelmektedir. Bu rejimlere örnek olarak, yurt dışından gelen yatırımlara ya da gelirlere vergi istisnalarının tanınması, temettü ya da faiz gelirlerine vergi kesintisi uygulanmaması verilebilir. (Öz S. , 2005, s. 124)

Peşin fiyatlandırma sözleşmeleri ise "*vergi yükümlüsü (bir veya daha fazla bağlı işletmeyi içeren) ile bir veya daha fazla vergi idaresi arasında yapılan ve kontrollü işlemlerde belirli bir dönem için kullanılacak transfer fiyatının belirlenmesine yönelik olarak bir dizi ölçütü (yöntem, karşılaştırma ölçütleri ve gelecekteki olaylar için kritik tahminler gibi) tespit eden bir sözleşmedir."* Bazı ülkelerin vergi idaresi ve mükellefi ile yapılan tek taraflı peşin fiyatlandırma sözleşmelerinin diğer ülkelerde bulunan bağlı işletmelerinin vergi matrahlarını etkileme ihtimali bulunmaktadır. (Öz S. , 2005, s. 303)

Tek taraflı peşin fiyatlandırma anlaşmaları ve diğer tek taraflı vergi kararlarının BEPS kapsamında bilgi değişimine tabi tutulmasının nedeni şeffaflığın olmaması halinde bir işlemin nasıl fiyatlandırıldığı ve vergilendirildiğiyle ilgili uyumsuzluklar ortaya çıkmaktadır. Bu karar kategorisi altında bilgi değişim yükümlülüğünün BEPS'in 13 Numaralı Eylem Planında belirlenen transfer fiyatlandırması açısından ülke bazlı raporlama arasında yakın bir ilişki bulunmaktadır. (Çamurcu, 2017, s. 237)

BEPS'in 13 numaralı eylemi transfer fiyatlandırması belgelendirme yükümlülüklerinin gözden geçirilmesine yöneliktir. Eylem başlığı ve içeriği aşağıdaki gibidir: (OECD, 2013, s. 23) aktaran (Alıcı, 2016, s. 36)

> *Eylem 13- Transfer fiyatlandırması belgelendirme yükümlülüklerinin gözden geçirilmesi*
>
> *Şirketler açısından düzenlemelere uyum maliyeti dikkate alınarak vergi idaresine karşı şeffaflığın arttırılması amacıyla transfer fiyatlandırma belgelendirilmesiyle ilgili kuralların geliştirilmesidir. Geliştirilecek kurallar; çok uluslu şirketlerin kendi belirledikleri genel şablona göre gelirin, ekonomik faaliyetin ve ödenen vergilerin ülkeler arasında küresel dağıtımına dair gerekli bilgileri ilgili ülkelerin tümüne vermesini sağlamalıdır.*

13 numaralı eylem ile transfer fiyatlandırma konusunda vergi idarelerinin yeterli bilgiye sahip olması ve şeffaflığın artırılması amacıyla çok uluslu şirketlere ana dosya, yerel dosya ve ülke bazlı raporlamadan oluşan aşamalı raporlama zorunluluğu getirilmektedir. (Kaya Topcu, 2018, s. 114)

Yukarıda yer alan açıklamalar çerçevesinde, BEPS'in 5 ve 13 numaralı eylemlerinin şeffaflık ve bilgi değişimine yönelik olduğu görülmektedir. Vergi idari kararları, özelgeler, peşin fiyatlandırma anlaşmalarına yönelik zorunlu ve spontane bilgi değişim yükümlülüğü bu kararlardan vergi tabanları etkilenecek olan ülkeler açısından

oldukça önemlidir. Diğer taraftan transfer fiyatlandırma ile ilgili ülke bazlı raporlama yükümlülüğü BEPS'in şeffaflık kapsamındaki diğer bir çalışmasıdır ve vergi idarelerinin bilgiye erişimini sağlamaktadır. Sonuç olarak, OECD'nin aracılığı ile vergi kararları yönünden vergi idareleri arasında zorunlu bir bilgi değişiminin yapılması şeffaflığın gelişmesinde büyük bir rol oynayacaktır.

2.2. Yabancı Hesaplar Vergi Uyum Yasası (Foreign Accounts Tax Compliance Act – FATCA)

Amerika Birleşik Devletleri Kongresi tarafından 18 Mart 2010 tarihinde kabul edilen ve kısaca FATCA olarak bilinen Yabancı Hesaplar Vergi Uyum Yasası ile ABD vergi mükelleflerinin yabancı ya da sınır ötesi (off-shore) hesapları kapsamında beyan etmedikleri gelirlerinin tespit edilebilmesi amacıyla ABD dışındaki finansal kuruluşlarla işbirliği sağlanması öngörülmüştür. (Erdem, 2016, s. 92)

2010 yılında yürürlüğe giren bu Yasa 2014 ve 2015 yıllarında aşamalı olarak uygulamaya geçmeye başlamıştır. Tüm yabancı finansal kuruluşlara dünyadaki bütün Amerikan vergi mükelleflerinin yurtdışındaki banka hesapları, yatırımları, elde ettikleri getiri ve kazanca dair bilgileri Amerikan Hazine Bakanlığı ile paylaşma yükümlülüğü getirmektedir. Bu Yasanın konusu aslında 2003 yılında AB'de tasarrufların vergilendirilmesi direktifine benzemekle birlikte çok daha iddialı bir düzenlemedir. Çünkü söz konusu AB direktifinin kapsamında yalnızca Birlik içerisinde yerleşik finansal kuruluşlardan elde edilen faiz ve benzeri getiriler yer almaktadır. (Piketty, 2014, s. 568) Ancak bu Yasanın kapsamı Dünya genelinde bütün Amerikan vergi mükelleflerine yöneliktir.

Bu Yasa ile Amerikan vergi mükelleflerinin beyan dışı bıraktıkları gelirlerinin tespit edilebilmesi amacıyla ABD'de yerleşik olmayan finansal kuruluşlara bir kısım

yükümlülükler getirilmiş, bu yükümlülüklere uyulmaması durumunda ise uyumsuz sayılan finansal kuruluşlara Amerikan kaynaklı gelirlerden yapılan ödemelerden % 30 oranında stopaj yapılması öngörülmüştür. (GİB, 2019a)

ABD'nin FATCA ile kapsamlı bilgi değişimini öngörmesi uluslararası alanda oyunun kurallarını değiştirmiştir. ABD'nin FATCA kapsamında zorunlu bilgi değişimini uygulamasının ardında iki önemli neden yatmaktadır. İlk olarak, 2008 yılında ABD'nin İsviçre bankası olan UBS'ye vergi kaçakçılığı yaptığı gerekçesi ile soruşturma başlatması ve soruşturmalar neticesinde ABD'nin vergi kaçakçılığı ile mücadele konusunda çözüm arayışına girmesidir. İkinci olarak 2008 küresel finansal krizin ardından oluşan mali açıklar ile borç artışı ve dolayısıyla ABD vergi mükelleflerinden daha fazla vergi toplama ihtiyacı neden olmuştur. İsviçre bankası olan UBS'ye ve devamında diğer İsviçre bankalarına soruşturma başlatılması banka gizliliği konularına tekrar gündeme getirmiştir. ABD tarafından yabancı bankalar nezdinde yürütülen soruşturmalar, Amerikan Gelir İdaresi'nin yabancı finansal kuruluşlarda tutulan varlıklar hakkında bilgi edinmede yetersiz olduğunu ortaya çıkarmıştır. Ayrıca soruşturmalar sonucunda ulaşılan en önemli sonuç ise yabancı finansal kuruluşların, ABD vergi mükelleflerine yasal boşluklardan yararlanmaları için aktif olarak yardım ettiğinin ortaya çıkarılmasıdır. (O'Brien, 2017, s. 147-148)

FATCA ile ABD'nin vergiden kaçınma ve vergi kaçakçılığına yönelik mücadele kapsamında, ülkesinde yerleşik olan ve yerleşik sayılan vatandaşların ve kurumların yurtdışından elde ettikleri ve yurtdışına aktardıkları gelirleri vergilendirmek için bilgi değişimi yapılması sağlanmıştır. Yasa kapsamında bilgi değişimi yapılabilmesi için ABD ile diğer ülkeler arasında bilgi değişimi anlaşmaları imzalanmaktadır. Bununla birlikte yasa kapsamında eğer ülkelerin yerel mevzuatlarında bir engel bulunmuyorsa ABD ile diğer ülkelerin finansal kuruluşları arasında da bilgi değişim anlaşmaları

imzalanabilmektedir. (Bilgin & Yılmaz, 2019, s. 384) Bu kapsamda FATCA ile ABD'nin diğer ülkeler ile otomatik bilgi değişimi yapılmasına yönelik olarak iki farklı model geliştirilmiştir. (GİB, 2019a)

a. ABD ve anlaşmaya taraf ülke arasında karşılıklı otomatik bilgi değişimi yapılmasını öngören "hükümetler arası anlaşma (Model 1)" ve
b. ABD ve anlaşmaya taraf ülkenin finansal kuruluşlarının doğrudan ABD Gelir İdaresi ile anlaşma yaparak tek taraflı otomatik bilgi paylaşımı yapmasını; yetkili idarenin ise talep üzerine bilgi değişimini öngören "işbirliği anlaşması (Model 2)"dir.

Hükümetler arası anlaşma modeli olan Model 1, 1A ve 1B olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Model 1A karşılıklılık ilkesi kapsamında imzalanan bir anlaşma türüdür. ABD ve anlaşmanın tarafı olan diğer devlet arasında karşılıklı bilgi değişimi gerçekleşecektir. Model 1B de ise karşılıklılık ilkesi bulunmamaktadır. Anlaşmanın tarafı olan ülkenin tek taraflı olarak ABD'ye bilgi sunduğu bir anlaşma türüdür. (Gedikli, 2018, s. 45)

İşbirliği anlaşması modeli olan Model 2 de benzer şekilde 2A ve 2B olarak ikiye ayrılmaktadır. Model 2A, vergi konularında bilgi değişim anlaşması ya da çifte vergilendirmeyi önleme anlaşması gibi herhangi bir anlaşma olmadan ABD tarafından finansal kuruluşlardan bilginin talep edildiği anlaşma modelidir. Model 2B ise, vergi konularında bilgi değişim anlaşması ya da çifte vergilendirmeyi önleme anlaşması gibi ABD ile bir anlaşma imzalanmış olan ülkelerin finansal kuruluşlarından bilginin talep edildiği anlaşma türüdür. (Yavaşlar, 2015, s. 36)

OECD ve Avrupa Birliği'ne üye devletler ile G-20 ülkelerinin tamamına yakınının aralarında bulunduğu 100'den fazla ülke, ABD ile otomatik bilgi değişimi konusunda uluslararası anlaşma imzalamıştır. Türkiye ise uluslararası vergilendirme

alanında işbirliğinin güçlendirilerek şeffaflığın sağlanması için ABD ile Model 1A kapsamında karşılıklılık esasına dayalı "Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Amerika Birleşik Devletleri Hükümeti Arasında Genişletilmiş Bilgi Değişimi Yoluyla Uluslararası Vergi Uyumunun Artırılması Anlaşması" 29 Temmuz 2015 tarihinde imzalamıştır. (GİB, 2019a)

ABD ile FATCA kendi mevzuatında değişiklik yaparak bütün dünyadaki finansal kuruluşlara yükümlülük getiren bir düzenleme yapmıştır. Normal şartlar altında ulusal sınırlar içerisindeki bir yasa değişikliği ile başka ülkelerin finansal kuruluşlarına yasal yükümlülük getirilmesi alışılagelmiş bir durum değildir. Ancak ABD, FATCA ile böyle bir gücü kendinde bularak bu şekilde bir düzenleme yapmıştır ve bütün dünyadaki finansal kuruluşlara kendi kurallarını dayatmıştır. Yabancı finansal kuruluşların bu düzenlemeden sonra üç farlı seçeneği bulunmaktadır: bilgileri açıklamak, bilgileri açıklamayarak stopajı kabul etmek, ABD piyasasında faaliyet göstermemek. Ancak ABD piyasalarının finansal sistemdeki önemi dikkate alındığında, bir finansal kuruluş için üçüncü seçenek pek muhtemel görünmemektedir. Bu bağlamda, ulusal bir yasal düzenleme olan FATCA'nın gücü sınır ötesi hukukun değil, ekonomik kuralların etkisinden kaynaklanmaktadır. (Ateş, 2013, s. 67-68)

Sonuç olarak, FATCA'nın gücü uluslararası finansal piyasalarda vazgeçilmez bir gücü bulunan ve dolayısıyla küresel ölçekte uyumsuzluğu cezalandırma yeteneğine sahip olan bir ulus tarafından uygulanan vergi stopajı tehdidine dayandığı ifade edilebilir. (Rahimi & Hauser, 2016, s. 13)

2.3. OECD Tarafından Çıkarılan Vergisel Konularda Finansal Hesap Bilgilerin Otomatik Değişimi Hakkındaki Standart

ABD'nin FATCA düzenlemesinden sonra, 2014 yılında OECD tarafından FATCA'nın global versiyonu olarak da ifade edilen "Vergisel Konularda Finansal Hesap Bilgilerin Otomatik Değişimi Hakkında Standart (Standard for Automatic Exchange of Financial Information in Tax Matters)" yayınlamıştır.

FATCA ile ilgili yukarıda yer alan açıklamalara göre, FATCA'nın ABD'ye yönelik ülkesel bir düzenleme olduğu görülmektedir. Ancak OECD tarafından yayınlanan standart ile küresel düzeyde finansal hesaplar hakkında otomatik bir bilgi değişimi yapılması amaçlanmıştır. Dolayısıyla Vergi Konularında Finansal Hesap Bilgilerin Otomatik Değişimi Hakkındaki Standart, FATCA'nın global versiyonu anlamına gelen "GATCA (Global Account Tax Compliance Act)" olarak da ifade edilmektedir. (Golding&Golding, 2019)

ABD'nin FATCA ile beklentileri tek taraflı ve karşılıklılık olmadan bilgilerin Amerikan Gelir İdaresi'ne bildirilmesine rağmen, OECD vergisel bilgilerin küresel olarak paylaşımını sağlayan çok taraflı bir mekanizma geliştirmiştir. OECD tarafından geliştirilen CRS, FATCA'dan daha geniş kapsamlı bir raporlama standardıdır ve finansal kuruluşlara raporlama ve durum tespitine yönelik kurallar sağlamaktadır. OECD tarafından geliştirilen ortak raporlama standardı FATCA'ya kıyasla raporlanacak finansal bilgilerin türü açısından daha geniştir. Ayrıca FATCA'da vatandaşlık dikkate alınırken, CRS'de yalnızca vatandaşlar değil belirli bir ülkenin bütün yerleşikleri dikkate alınmaktadır. (Jude, 2019, s. 130-131)

2014 yılında OECD tarafından G20 ülkeleri ile birlikte AB ve diğer paydaşlarla birlikte Vergi Konularında Finansal Hesap Bilgilerin Otomatik Değişimi Hakkında Standart adı altında geliştirilen bu standart, yurtdışında tutulan finansal hesap bilgileri

hakkında vergi şeffaflığı sağlamak üzere oluşturulmuş olup, küresel düzeyde vergi kayıp ve kaçakçılığı ile mücadele etmeyi amaçlamaktadır. Ülkeler arasındaki bilgiye erişim maliyetlerini azaltmak ve verimliliği artırmak için oluşturulan bu standart, daha önceden FATCA tarafından oluşturulan düzenlemelerin bir açıdan hükümetler arası versiyonu olarak değerlendirilebilmektedir. (OECD, 2018c, s. 7)

OECD tarafından geliştirilen otomatik bilgi değişimine yönelik yasal dayanaklar, OECD ve Birleşmiş Milletler Model Anlaşmalarının 26'ncı maddesi ve Vergi Konularında Karşılıklı İdari Yardım Anlaşmasının 6'ncı maddesidir. AB ülkeleri için yasal dayanaklar ise üye ülkeler arasından karşılıklı otomatik bilgi değişimini sağlayan İdari İşbirliği Direktifidir.

OECD tarafından vergilemede bilgi değişimini sağlamak amacıyla oluşturulan temel yasal dayanaklar OECD Model Anlaşmasının 26'ncı maddesi ile "OECD–Avrupa Konseyi Vergi Konularında Karşılıklı İdari Yardımlaşma Sözleşmesi" (Council of Europe and OECD Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters) ve bu sözleşmeler kapsamında yapılan düzenlemelerdir. Bu düzenlemeler, vergi otoritelerinin elinde bulunan bilgilerin, diğer vergi otoritelerine belirli kurallar temelinde etkin ve zamanında aktarımı sağlamak için çıkarılmıştır. (Nar, 2014, s. 1639)

Vergi Konularında Finansal Hesap Bilgilerin Otomatik Değişimi Hakkındaki Standart kapsamında otomatik bilgi değişim süreci genel olarak şu şekilde işlemektedir: Finansal kurumlar, kendi ülkelerinde yerleşik bulunmayan kişilere ait hesaplar ve bu hesaplardan elde edilen gelirler hakkındaki bilgileri kendi vergi idarelerine rapor etmektedirler. Vergi idareleri ise ülkelerinde yerleşik olmayan mükellefler hakkındaki bilgileri, kişilerin ikamet ettikleri ülkelerle değiştirmektedirler. Standart kapsamında gerçekleştirilecek otomatik bilgi değişimi süreci ise aşağıdaki belirtilen düzenlemeleri içermektedir: (OECD, 2018, s. 8)

- Finansal kuruluşlar tarafından bilgilerin toplanması ve raporlaması hakkında kuralların oluşturulması,
- Bilginin alınması ya da sunulması için oluşturulması gereken bilgi işlem altyapısı,
- Ülkeler arasından bilgi değişimi yapılmasını sağlayacak yasal mevzuat düzenlemeleri,
- Bilgilerin korunmasına yönelik gizlilik ve vergi güvenliği kurallarıdır.

Ülkelerin otomatik bilgi değişimi yapmasını sağlayan Vergi Konularında Finansal Hesap Bilgilerin Otomatik Değişimi Hakkındaki Standart aşağıda belirtilen dört unsurdan oluşmaktadır: (OECD, 2018, s. 8)

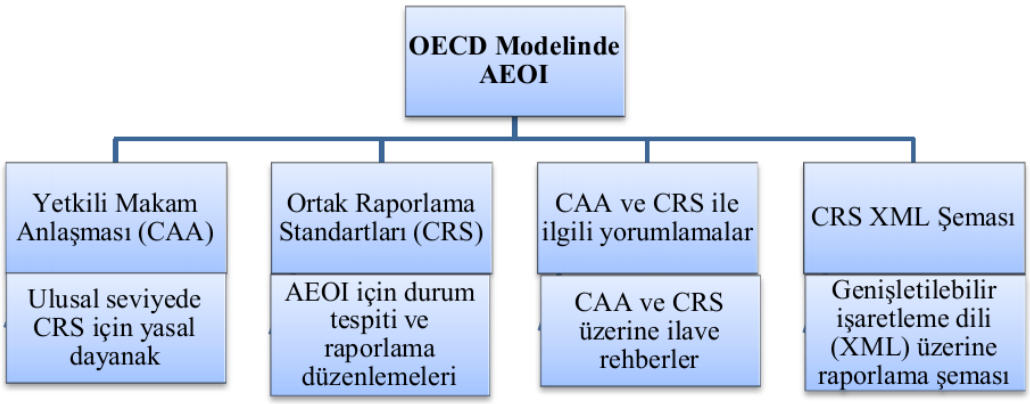
i. Finansal hesap bilgilerinin otomatik olarak değiştirilmesine yönelik finansal kuruluşlar tarafından bilginin toplanması ve raporlanması sürecinde dikkat edilmesi gereken kuralların yer aldığı "Ortak Raporlama Standardı",
ii. Değiştirilecek finansal bilgileri belirten ve Ortak Raporlama Standartlarına göre otomatik bilgi değişimi için uluslararası yasal çerçeveyi sağlayan Model Yetkili Makam Anlaşması (The Model Competent Authority Agreement - CAA),
iii. Ortak Raporlama Standartları ve Model Yetkili Makam Anlaşmasına yönelik açıklamalar ve yorumlar,
iv. Bilgi değişimi için kullanılacak olan veri tabanı olan Genişletilebilir İşaretleme Dili (XML) için teknik açıklamaların yer aldığı bir rehber ile vergi güvenliliği ve gizliliğine yönelik açıklamalar.

OECD tarafından önerilen bilgi değişim sisteminin başarılı bir şekilde uygulanması üç faktöre kritik öneme sahiptir. İlk olarak, bilgi değişiminde durum tespiti

ve raporlamaya yönelik ortak standardın kullanılmasıdır. İkinci olarak ise bilgi değişimine yönelik yasal ve operasyonal dayanak ve son olarak, ortak teknik çözümlerdir. (Rahimi & Hauser, 2016, s. 10)

Finansal hesapların otomatik bilgi değişimi (AEOI) için OECD tarafından geliştirilen standartlar ve yasal dayanaklardan oluşan temel unsurlar Şekil 3'de yer almaktadır.

Şekil 3 : OECD Modelinde AEOI'nın Temel Unsurları



Kaynak: (Casi, Nenadic, Orlic, & Spengel, 2019, s. 166)

OECD tarafından oluşturulan Model Yetkili Makam Anlaşması, ortak raporlama standartları kapsamında iki ülke arasındaki otomatik bilgi değişiminin sağlanması için oluşturulan yasal dayanaktır. Bu anlaşma, otomatik bilgi değişiminin iki taraflı ve karşılıklı olarak yapılacağı ilkesi altında iki ülke arasında imzalanmaktadır. Diğer taraftan, ülkelerin birbiriyle çok sayıda Yetkili Makam Anlaşması imzalaması yerine, maliyetleri azaltmak için Çok Taraflı Yetkili Makam Anlaşması (Multilateral Competent Authority Agreement – MCAA) da imzalanmaktadır.

Yukarıda belirtilen açıklamalar kapsamında, OECD tarafından geliştirilen ve küresel düzeyde otomatik bilgi değişimi yapılmasına yönelik Yetkili Makam Anlaşması, Ortak Raporlama Standartları ve Çok Taraflı Yetkili Makam Anlaşması hakkındaki bilgiler aşağıda açıklanmaktadır.

2.3.1. Model Yetkili Makam Anlaşması (The Model Competent Authority Agreement – CAA)

OECD tarafından oluşturulan Ortak Raporlama Standartları ile otomatik bilgi değişimi ağının kullanılabilmesi için ülkeler arasında yasal bir dayanağın bulunması gerekmektedir. Bu bağlamda OECD tarafından oluşturulan ve karşılıklı iki ülke arasında imzalanan bu model anlaşma, Model Yetkili Makam Anlaşması olarak ifade edilmektedir.

Yedi bölümden oluşan bu model anlaşmanın ilk bölümünde tanımlar, ikinci bölümünde bilgi değişimi kapsamına giren raporlanacak olan hesaplar hakkında bilgiler, üçüncü bölümde bilgi değişiminin yapılacak süreler ve metotları, dördüncü bölümde uyum ve uygulama üzerine işbirliği, beşinci bölümde gizlilik ve veri güvenliği, altıncı bölümde kuralların uygulanması sırasında danışmanlık yapılması ile değişikliler ve yedinci bölümde ise anlaşmanın şartları ele alınmıştır. (OECD, 2017)

CAA kapsamında raporlanacak hesaplar için paylaşılacak bilgiler arasında; hesap sahibinin adı, adres, vergi kimlik numarası (TIN), hesap bakiyesi, değeri, brüt faiz ya da kar payı gibi bilgiler yer almaktadır. Raporlanabilir hesaplarla ilgili bilgiler, hesabın bulunduğu ülkenin vergi kanunlarına uygun olarak belirlenmektedir. Finansal hesaplarla ilgili bilgiler, takvim yılının bitimini takip eden dokuz aylık süre içerisinde yapılması gerekmektedir. (OECD, 2017, s. 24-25)

2.3.2. Ortak Raporlama Standartları (Common Reporting Standart –CRS)

OECD tarafından oluşturulan düzenlemere göre ülkeler arasında otomatik bilgi değişimi sağlanması için öncelikle yasal dayanak teşkil eden bir anlaşmanın imzalanması gerekmektedir. İmzanlanan bu anlaşma kapsamında, finansal kuruluşların

finansal hesap bilgilerin paylaşılması sırasında uyması gereken kurallar ve standartların yer aldığı düzenleme Ortak Raporlama Standartları olarak adlandırılmaktadır.

CRS'ye göre; finansal kuruluşların nezdinde bulunan şahıs ve şirket hesaplarına yönelik ülkelerindeki vergi idarelerine raporlama yapma yükümlülüğü bulunmaktadır. Raporlama yapılacak finansal hesaplar ise mevcut hesap ve yeni hesap olarak ikiye ayrılmıştır. CRS kapsamındaki finansal kuruluşlar için bu iki hesap türüne yönelik müşteri tanıma, hesap açılması sırasında talep edilen belgeler gibi usul ve esaslar bakımında farklılıklar bulunmaktadır. Karşılıklı anlaşma imzalayan ülkeler mevcut ve yeni hesabın tespitinde temel alınacak tarihi kendileri belirlemektedirler. (OECD, 2017, akt. Gedikli, 2018, s.57)

CRS'de raporlanacak olan finansal hesaplara yönelik bir alt sınır belirlenmiştir. 1 mliyon dolar tutarını aşmayan bireysel hesaplar düşük değerli hesaplar olarak belirlenmiş ve finansal kuruluş için raporlama yükümlülüğü kapsamına alınmamıştır. Ancak finansal kuruluş mevcut bireysel hesaba yönelik yapılacak mukimlik araştırması sonucunda raporlama yapıp yapmayacağına karar verecektir. 1 milyon dolar tutarının üzerindeki mevcut bireysel hesaplar ise elektronik kayıtlar ve incelemeler neticesinde hesabın vergisel amaçlarla açıldığı kanısına varırsa raporlama yapılabilmektedir. (OECD, 2017, s. 121)

Yeni bireysel hesap olarak tanımlanan finansal hesaplar için CRS kapsamında, yapılacak inceleme neticesinde yerleşiklilik durumu dikkate alınarak raporlama yapılacaktır. (PWC, 2015, s. 4)

Kurum hesapları için sınır olarak 25 bin dolar tutarı belirlenmiştir. 25 bin dolar tutarını aşmayan mevcut kurum hesapları raporlama kapsamı dışında tutulmuştur. Ancak belirlenen takvim yılı sonunda bu hesabın bakiyesinin 25 bin doları aşması durumu varsa araştırma yapılarak raporlama kapsamına alınması gerekecektir. Yeni

açılan kurum hesabı olarak belirlenen kurumsal hesaplar için ise CRS kapsamında bir limit belirlenmemiştir. Finansal kuruluş tarafından CRS'de belirlenen prosedürlere uygun araştırma yapılarak raporlama yapılacaktır. (OECD, 2017, s. 40-41)

CRS kapsamında raporlama yapmakla yükümlü olan finansal kuruluşlar, yatırım, mevduat, emanet kuruluşları ve bazı sigorta şirketleri olarak belirlenmiştir. Kamu kuruluşları, uluslararası kuruluşlar, gözetim kuruluşları ve merkez bankasının raporlama yükümlülüğü bulunmamaktadır. (OECD, 2017, s. 45) Ayrıca, emeklilik ve emekli aylığı hesapları, hayat sigortası sözleşmeleri, gayrimenkul hesapları, emanet hesapları, kapsam dışı bırakılan düşük riskli hesaplar raporlama yapılacak hesapların kapsamından çıkarılmıştır. (OECD, 2017, s. 184)

CRS ile amaçlanan ülkeler arasındaki otomatik bilgi değişiminin daha etkin uygulanabilmesi için standart prosedürler oluşturulacak bilgi kalitesinin artırılmasıdır. Ayrıca kişilerin ya da kurumların FATCA dışında, GATCA olarak adlandırılan küresel bir bilgi değişim mekanizmasının varlığından haberdar olması sağlanarak vergi yasalarına gönüllü uyum ile vergi kayıp ve kaçakçılığı ile mücadele edilebilecektir. (Golding&Golding, 2019)

CRS FATCA'ya kıyasla global bir düzenlemedir. Ayrıca FATCA'ya uymayan finansal kuruluşlara Amerikan kaynaklı gelirlerden yapılan ödemelere %30 oranında stopaj yapılması düzenlenirlen CRS'de bu şekilde bir yaptırım düzenlemesi bulunmamaktadır. CRS kapsamındaki uyumsuzluklara yönelik düzenlemeler yargılama yetkisine dayanarak iç hukuk hükümlerine göre uygulanmaktadır. Diğer bir ifade ile yaptırım yetkisi ülkelerin düzenlemelerine bırakılmıştır. Yaptırım hükümlerinin ne kadar katı ya da ne kadar etkili uygulancağı her ülkenin vergi toplamaya yönelik çabalarına göre değişmektedir. Bu bağlamda, ülkelerin uygulamalarından kaynaklanan

farklılıklar genel olarak küresel bilgi değişiminin de etkinliği etkileyebilecektir. (Rahimi & Hauser, 2016, s. 13)

CRS'deki yaptırımlara yönelik hükümler ülkelere bırakılmakta olup, para cezalarının 762 ABD Doları ile yaklaşık 2.5 milyar ABD Doları arasında değiştiği görülmektedir. Bu nedenle asgari para cezası sınırının konulması gerektiği dikkate alınmalıdır. Diğer taraftan bazı görüşlere göre etkin bir bilgi değişimi için sınır ötesi vergi kaçakçılığına yönelik bazı ülkelerin uyguladıkları gönüllü beyan uygulamalarının ortadan kaldırılması gerektiği ifade edilmektedir. (Casi, Nenadic, Orlic, & Spengel, 2019, s. 195)

Genel olarak küresel bir düzenleme olarak ifade edilen CRS bazı boşluklar içermektedir. Vergi kaçakçıları bu boşlukları kullanarak finansal hesap bilgilerinin raporlanmasını engelleyebilir. Bu yöntemlerden birisi, CRS kapsamında bulunmayan bir ülkede bir finansal kuruluşta açılan hesap ikamet ülkesine bildirilmeyecektir. Diğer bir yöntem ise sahte ikamet belgesi ya da altın vize uygulaması ile CRS kapsamında olmayan ülkelerden alınan belgeler ile finansal hesap açılmasıdır. Bu yöntem ile açılan finansal hesap raporlanabilir bir hesap olma özelliğini kaybetmektedir. (Knobel & Meinzer, 2014, s. 29)

2.3.3. Çok Taraflı Yetkili Makam Anlaşması (Multilateral Competent Authority Agreement – MCAA)

Çok Taraflı Yetkili Makam Anlaşması ise birden fazla CAA yapmak yerine etkin bir bilgi değişim mekanizması oluşturulması için yapılan çok taraflı anlaşmaları ifade etmektedir. Çok Taraflı Yetkili Makam Anlaşmasının yasal dayanağı ise Vergi Konularında Karşılıklı İdari Yardımlaşma Konulu Çok Taraflı Sözleşme'nin altıncı maddesidir. (OECD, 2019e)

Sekiz bölümden oluşan MCAA, temel olarak CAA kapsamında ele alınan konular ile ilgili benzer düzenlemeler içermektedir. CAA model anlaşmasından farklı olarak, çok taraflı anlaşma olan MCAA'da anlaşmanın tarafı olan ülkelerin temsilcilerinin yer aldığı OECD nezdinde bir sekretarya oluşturulmuştur. Bu sekretarya anlaşma hükümlerinin yerine getirilmesine yönelik ülkelere destek olmaktadır. (OECD, 2017, s. 217)

OECD tarafından geliştirilen çift taraflı ya da çok taraflı yetkili makam anlaşmalarında bilgi değişiminin ne zaman yapılacağına yönelik kesin bir süre belirlenmemiştir. Ülkelere anlaşmaları imzalamak suretiyle bilgi değişiminin yapılacağı zamanlara yönelik taahhütlerde bulunmaktadır.

Çok Taraflı Yetkili Makam Anlaşmasına dayanılarak geliştirilen diğer bir anlaşma modeli ise "Ülke Bazlı Raporların Değişimine İlişkin Çok Taraflı Yetkili Makam Anlaşması" dır. Bu anlaşma modelinin amacı ise Matrah Aşındırması ve Kar Aktarımı Eylem Planlarında (BEPS) belirlenen 13 numaralı eylemin gerçekleştirilmesine yöneliktir. (OECD, 2019e)

BEPS'in 13 numaralı eylem ile transfer fiyatlandırma konusunda vergi idarelerinin yeterli bilgiye sahip olması ve şeffaflığın artırılması amacıyla çok uluslu şirketlere transfer fiyatlandırma kapsamında ana dosya, yerel dosya ve ülke bazlı raporlamadan oluşan aşamalı raporlama zorunluluğu getirilmektedir. (Kaya Topcu, 2018, s. 114)

Mayıs 2019 itibariyle 100'den fazla ülkenin yer aldığı 4000'e yakın bir sayıda ortak raporlama standartlarına yönelik ikili yetkili makam anlaşması imzalanmıştır. Ayrıca 106 adet ülke ise çok taraflı yetkili makam anlaşmasını imzalamıştır. (OECD, 2019e)

Sonuç olarak, uluslararası bilgi değişimini farklı bir boyuta taşıyan FATCA ve CRS, vergi cenneti olan ülkeleri de kapsayan küresel bir bilgi değişimi rejimi ortaya koymaktadır. FATCA ve CRS öncesi dönemlerde genellikle ikili anlaşmalar vasıtasıyla uygulanan bilgi değişimi yaklaşımlarının kapsamının daha sınırlı olduğu görülmüştür. Bu nedenle FATCA ve CRS ile "büyük patlama (big bang)" olarak da ifade edilen küresel bir otomatik bilgi değişimi sürecine geçilmiştir. (Ahrens & Bothner, 2019, s. 2)

Ahrens ve Bothner (2019) tarafından FATCA ve CRS'nin etkinliğinin ölçülmesine yönelik yapılan bir çalışmada, FATCA ve CRS'nin sınır ötesi vergi kayıp ve kaçakçılığını azaltmada başarılı olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Yapılan hesaplamalar neticesinde, FATCA ve CRS kapsamında imzalanan anlaşmalar sayesinde hane halklarının vergi cennetlerinde tuttukları varlıklarında %67 oranında bir azalmanın yaşandığı görülmüştür. Yapılan analizlerde, vergi cennetlerinde tutulan varlıkların azalmasının sebebi olarak otomatik bilgi değişimi anlaşmalarının küresel düzeyde onaylanması ve uygulanması dışında belirgin bir bulguya rastlanılmamıştır. (Ahrens & Bothner, 2019)

2.4. Küresel Forum Çalışmaları

Vergi Amaçlarına Yönelik Şeffaflık ve Bilgi Değişimi Küresel Forumu kısa adıyla Küresel Forum, hem OECD hem de OECD üyesi olmayan ülkeler için şeffaflık ve bilgi değişimi konusunda kapsamlı bir çerçeve sunma amacıyla kurulmuştur. Küresel Forum, yaptığı çalışmalar neticesinde vergi şeffaflığı konusundaki uluslararası standartların uygulanması üzerinde çalışan kilit bir uluslararası kurum haline gelmiştir. Küresel Forum'un çalışmalarının arasında OECD tarafından çıkarılan ortak raporlama standartları gibi uluslarlarası standartların diğer ülkeler tarafından uygulanmasına yönelik gözden geçirme faaliyetleri (peer review) de yer almaktadır. Küresel Forum bünyesinde 158 adet üye ülke ve gözlemci sıfatıyla katılan 15 adet uluslararası kuruluş

bulunmaktadır. Küresel Forum üyesi olan bütün ülkeler OECD tarafından geliştirilen standartları uygulamayı taahhüt etmişlerdir. Küresel Forum ülkelerin taahhütlerine yönelik belirli periyotlarda gözden geçirmeler yaparak, rapor halinde yayınlamaktadır. (OECD, 2018e)

Otomatik bilgi değişim standartlarının yaygın olarak benimsenmesi ve uygulamada etkinliğinin sağlanmasına yönelik Küresel Forum tarafından yapılan çalışmalar aşağıdaki başlıklar altında gösterilebilir: (OECD, 2018b, s. 2-5)

- Otomatik bilgi değişim standartlarının yaygın bir şekilde benimsenmesini sağlanması,
- Yapılan taahhütlerin zamanında uygulamaya geçirilip geçilmediğine yönelik izleme yapılması,
- Otomatik bilgi değişim standardının uygulanmasının kalitesini gözden geçirilmesi.

OECD tarafından küresel düzeyde otomatik bilgi değişimi yapılmasını sağlayan standarda yönelik yapılan gözden geçirmeler neticesinde 2018 yılında bir rapor yayınlanmıştır. Bu rapora göre, CRS'yi uygulamayı taahhüt eden ülkelerin buna yönelik düzenlemeler yaptığı ancak ABD'nin böyle bir düzenleme yapmadığı belirtimiştir. ABD'nin ise 2015 yılı itibariyle FATCA kapsamında uygulanmaya başlanan Model 1 kapsamında tam karşılıklılık sağlanmasına yönelik otomatik bilgi değişimi yaptığı belirtilmiştir. (OECD, 2018b, s. 2)

Yapılan incelemeler neticesinde, 2018 yılı sonuna kadar toplam 84 adet ülkede otomatik bilgi değişimi gerçekleşmiştir. Diğer taraftan bazı ülkeler için teknik alt yapı çalışmaları, bazıları için ise mevzuatsal düzenlemelerin tamamlanmaması nedeniyle otomatik bilgi değişimi 2018 yılı sonu itibariyle gerçekleştirilememiştir. (OECD, 2018b, s. 10)

Tablo 1: 2018 Yılı Sonu İtibariyle Bilgi Değişimi Yapamayan Ülkeler

Teknik Alt Yapı Çalışmaları Nedeniyle Bilgi Değişimi Yapamayan Ülkeler	Yasal Mevzuat Eksikliği Nedeniyle Bilgi Değişimi Yapamayan Ülkeler
1. Marshall Adaları 2. Monserrat 3. Rusya 4. Saint Vincent ve Grenadinler	1. Antigua ve Barbuda 2. Brunei Sultanlığı 3. Dominika 4. İsrail 5. Niue 6. Katar 7. Sint Maarten 8. Trinidad ve Tobago 9. Türkiye 10. Vanuatu

Tablo 1'de yer alan açıklamara göre, yasal mevzuat eksikliği nedeniyle Türkiye için henüz tam anlamıyla otomatik bilgi değişim sürecinin başlamadığı görülmektedir.

2.5. Türkiye'nin Durumu

Türkiye'nin imzalamış olduğu çifte vergilendirmeyi önleme anlaşmaları ve bilgi değişimi anlaşması listelerine bakıldığında çok sayıda ülke ile anlaşma imzaladığı görülmektedir. 85 adet ülke ile çifte vergilendirmeyi önleme anlaşmasının ve 5 adet ülke ile de vergi konularında bilgi değişim anlaşmasının yürürlükte bulunduğu görülmektedir. (GİB, 2019b)

Türkiye'nin taraf olduğu anlaşma metinlerine bakıldığında genellikle OECD Model Anlaşmasının temel alındığı görülmektedir. Bu bağlamda Türkiye, bilgi değişimi sürecini genel olarak Model Anlaşmanın bilgi değişimi konusunu düzenleyen 26'ncı maddesi temelinde gerçekleştirdiği söylenebilir. (Öner, 2016, s. 41-42)

Bilgi değişimi konusunda ülkemiz çifte vergilendirmeyi önleme anlaşması ve bilgi değişimi anlaşmaları dışında günümüzde küresel olarak uygulanan bilgi değişim anlaşmalarını da imzalayarak finansal hesap bilgilerin otomatik bilgi değişimi sürecine dahil olmuştur.

Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Amerika Birleşik Devletleri Hükümeti Arasında Genişletilmiş Bilgi Değişimi Yoluyla Uluslararası Vergi Uyumunun Artırılması Anlaşması ve Eki Mutabakat Zaptının Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair 6677 sayılı Kanun 16 Mart 2016 tarihinde Resmi Gazete 'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Söz konusu anlaşma ile çalışmanın 2.2. başlığı altında da anlatıldığı üzere, Türkiye'de yerleşik finansal kuruluşların FATCA'da belirlenen kurallara göre Gelir İdaresi Başkanlığına bildirim yapma yükümlülükleri bulunmaktadır. Gelir İdaresi Başkanlığına bildirimi yapılan finansal hesap bilgileri Amerikan Gelir İdaresi'ne bildirilmektedir. (GİB, 2019a)

OECD tarafından geliştirilen standartlara ilişkin Türkiye'nin durumuna bakacak olursak, uluslararası otomatik bilgi değişimi ile ilgili ilk yasal düzenleme olan "Vergi Konularında Karşılıklı İdari Yardımlaşma Anlaşması" 20 Mayıs 2017 'de Resmi Gazete'de yayımlanarak yürülüğe girmiştir. Benzer şekilde OECD tarafından Türkiye'nin "Finansal Hesaplar ile İlgili Bilgilerin Otomatik Olarak Değişimine İlişkin Çok Taraflı Yetkili Otorite Anlaşması"nı 5 Mayıs 2017 tarihinde imzaladığı duyrulmuştur. Bu bağlamda, söz konusu uluslararası anlaşmaların imzalanmasının ardından CRS'ye uygun bir şekilde yasal alt yapının oluşturulmasına yönelik Türkiye'nin mevzuat düzenlemeleri yapması beklenmektedir. Hazine ve Maliye Bakanlığı Gelir İdaresi Başkanlığı tarafından taslak "Finansal Hesap Bilgilerinin Vergi Konularında Otomatik Değişimi Hakkında Genel Tebliğ" hazırlanmış ve ilgililere duyrulmuştur. Taslak Tebliğe göre finansal kuruluşlar için ilk raporlama tarihi 31 Mayıs 2018 olarak ifade edilmişken, bu tarih daha sonra 30 Haziran 2018 olarak güncellenmiştir. (Gedikli, 2018, s. 87)

2018 yılında Maliye Bakanı tarafından yapılan açıklamaya göre, 2018 yılı itibariyle Türkiye'nin otomatik bilgi değişimi yaptığı bir ülke bulunmadığını, 2019 sonu

itibariyle Türkiye'nin idari, teknik ve yasal alt yapısı tamamlanarak otomatik bilgi değişimi yapacağı belirtilmiştir. (Anadolu Ajansı, 2018)

Yukarıda yer alan bilgiler değerlendirildiğinde, Türkiye'nin OECD tarafından geliştirlen CRS standardı kapsamın otomatik bilgi değişimi sağlamak için taahhütlerini yerine getirmede geciktiği görülmektedir. OECD tarafından yayınlanan rapora göre ise, Türkiye'nin Antigua ve Barbuda, Brunei Sultanlığı ve Dominika gibi vergi cenneti sayılan ülkeler arasında yer alması itibar açısından olumsuz değerlendirilmektedir. Bu nedenle Türkiye'nin en kısa sürede yasal mevzuat değişiklikleri ve teknik alt yapı sorunlarını çözüme kavuşturup, otomatik bilgi değişiminde bulunan ülkeler arasında yer alması gerekmektedir.

Diğer taraftan Türkiye CRS kapsamında otomatik bilgi değişimi sürecine henüz başlamasada 20 Aralık 2018 ve 21 Aralık 2018 tarihlerinde Norveç Krallığı ile Letonya Cumhuriyeti ile uluslararası vergi uyumunun artırılmasına yönelik otomatik bilgi değişimine ilişkin anlaşmaları imzalamıştır. "*Türkiye Cumhuriyeti ile Letonya Cumhuriyeti Yetkili Makamları Arasında Uluslararası Vergi Uyumunun Artırılmasına Yönelik Otomatik Bilgi Değişimine İlişkin Anlaşma"* ile *"Türkiye Cumhuriyeti ile Norveç Krallığı Yetkili Makamları Arasında Uluslararası Vergi Uyumunun Artırılmasına Yönelik Otomatik Bilgi Değişimine İlişkin Anlaşma"* 30 Aralık 2018 tarih ve 30641 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan Cumhurbaşkanı Kararı ile onaylanmıştır. Söz konusu anlaşmalar otomatik bilgi değişimi kapsamında Türkiye açısından önemli bir gelişmedir.

Anlaşmalar ile finansal kuruluşların, anlaşmada belirtilen hesap bilgilerinin bildirimini yapmaları, CRS kapsamında belirlenen prosedürlere uyulması gerektiği, otomatik bilgi değişiminin vergisel amaçlarla yapılacağı ve elde edilecek bilgilerin gizli tutulması gerektiği düzenlenmiştir. Bildirimi zorunlu hesaplar ise CRS kapsamında

bildirim yapılması gereken hesap olarak tanımlanan hesaplar şeklinde belirlenmiştir. Otomatik olarak bildirimi yapılacak finansal hesaplara yönelik, hesap sahibinin adı, vergi kimlik numarası, hesap tüzel kişiye ait ise kurumun adı, unvanı, vergi kimlik numarası ve hesap bakiyesi gibi bilgiler bildirim yapılacaktır. Bilgi değişiminin yapılacağı süreler ise bilgilerin ait olduğu takvim yılının sona ermesini takip eden dokuz ay içerisinde olarak düzenlenmiştir. Ayrıca otomatik olarak değişime tabi tutulacak bilgiler OECD tarafından geliştirilen genişletilebilir işaretleme dili şeması kullanılarak değiştirileceği belirtilmiştir.

Türkiye ile Letonya Cumhuriyeti ve Norveç Krallığı arasında imzalanan bu anlaşmalar ile OECD tarafından geliştirilen standartların ve işaretleme dili şeması kullanılmasının düzenlenmesi otomatik bilgi değişimi açısından önemli bir gelişmedir. Diğer taraftan Türkiye'nin CRS kapsamında yapılacak bildirimlere ilişkin yasal ve teknik alt yapı çalışmalarını tamamlayıp, küresel bilgi değişimi sürecine dahil olması gerekmektedir.

Ülkemizin hem OECD üyesi ve hem de G20 ülkeleri arasında yer alan bir ülke olması nedeniyle vergi kayıp ve kaçakçılığı ile mücade, şeffaflık, karşılıklı yardımlaşma, bilgi değişimi konularında uluslararası çalışmaların yanında yer almış ve taahhütlerde bulunmuştur. Ancak taahhütlerin uygulanması konusunda diğer ülkelere kıyasla oldukça yavaş hareket ettiği görülmektedir. Küresel otomatik bilgi değişimine yasal dayanak oluşturan Vergi Konularında Karşılıklı İdari Yardımlaşma Anlaşması 2011 yılında imzalanmasına rağmen yürürülüğe 2018 yılında girebilmiştir. Anlaşmanın 7 yılda yürürlüğe girmesi Türkiye'nin gerçekten otomatik bilgi değişimi yapmak isteyip istemediğinin sorgulanmasına neden olmuştur. Bu süreç içerisinde Türkiye bu anlaşmanın yerine Norveç ve Letonya gibi ülkelerle anlaşma imzalamak suretiyle otomatik bilgi değişimi yapmayı tercih etmiştir. Diğer taraftan otomatik bilgi değişimi

konusunda yasal ve teknik alt yapı düzenlemeleri halen tamamlanmamıştır. Bu nedenle bu çelişkili durumlar Türkiye'nin küresel bir otomatik bilgi değişimine yaklaşımı konusunda sorgulamalara neden olmaktadır. (Taş, 2019)

OECD tarafından geliştirilen finansal hesapların otomatik değişimini sağlayan "Finansal Hesap Bilgilerinin Otomatik Değişimine İlişkin Çok Taraflı Yetkili Makam Anlaşması" ise 21 Nisan 2017 tarihinde Paris'te imzalanmıştır. Anlaşma, 31 Aralık 2019 tarihli 1965 sayılı Cumhurbaşkanı Kararı ile onaylanmıştır. Anlaşmaya göre Türkiye'nin finansal hesaplara ilişkin ortak bildirim standardı altında durum tespiti yapma ve finansal hesaplara ilişkin bilgileri yıllık bazda değiştirme yükümlülüğü bulumaktadır. Anlaşmanın yürürlüğe girmesi, Türkiye'nin taahhütlerini yerine getirdiğini ve küresel anlamda finansal hesap bilgilerin otomatik değişimine katıldığını göstermektedir.

Otomatik bilgi değişimine yönelik anlaşmanın yürürlüğe girmesi beklenirken 2016 yılında yayımlanan 6736 sayılı "Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun" ile varlık barışı düzenlemesi yapılmıştır. Varlık barışı adı altında yapılan bu kanun ile gerçek ve tüzel kişilerin yurtdışındaki varlıklarını 31.12.2016'ya kadar Türkiye'ye getirmeleri durumunda varlıkları üzerinde herhangi bir vergi alınmayacağı düzenlenmiştir. Dolayısyla otomatik bilgi değişimine yönelik anlaşma yürürlüğe girmeden bu şekilde bir düzenleme yapılmasının tercih edilmesi özellikle vergi cenneti ülkelerde gizli varlıkları bulunan vatandaşlara yönelik herhangi bir inceleme ve nereden buldun gibi sorgulamalar yapılmamasına neden olmuştur. (Ortaç & Orkunoğlu, 2018)

Benzer şekilde 18.05.2018 tarihinde yayımlanan 7143 sayılı Kanun ile de varlık barışı düzenlemesi yapılarak yurtdışında bulunan varlıkların herhangi bir vergi incelemesi ve soruşturması yapılmadan ve vergi ödemeden milli ekonomiye kazandırılması amaçlanmıştır. Yapılan düzenleme ile daha önceden beyan dışı tutulmuş

yurtdışındaki varlıkların beyan edilerek 3 ay içerisinde ülkede finansal kuruluşlara getirilmesi durumunda vergi incelemesi ve vergi tarhiyatı yapılmayacağı hüküm altına alınmıştır. (Eren, 2018)

30.12.2019 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 29.12.2019 tarih ve 1948 sayılı Cumhurbaşkanı kararıyla yurtdışında bulunan varlıkların yurda getirilme süresi 30.06.2020 tarihine kadar uzatılmıştır. Bazı Varlıkların Ekonomiye Kazandırılması Hakkında Genel Tebliğ (Seri No:1) 'e göre; yurtdışında bulunan varlıkların Türkiye'ye getirilmesindeki maksat;

a) Para, döviz, altın, menkul kıymet ve diğer sermaye piyasası araçlarının fiziki olarak Türkiye'ye getirilmesi veya bu varlıkların Türkiye'deki banka veya aracı kurumlarda açılacak bir hesaba transfer edilmesi,

b) Fiziki olarak Türkiye'ye getirilmesi veya aracı kurumlarda açılacak bir hesaba transfer edilmesi mümkün olmayan menkul kıymet ve diğer sermaye piyasası araçlarının aracı kurumlara bildirilmesi,

olarak belirlenmiştir.

Yurtdışına sermaye ihrac eden bir ülke konumunda olan Türkiye sınır ötesinde bulunan varlıkların ve paraların ülkeye geri getirilmesini sağlamak için özellikle kriz dönemlerinde sürekli af kanunları çıkarmaktadır. Fakat bu durumuna rağmen bilgi değişimi için gerekli yasal ve teknik alt yapı henüz tamamlanmıştır ve dolayısıyla otomatik bilgi değişimi tam anlamıyla başlamamıştır. Diğer taraftan yurtdışına çıkan sermayenin ülkeye geri getirilmesinin sadece af kanunları ile sağlanmayacağı aşikardır. Varlık barışı adı altında çıkarılan bu afların uluslararası bilgi değişimi ile desteklenmesi gerekir. Aksi takdirde sadece af kanunları ile sermayenin ülkeye dönmesi sağlanarak gelirlerin artrılması mümkün olmayacaktır. (Taş, 2019)

Diğer taraftan yurtdışında yaşayan Türk vatandaşlarının büyük çoğunluğunun Avrupa'da yaşadığı ve Türkiye'nin ticaret hacminin büyük çoğunluğunun Avrupa ülkeleri ile olduğu dikkate alındığında özellikle Avrupa Birliği'ne yönelik bilgi değişim çalışmalarına daha çok önem verilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

III. ULUSLARÜSTÜ OLUŞUM OLAN AVRUPA BİRLİĞİNDE BİLGİ DEĞİŞİMİ ÇALIŞMALARI

İkili ve çok taraflı anlaşmalar ile kurulan AB, kendi hukukunu da oluşturma yetkisine sahip olan uluslar üstü bir oluşumdur. AB'nin en önemli amacı ortak bir Pazar aracılığı ile ülkelerin ekonomik politikalarını uyumlaştırma ve Birlik içerisindeki refah düzeyini artırmaktır. (Pehlivan & Öz, 2011, s. 23-25)

Birliğin en önemli ekonomik amacı, ortak bir pazarda, serbest bir piyasa düzeni içinde malların, sermayenin ve kişilerin dolaşımının önündeki engellerin kaldırılarak özgür rekabet ortamının oluşturulmasıdır. (Pehlivan & Öz, 2011, s. 164)

Çalışmanın bu kısmında öncelikle uluslar üstü bir oluşum olan AB'nin vergilendirilme politikaları ve vergi rekabeti konusundaki girişimleri açıklanmış ve daha sonra bilgi değişimine yönelik çalışmalarına ayrıntılı olarak yer verilmiştir.

3.1. Avrupa Birliğinde Vergilendirme Politikası

AB 28[1] üye devletten oluşan tek bir pazardır. AB, tek pazar hedefine ulaşmak için bölge içinde tek gümrük tarifeleri de dahil olmak üzere çeşitli yasal önlemleri almış ve ülkelerin vergi yapılarını uyumlu hale getirmek müdahalelerde bulunmuştur. Ancak tek bir Avrupa pazarında faaliyet gösteren 28 devletin vergi sistemine yönelik uyumlaştırmanın oldukça zor olduğu aşikardır. (Niazi, 2016, s. 3)

Birlik içerisinde vergilendirme alanındaki ilk öncelik ayrımcı vergilendirmenin ve vergi korumacılığının engellenmesidir. Ayrımcı vergilendirmenin engellenmesi ise

[1] İngiltere 29.03.2017 tarihinde AB Konseyine Birlikten ayrılmak için resmi başvuruda bulunmuştur. Ancak süreç henüz sonuçlanmamıştır.

üye ülkeler arasında vergi uyumlaştırılmasının sağlanması ile gerçekleştirilmektedir. Ancak Birlik içerisinde dolaylı vergilendirmede bu sağlanırken, dolaysız vergilerde tam başarı elde edilememiştir. Bu durumun sebebi dolaysız vergiler devletlerin egemenlik yetkisinin kullanımı ile doğrudan ilgi olmasıdır. (Pehlivan & Öz, 2011, s. 26-27)

Birlik içerisinde vergilendirme konusunda belirlenen temel ilkeler aşağıda belirtilen üç başlık altında toplamak mümkündür: (Şükrü & Aykın, 2003, s. 121-126)

1. Gümrük Birliğinin sağlanması ile ilgili temel ilkeler:
    a. Gümrük vergilerinin kaldırılması ve ortak gümrük tarifelerinin kabulü,
    b. Eş etkili vergilerin kaldırılması,
2. Ayrımcı vergileme ve aşırı vergi iadesi yasağı,
3. Vergi uyumlaştırması.

Avrupa Birliği'nde dış ticaret, tarım ve sanayi alanında ortak bir politika bulunmasına rağmen, vergilendirme alanında ortak bir politika bulunmamaktadır. Ülkeler vergi politikasını kendi sosyal ve ekonomik koşullarına göre özgürce belirleme yetkisine sahiptir. Ancak Birliğin temel amaçları doğrultusunda üye ülkelerin vergi politikalarının yönlendirilmesi ve düzenlenmesi amaçlanmaktadır. (Saraçoğlu, 2003, s. 180)

Üye ülkeler birliğin işleyişine ilişkin anlaşma hükümleri, özgürlük hükümlerini ve tek Pazar olma ilkelerini ihlal etmedikleri sürece vergi politikalarını özgürce belirleyebilmektedirler. Bununla birlikte, AB her zaman tek bir ekonomik pazarın işleyişini engelleyebilecek ulusal vergi politikalarına müdahale edebilen vergi mevzuatını yürürlüğe koyma yetkisine sahip olmuştur. (Niazi, 2016, s. 4-5)

Avrupa Birliği sınırları içinde sermaye hareketlerini serbestleştiren 24 Haziran 1988 tarihli Konsey Direktifi sonrasında ülkelerin vatandaşlarının Birlik içindeki diğer

ülkelerde elde ettikleri gelirlerin izlenmesi ve vergilendirilmesi güç hale gelmiştir. (Ferhatoğlu, 2006, s. 145)

AB başından beri zararlı vergi rekabeti konusunda OECD girişimlerini yakından takip etmiştir. Ancak malların, hizmetlerin, insanların ve sermayenin serbest dolaşımını içeren bir iç pazarın varlığı daha fazla ek önlemi gerekli kılmaktadır. (Nicodème G. , 2009, s. 764)

AB düzeyinde herhangi bir konuda bir eylem başlatmak için yasal bir dayanak gerekmektedir. Bu yasal platform, niyetleri kapsayan yasama gündemini, eylemlere diğer bir ifade ile yasalara dönüştürmek için anayasal bir araç olarak hizmet etmektedir. Birlik düzeyinde vergisel bir önlem başlatmanın yasal dayanağı ise Avrupa Birliği'nin İşleyişini düzenleyen anlaşmanın 115. maddesinde yer almaktadır. (Niazi, 2016, s. 9)

Maddede belirtilen *"Avrupa Konseyi, Avrupa Parlamentosu ile Ekonomik ve Sosyal Komite 'ye danıştıktan sonra özel bir yasama prosedürüne uygun olarak oybirliğiyle hareket eder ve iç pazarın kuruluşunu veya işleyişini doğrudan etkileyen Üye Devletlerin bu tür yasa, yönetmelik veya idari hükümlerinin yaklaştırılması için yönergeler çıkarır."* hüküm doğrultusunda AB konseyine ulusal yasaları entegre etme yetkisi verilmektedir. (EUR-Lex, 2019)

Avrupa Konseyi Birlik içerisinde vergisel konular da dahil olmak üzere farklılıkları ortadan kaldırmak amacıyla yasal çerçeveyi şu şekilde oluşturmaktadır. Öncelikle anayasal ön koşul olarak yasama işlemine başlanması gerekmektedir. İkinci olarak, yasayı yürürlüğe koymak için üyelerin oy birliği ya da oy çoğunluğu gibi oylama ölçütleri belirlenir. Üçüncüsü ise, tüzük, direktif ve karar gibi yasal formlar arasından düzenlemeyi yürürlüğe girdirecek yasal dayanağın belirlenmesidir. (Niazi, 2016, s. 9)

AB'de vergisel konularda da yukarıda belirtilen benzer yol izlenerek vergi politikaları belirlenmektedir. Avrupa Konseyi tarafından çıkarılan tüzük, direktifler ve kararlar bağlayıcı olma özelliği taşımaktadırlar. Özellikle vergisel konularda işbirliği ve uyumlaştırma amacıyla çıkarılan yasal düzenlemelerin bağlayıcı olan direktifler ile yapıldığı görülmektedir.

3.2. Avrupa Birliği'nde Vergi Rekabetine Yönelik Çalışmalar

Emek ve sermaye gibi üretim faktörlerinin mobilitesinin artması ile kıyı bankacılığı, serbest bölgeler ve vergi cennetleri gibi düşük vergi oranlarının ya da elverişli şartların söz konusu olduğu bölge ve alanların ortaya çıkması gibi nedenler bir yandan vergi rekabetini şiddetlendirirken diğer yandan AB gibi bölgesel entegrasyonların ve büyük zengin ülkelerin bölgesel ve global düzeyde vergi uyumlaştırılmasına yönelik çabalarını arttırmıştır. (Aktan & Vural, 2004, s. 13)

AB içerisinde yapılan rekabet, ekonomik kaynakların dağıtılma mekanizması ve Birlik içerisinde rekabet edenler için mevcut bulunan eşit koşulların vergiyle ya da harcamalarla bozulmaması şartıyla gerçekleşmektedir. Birliğin oluşumunu düzenleyen Roma Anlaşmasının vergi rekabeti yaklaşımı ise kaynak ve sermaye ithalatının tarafsızlığına yöneliktir. (Öz S. , 2005, s. 116)

Avrupa Birliği'nin genişleme süreci ile birlikte Birliğe katılan ülke sayısının artması vergi politikalarının belirlenmesini ve vergi rekabeti sorununu daha karmaşık hale getirmiştir. Bu nedenle Birlik içerisinde vergi politikaları belirlenirken, ya vergi uyumlaştırılması ya da vergi rekabetine yönelik çalışmalar yapılmaya çalışılmıştır.

Vergi uyumlaştırılması fikrini destekleyenler, Birlik içerisinde uyumlaştırma yoluyla sermaye, mal, hizmet ve kişilerin serbest dolaşımının daha kolay sağlanabileceğini iddia etmektedirler. Uyumlaştırma destekçileri vergi rekabetini, vergi

matrahı erozyonuna sebep olduğu için eleştirmektedirler. Özellikle yeni üye devletlere kıyasla daha yüksek vergi oranına sahip olan eski üye devletlerde vergi matrahı erozyonu görüldüğü iddia edilmektedir. Diğer taraftan vergi rekabetini destekleyenler, uzun vadede vergi rekabetinin vergi oranlarının düşürülmesi ile daha fazla gelir elde edilmesine yol açıp dolayısıyla vergi tabanını arttırdığını iddia etmektedirler. (Romona, 2007, s. 231)

Birliğin ilk dönemlerinde üye ülkeler arasındaki vergi rekabetine yönelik kapsamlı bir yasal düzenleme bulunmadığı görülmektedir. Bununla birlikte üye devletler, ticari faaliyetler için oluşturulan Davranış Kuralları aracılığıyla zararlı vergi uygulamalarından ve haksız vergi rekabetinden kaçınmaya yönelik politik bir taahhütte bulunmuşlardır. Her ne kadar devletler böyle bir taahhütte bulunsalar da uluslararası çevrede rekabet edebilmek için kurumlar vergisi uygulamalarını kullandığı görülmektedir.

Birlik içerisinde vergi rekabetine yönelik çalışmalar vergi kayıp ve kaçakçılığının azaltılması ile çifte vergilendirmenin ortadan kaldırılması altında iki özel amaç altında toplanmaktadır. Ayrıca vergi uyumlaştırılmasına yönelik çalışmalar genel olarak kurumlar vergisi üzerine olup, yatırım kararları üzerine rekabetin bozulmasını önlemek için vergi rekabetini engellemek şeklinde olmuştur. (European Parliament, 2019b)

AB'nin yasal düzenlemelerine göre dolaylı vergiler üzerinde Birliğin açık bir yetkilendirilmesi bulunmasına rağmen, dolaysız vergilerde böyle bir düzenleme bulunmamaktadır. Dolayısıyla AB'de vergi rekabetine yönelik ilk çalışmalar genellikle Birlik içerisinde sermayenin serbest dolaşımını sağlamak için dolaysız vergilerin uyumlaştırması şeklinde olmuştur. (Öz S. , 2005, s. 116)

Birlik içerisindeki vergi uyumlaştırılmasının temel amacı; üye devletlerarasındaki mevcut vergi oran ve uygulamalarından kaynaklanan rekabet eşitsizliğini ortadan kaldırıp, kişilerin ve sermayenin serbest dolaşımını sağlamak olmuştur. (Aktan & Vural, 2004, s. 13)

Birlik içerisinde serbest rekabet ortamının oluşturulması ve kaynak kullanımında verimliliğin sağlanması amacıyla yapılan vergi uyumlaştırılmasının bir takım zorlukları da bulunmaktadır. Bu zorluklar;

1. Ulusal egemenlikten taviz vermeme isteği,
2. Seçmenlere karşı siyasal güç kaybına uğramama isteği,
3. Kamu harcamalarını irade dışı sınırlamama isteği,
4. Karar almadaki oybirliği ilkesinin yarattığı zorluklar,

olarak sıralanabilir. (Buyrukoğlu & Güler, 2011, s. 145)

AB içerisinde ortaya çıkan vergi rekabeti ile vergisel konular üzerine işbirliği arasındaki denge şu şekilde kurulmaktadır. (European Parliament, 1998, s. 27)

- Vergi sistemlerinin belirli özelliklerinin aşırı karmaşıklığın bir sonucu ya da kasıtlı olarak Birlik içerisindeki rekabeti bozduğu durumlarda topluluk hareketi için uygun bir durum ortaya çıkmaktadır.
- Birlik tecrübeleri, bu hareketin mevzuat yoluyla resmi uyumlaştırmadan ziyade Code of Conduct çalışmaları gibi işbirliği biçiminde olmasının daha muhtemel olduğunu göstermektedir.
- Ancak KDV'de olduğu gibi bazı durumlarda mevcut yasal düzenlemelerdeki farklı ve zarar verici düzenlemelerin kaldırılması için yasal mevzuat kaçınılmaz olmaktadır.

- Birlik içeresinde uygulanacak en yüksek vergi oranı konusunda anlaşmaya varmak mümkün değildir. En düşük vergi oranlarının belirlenmesi bile oldukça zordur. Çünkü vergi oranlarının belirlenebilmesi ulusal egemenliğin bir parçası olarak değerlendirilmektedir.

AB bakış açısına göre cevap verilmesi gereken kilit soru, Birlik içerisinde vergi rekabeti konusunda kontrollü bir yaklaşımın üye devletlerin ortak rekabet edebilirliğine yardımcı olup olamayacağıdır. Birlik içerisindeki mevcut yaklaşım, üye devletlerin vergi politikalarını belirlerken ülke büyüklüklerini ve ekonomik yapılarını dikkate alabilmelerine imkan verebilmektedir. Bu özellik ülkelerin ulusal vergi sistemlerinin uluslararası gelişmelere cevap vermesi konusunda önemli esneklik sağlamaktadır. Birliğin böyle bir yaklaşımı sürdürebilmek için, topluluğun bütün olarak rekabet edebilirlik seviyesini yükseltmek adına vergilendirmede daha başarılı olan ülkelere güvenmesi gerekmektedir. Üye devletlerarasında vergi rekabeti olduğu böyle durumlarda, Birliğin haksız vergi rekabetini engellemek için Davranış Kuralları ya da Devlet Yardımı Kuralları gibi düzenlemeleri yeniden tanımlaması gerekmektedir. (European Commission, 2018, s. 4)

Diğer bir yaklaşım ise Birlik içerisinde koordineli bir sistem geliştirmektir. Koordineli bir sistemin belirlendiği bir ortamda üye ülkelerin birbiriyle rekabeti azalırken, Birliğe üye olmayan üçüncü ülkelerle daha rahat rekabet edebilecekleri ortak bir zemin bulabileceklerdir. Bu yaklaşımın benimsenmesi yasal çatışmaları, mevzuat boşluklarını, gereksiz yönetimi ve ortak pazarda faaliyet gösteren işletmeler için belirsizliği en aza indirecektir. Diğer taraftan Birlik içerisindeki vergi politikasının, üye devletlerin dış rekabet baskılarına etkili bir şekilde cevap vermesini sağlayacak konulara odaklanılmasını sağlayacaktır. (European Commission, 2018, s. 4)

Belirtilen yaklaşımlar dikkate alındığında, aslında AB'nin temel amacının dünyanın geri kalanına karşı vergi rekabeti konusunda güçlü ve tutarlı bir yaklaşım sergileyerek uluslararası normları etkileyebilme kabiliyetlerini artırmak olduğu görülmektedir. Birliğin uluslararası normları etkileyebilmesi ise Avrupa'da büyüme ve rekabetçilik konusunda elverişli ortamın sağlanmasına yardımcı olacaktır. (European Commission, 2018, s. 4)

Yukarıda belirtilen açıklamalar temelinde, AB'de bölgesel bir işbirliğine yönelik bilgi değişimi çalışmalarına geçmeden önce vergi kayıp ve kaçakçılığı ile mücadelede yapılan çalışmalara kısaca değinilecektir.

3.2.1. İlk Dönem Çalışmaları

Avrupa Ekonomik Topluluğu Anlaşması'nın yürürlüğe girmesinden sonra, Komisyon ortak pazarda vergi uyumlaştırması konusunda araştırma yapmak üzere bir Mali ve Finansal Komitesi kurmuştur. 1962 yılında yayınlanan ve komite başkanının adıyla bilinen *Neumark Raporu*'nda kurumlar vergisi matrahındaki ve vergi oranlarındaki eşitsizlikler, kar payları üzerinde stopaj oranları ve çifte vergilendirme gibi doğrudan vergilendirme ile ilgili çeşitli sorunlar belirlenmiştir. (Niazi, 2016, s. 31) Ayrıca ülkelerin vergi yapılarını birbiriyle uyumlaştırılması, haksız vergi rekabetini engelleyebilmek için aynı ya da benzer vergileri, aynı ya da yakın oranlarda uygulamaları ifade edilmiştir. (Turunç, 2016, s. 35)

Neumark Raporu sonucunda KDV gibi dolaylı vergilerin uyumlaştırılmasında büyük bir ilerleme söz konusu olmuşken, dolaysız vergilerde uyumlaştırma sağlanamamıştır. Dolaysız vergilerde uyumlaştırmanın yerini vergi rekabeti almıştır. (Aktan & Vural, 2004, s. 13)

1970 yılında, Prof. Van den Tempel'in başkanlığındaki bir başka komite, üye devletlerdeki çeşitli vergi sistemlerini analiz ederek, tek pazarda ekonomik çifte vergilendirmenin azaltılmasına odaklanmıştır. (Niazi, 2016, s. 31) Tempel raporu ile sunulan öneriyi Werner raporundaki Avrupa ekonomik ve parasal birliği önerisi takip etmiştir. Ayrıca vergi uyumlaştırılmasının parasal birlik oluşturulmasına eşlik etmesi gerektiği vurgulanmıştır. Bu raporu mali uyumlaştırmaya devam etme zorunluluğunu destekleyen 1971 ve 1972 yılındaki iki Konsey kararı takip etmiştir. Bu kararlardan sonra Avrupa Komisyonu 1975 yılında kurumlar vergisi oranlarını %45 ile %55 arasında uyumlu hale getirme önerisinde bulunmuştur. (Nicodème G. , 2006, s. 22)

Kurumlar vergisi oranları üzerinde uyumlaştırma önerisine siyasi gerekçelerle Konsey üyeleri tarafından karşı çıkılmıştır. Konsey'e göre entegre bir vergi matrahı olmadan tam bir vergi uyumu sağlanamayacaktır. Dolayısıyla teklif edilen yasa önerisi yasa koyucunun onayını beklemeden Komisyon tarafından geri çekilmiştir. (Niazi, 2016, s. 32)

Vergi tabanlarını uyumlaştırmaya yönelik Nyborg Raporu 1979 yılında Avrupa Parlamentosuna sunulmuştur. Çünkü Parlamentonun gündemi vergi oranlarını uyumlaştırmak yerine vergi tabanlarını uyumlaştırmak olmuştur. Ancak bazı üye devletlerin karşı çıkması sonucu hiçbir zaman Konseye gönderilememiştir. (Niazi, 2016, s. 22) Sonuç olarak, Avrupa'da kurumlar vergisinin uyumlaştırılmasının 1975 ve 1979 yılındaki önerilerin hayata geçirilmemesi sonucunda yavaşlamış olduğu görülmektedir.

1992 yılında Maastricht Antlaşması'nın anayasal değişikliklerinden sonra, Komisyon iç pazardaki vergi kaynaklı bozulmaların araştırılması için bir komite kurmuştur. Ruding Raporu olarak bilinen komitenin raporu 1992 yılında yayımlanmıştır. (Niazi, 2016, s. 33)

Ruding Raporu, şirketlerin vergilendirilmesinde üye ülkelerdeki farklılıkların iç pazarın isleyişine olumsuz etkilerini ve çözüm yollarını açıklamaktadır. Raporda, çifte vergilendirilmenin önlenmesi, şirketlerin dağıttıkları kar paylarından stopaj vergisinin ortak bir orandan belirlenmesi, transfer fiyatlandırmayla ilgili Tahkim Sözleşmesinin kabul edilmesi, kurumlar vergisinde vergi tabanının uyumlaştırılması konuları üzerinde durulmuştur. (Aydın, 2003, s. 93) Ayrıca "dibe doğru yarış" ın zararlı etkilerini en aza indirmek için en az %30'luk bir kurumlar vergisi oranı belirlenmesi önerilmiştir. Raporda yer alan bu önerilerin birçoğu üye devletler arasında siyasi olarak çok iddialı görünse de, raporun 1990'larda Komisyon'un vergi politikasındaki faaliyetlerine yeni bir ivme kazandığı aşikardır. (Niazi, 2016, s. 33-34)

3.2.2. İkinci Dönem Çalışmaları

1990'ların başında Avrupa Birliği iki temel sorun ile karşı karşıya kalmıştır. İlk olarak, birkaç üye devlet ticari ve finansal faaliyetleri teşvik etmek amacıyla belirli vergi rejimleri geliştirmiştir. İkinci olarak, yerleşik olmayan kişilerin elde ettikleri temettü/faiz gelirlerin vergilendirilmesinde sorunlar ortaya çıkmıştır. Genellikle çoğu üye ülkede stopaj usulü vergilendirme yapılırken, bazı ülkelerde çok az vergilendirme yapılmakta ya da hiç vergilendirilmemektedir. Faiz/temettü gelirlerinin çok az vergilendirilmesi veya hiç vergilendirilmemesi, diğer üye devlet yerleşikleri için bu ülkelerin fiiliyatta vergi cenneti olmasına yol açmıştır. (Nicodème G. , 2009, s. 764)

Yukarıda belirtilen sorunlara rağmen Birlik içinde vergilendirme konusunda karar almada oybirliği kuralı geçerli olduğu için çok az ilerleme kaydedilebilmiştir. 1996 yılındaki Maliye Bakanları konseyi toplantısında büyüme ve istihdam amaçlarına ulaşmak ve zararlı vergi rekabeti ile mücadele etmek için vergi politikalarının daha iyi yönetilebileceği gündeme gelmiştir. Görüşülen konular sonrasında 1997 yılında Avrupa

Maliye Bakanları tarafından kabul edilen "vergi paketi" açıklanmıştır. (Nicodème G. , 2009, s. 765)

Çalışmalar sonucunda hazırlanan vergi paketi aşağıda belirtilen üç bölümden oluşmaktadır: (Öz S. , 2005, s. 117)

- Ticari faaliyetler için "İş Davranış Kuralları (Code of Cunduct)" oluşturulması,
- Sermaye gelirlerinin özellikle tasarrufların vergilendirilmesindeki farklılıkların ortadan kaldırılması,
- Şirketler arasındaki sınır ötesi faiz ve telif hakkı ödemelerindeki vergi kesintilerinin kaldırılması.

Yukarıda belirtilen üçlü önlem paketi altında Birlik içerisinde çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Kurumlar vergisinin uyumlaştırılmasına ilişkin Faiz ve Royalty (Telif Hakkı) Direktifi, Bireysel Tasarruflara Ödenen Faize İlişkin Direktif ve bir Şirketlerin Vergilendirilmesine İlişkin İyi Uygulama İlkeleri (Code of Cunduct) çıkarılmıştır. (Erkan, 2009, s. 86)

Code of Conduct çalışmalarıyla, üye ülke üst düzey temsilcilerinin yer aldığı bir grup oluşturularak, yapılacak çalışmaların iki yılda bir gözden geçirilmesine yönelik bir izleme mekanizması kurulmuştur. (Öz S. , 2005, s. 117) AB'ye üye ülkelerin temsilcilerinin yer aldığı bilgi toplayan ve belirlenen kurallara aykırı olabilecek ulusal vergi önlemlerini değerlendiren "Primarolo Grubu" adı altında oluşturulan bu grup, 1998 yılında zararlı ulusal vergi önlemlerini içeren "Kara Liste" adı altında bir rapor yayınlamıştır. (Wanyana, 2015, s. 522)

Uluslararası çevrede yaşanan değişimlere paralel olarak, Avrupa Birliğinde de vergilendirme alanında benzer değişimler yaşanmaya başlamıştır. Dar bir vergilendirme yetkisi ve oy birliği kuralına rağmen, Avrupa Birliği'nin ulusal vergi sistemleri

üzerindeki etkisinde önemli derecede artışlar görülmeye başlamıştır. Özellikle 1990'dan 2003'e kadar, vergi engellerini azaltmayı ve ikili vergilendirmeyi ortadan kaldırmayı amaçlayan Birleşme Direktifi ve Ana-Bağlı Ortaklık Direktifi ile Faiz ve Kar Payı Direktifi gibi çeşitli direktifler kabul edilmiştir. (Roland, 2018, s. 5)

1990'da uygulanmaya başlayan Birleşme Direktifi; farklı üye devletlerde bulunan şirketleri içeren sınır ötesi yeniden yapılanmalara yönelik mali engellerin kaldırılması için çıkarılmıştır. Direktifin kapsamı 2005 yılında daha geniş şirket yelpazesini kapsaması amacıyla genişletilmiştir. (Roland, 2018, s. 8)

Haziran 2003'de Lüksemburg'da yapılan AB Maliye Bakanları toplantısında vergi rekabeti konusunda üç tane tedbirin yer aldığı bir paket kararlaştırılmıştır: (Biçenel, 2006, s. 80)

- İşletmelerin vergilendirilmesinde haksız rekabetin önlenmesine yönelik kurallar (The code of conduct)
- Birbiri ile ilişkili işletmeler arasındaki faiz ve kar payı ödemelerinin vergilendirilmesi hakkında direktif (Ana-Bağlı Ortaklık Direktifi)
- Tasarrufların Vergilendirilmesi Direktifi

Ana Şirketlere bağlı ortaklıkların karları üzerinden çifte vergilendirmeyi ortadan kaldırmak ve farklı Üye Devletlerin ilişkili şirketleri arasındaki temettü ödemeleri için stopaj vergilerini kaldırmak amacıyla 1990 yılında Ana-Bağlı Ortaklık Direktifi çıkarılmıştır. 2003 yılında ise bir grup şirket içindeki sınır ötesi faiz ve kar payı alanındaki vergi engellerini ortadan kaldırmayı amaçlayan Faiz ve Pay Sahipliği Direktifi kabul edilmiştir. Ayrıca 2001 yılında ortak bir kurumlar vergisi tabanı üzerine tartışmalar yeniden başlamıştır. (Roland, 2018, s. 8)

Yukarıda yer alan açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, AB'de genellikle sınır ötesi faaliyetlerin önündeki vergi engellerini kaldırmayı amaçlayan pek çok direktif çıkarılmıştır. Örneğin Birleşme Direktifinin amacı, iki veya daha fazla Üye Devlette bulunan şirketleri içeren sınır ötesi birleşme, bölünme gibi yeniden yapılanmalara ilişkin vergi engellerinin ortadan kaldırması amaçlanmıştır. Ana Bağlı Ortaklık Direktifi ise bir grup şirket içinde oluşan ve sınır ötesi kar dağıtımlarından kaynaklanan ekonomik çifte vergilendirmenin kaldırılmasıyla ilgilidir. (Penttila & Kultalahti, 2012, s. 29)

3 Haziran 2003 tarihli 2003/48/EC nolu Tasarrufların Vergilendirilmesi direktifi ise sınır ötesi faaliyetlerdeki vergi engellerini ortadan kaldırmayı amaçlamadığı için diğer direktiflerden farklı olmuştur. Direktif, tasarruf gelirlerinin etkin vergilendirilmesi ve vergi kayıp ve kaçakçılığının engellenmesi için AB ülkelerindeki gelirleri korumayı hedeflemiştir. Bu süreç üye ülkelerin yetkili makamları arasındaki zorunlu ve otomatik bilgi değişimi aracılığıyla gerçekleşmiştir. Ancak Direktifin yürürlüğe girdiği ilk zamanlarda Avusturya, Belçika ve Lüksemburg bankacılık gizliliği sistemleri nedeniyle bilgi değişimi yapmayı kabul etmemişlerdir. (Penttila & Kultalahti, 2012, s. 29-30) Bilgi değişimine yönelik çıkarılan Tasarrufların Vergilendirilmesi Direktifi hakkındaki ayrıntılı bilgi, çalışmanın 3.4.3 başlığı altında açıklanmaktadır.

3.2.3. Yakın Dönem Çalışmaları

2008 yılında yaşanan krizinden sonra AB vergi kayıp ve kaçakçılığı ile mücadele etmek için şirketlerin adil bir şekilde vergilendirilmesine ve şeffaflığın artırılmasına yönelik çalışmalara yönelmiştir.

Mart 2012'de Avrupa Konseyi, Avrupa Komisyonu'na vergi kayıp ve kaçakçılığı konularındaki sorunların çözümü için politika hazırlama çağrısında bulunmuştur. Bu çağrıya cevap olarak Komisyon Aralık 2012'de bir eylem planı

hazırlamıştır. Bu eylem planının temel amacı idari işbirliğini arttırmak ve mevcut iyi yönetişim politikasının gelişimini desteklemek için somut adımlar atmak olmuştur. Ayrıca bu eylem planı ile Avrupa Komisyonu iki önemli konu olan vergi cennetleri ve agresif vergi planlaması uyarıda bulunmuştur. Eylem planından sonra Avrupa Birliği, vergi kayıp ve kaçakçılığı konularında özellikle vergi şeffaflığı ile ilgili önemler almaya başlamıştır. (Roland, 2018, s. 9)

Şeffaflık ile ilgili ilk olarak Haziran 2013'deki ile finansal kurumlar için ülkelere göre raporlama (country-by-country reporting) hükümlerinin getirildiği Sermaye Hareketliliği Direktifi ve Ekim 2013'de Muhasebe ve Şeffaflık Direktifinin yürürlüğe girmesi ile büyük adımlar atılmıştır. İkinci olarak İdari İşbirliği Direktifinde (Directive on Administrative Cooperation) birden fazla değişiklik yapılarak otomatik bilgi değişiminin uygulanmaya başlamasıdır. Aralık 2014'de, OECD tarafından geliştirilen yeni standarda paralel olarak Avrupa Birliği'nde de finansal hesap bilgilerinin otomatik bilgi değişimi başlamıştır. Direktifte yapılan dört adet değişiklikten sonra vergi kararları, ülke bazlı raporlama, kara para aklama ile ilgili bilgilerin yer aldığı geniş bir otomatik bilgi değişimi süreci uygulanmaya başlamıştır. Ayrıca üye ülkeler arasında geçerli olan İdari İşbirliği Direktifine ek olarak, İsviçre ve Lihtenştayn gibi birliğe üye olmayan beş ülke ile de direktif ile benzer hükümler içeren anlaşmalar imzalanmıştır. (Roland, 2018, s. 10)

AB Komisyonu 17 Haziran 2015'de zararlı vergi rekabeti uygulamaları ile ilgili AB'de etkin ve adil bir kurumlar vergilendirilmesinin sağlanabilmesi için bir Aksiyon Planı açıklamıştır. Birliğin kurumların vergilendirilmesine yönelik mevcut düzenlemeleri ekonomik çevrenin daha çok küresel, mobil ve hatta dijital olduğu bir ortama ayak uyduramamıştır. Bir taraftan çifte vergilendirme sorunları ortadan kaldırmak diğer taraftan daha şeffaf ve adil bir vergilendirme ortamı yaratmak için

Birlik beş kilit konudan oluşan bir eylem planını açıklamıştır. (European Commission, 2015c, s. 3)

Daha adil ve daha etkin bir vergilendirme hedefine ulaşmak ve kurumlar vergisinden kaçınmanın üstesinden gelmek için açıklanan eylem planının temel amaçları aşağıdaki gibidir: (European Commission, 2015c, s. 6)

1. Vergilendirme ile ekonomik faaliyetin gerçekleştiği yer arasındaki bağı yeniden kurmak,
2. Üye devletlerin kendi ülkelerindeki kurumsal faaliyetleri doğru bir şekilde değerlendirilmesini sağlamak,
3. Avrupa Sömestri'nde[2] yer alan tavsiyeler doğrultusunda, AB için rekabetçi ve büyümeye uygun bir kurumlar vergisi ortamı oluşturmak.
4. Ortak Pazarın korunmasını sağlanmak, OECD tarafından sunulan BEPS eylemlerinin uygulanmasına yönelik önlemler almak ve vergi şeffaflığını artırmak.

Eylem planında belirlenen yukarıdaki amaçlara ulaşmak için beş kilit konuda önlemler belirlenmiştir. Kilit konular ve belirlenen önlemler kısaca aşağıda özetlenmektedir. (European Commission, 2015c, s. 7-15)

1. Ortak Konsolide Kurumlar Vergisi Tabanı

2004 yılında kurulan bir çalışma grubu 2008 yılına kadar kurumsal vergisi alanında çalışmıştır. Bu çalışmaların sonuçları olarak, Komisyon 2011 yılında Birlik içerisinde şirketlerin kazandığı tüm kar ve zararları bir araya getiren "Ortak Konsolide Kurumlar Vergisi Matrahı (Common Consolidated Corporate Tax Base- CCCTB)" adı

[2] Avrupa Sömestri, Avrupa 2020 Stratejisi altındaki büyüme ve istihdama odaklı yapısal reformlar ile İstikrar ve Büyüme Paktı kapsamındaki mali politikalar ve aşırı makroekonomik dengesizliklerin önlenmesine yönelik olarak, politika koordinasyonunu sağlamaya yönelik hazırlanmıştır.
Kaynak: https://esozluk.ikv.org.tr/icerik.asp?id=402

altında bir öneride bulunmuştur. Nisan 2012'de, Avrupa Parlamentosu bu öneriye ilişkin yasama kararı kabul etmiştir. Haziran 2015'te ise Konsey'deki müzakerelere yeni bir ivme kazandırmak için Komisyon, 2016'da CCCTB teklifinin yeniden başlatılması için bir strateji geliştirmiştir. (European Parliament, 2019, s. 2)

CCCTB, AB içerisindeki işletmelerin vergilendirilebilir kazançlarının hesaplanabilmesi için oluşturulan ortak kurallar dizisidir. Birlik içerisinde faaliyet gösteren uluslararası şirketler, vergilendirilebilir gelirlerini hesaplarken 28 farklı vergi sistemi yerine tek bir kural dizisini takip edeceklerdir. CCCBT ile AB içerisinde şirketlerin kurumlar vergisinden kaçınma ve karın başka ülkelere aktarımı konusunda etkin bir mücadele sağlanması hedeflenmiştir. Ortak bir kurumlar vergisi tabanı, agresif vergi planlamaları ile vergi gelirlerinde meydana gelebilecek azalmaları engelleyecek ve tercihli vergi rejimleri kullanma olasılığını ortadan kaldıracaktır.

2. Karın Elde Edildiği Ülkede Etkin Vergilendirilmesinin Sağlanması

Uluslararası şirketler genellikle karın ya da kazancın elde edildiği üye ülkedeki vergi oranları yüksek olduğu zaman daha düşük olan üye ülkeye ya da üçüncü bir ülkedeki tercihli rejime kazançlarını aktarmaktadır. Ülkeler arasındaki vergi oranı farklılıklardan yararlanan uluslararası şirketlerin karları en nihayetinde ya çok az vergilendirilmekte ya da hiç vergilendirilmemektedir.

Avrupa Parlamentosu ve üye devletler, karın elde edildiği ülke ile vergilendirildiği ülke arasındaki bağlantının kopması sorunun çözümü için karların ya da kazançların ekonomik faaliyetin meydana geldiği ülkede vergilendirilmesini talep etmişlerdir. Diğer taraftan bu öneri uluslararası alanda geçerli olan OECD'nin BEPS projesi ile de örtüşmektedir.

3. Şirketler İçin Daha İyi Bir Vergi Ortamı İçin İlave Önlemler Alınması

AB'deki kurumlar vergisi yasal çerçevesinin gözden geçirilmesi ile Tek Pazarda faaliyet gösteren şirketler için büyümeyi ve istihdamı teşvik eden bir ortam yaratılması amaçlanmaktadır. Kontrolsüz vergi rekabeti ve agresif vergi planlaması[3] işletmelerin rekabetin meydana gelen bozulmalar engellenmeye çalışılmaktadır. Birlik içerisinde daha elverişli bir vergi ortamı yaratılması için üye devletlerarasında vergi politikaları konusunda daha fazla koordinasyon sağlanması, ayrıca Tek Pazardaki idari yükü, uyum maliyetlerini ve vergi engellerini azaltmaya yönelik tedbirler alınması gerektiği kararlaştırılmıştır.

Birden fazla üye devlette faaliyet gösteren uluslararası şirketleri çifte vergilendirmeye maruz kalabilmektedirler. Bu nedenle ortak konsolide kurumlar vergisi matrahı ile Birlik içerisinde çifte vergilendirme riskini en aza indirmeye çalışılmaktadır. Ayrıca üye devlet arasında çifte vergilendirme sorunlarının daha net kurallar ve daha kısa sürede çözümü için tahkim mekanizmasının geliştirilmesi planlanmıştır.

4. Vergi Şeffaflığının Artırılması

Şeffaflık hem uluslararası çevrede hem de AB düzeyinde daha adil bir vergilendirmenin sağlanmasında önemli bir unsurdur. Vergi kayıp ve kaçakçılığının üstesinden gelmek ve ekonomik faaliyetin gerçekleştiği yerde vergilendirmenin yapılmasını sağlamak için AB Komisyonu şeffaflık konusunda önemli girişimlerde bulunmuştur. Sınır ötesi otomatik bilgi değişimi süreci, bu konudaki önemli bir adım olmuştur.

Şeffaflık konusunda yapılan diğer bir girişim ise Aralık 2014'deki İyi Vergi Yönetişimi Platformunda tartışılan ve üye devletlerin bağımsız ulusal kara listelerinden

[3] AB vergi ile yasal belgelerde, vergiden kaçınma terimi yerine agresif vergi planlaması teriminin kullanıldığı görülmektedir. Agresif vergi planlaması, *"mükelleflerin vergi kanunlarının lafzına uygun; ancak ekonomik özden yoksun olarak karmaşık ve vergi avantajı elde etme odaklı işlemlerini ifade etmek için kullanılmaktadır."* (Gülgün, 2015)

derlenen AB'ye üye olmayan ve Birlik ile işbirliği içerisinde olmayan ülkelerin listelerin yayınlanmasıdır. AB Komisyonun resmi internet sitesinde yayınlanan bu liste belli periyotlarla gözden geçirilerek vergi şeffaflığı konusunda işbirliği yapmayan devletler ya da bölgeler açıklanmaktadır.

AB resmi internet sitesinde yer alan açıklamalara göre, 7 Kasım 2019 tarihi itibariyle işbirliği yapmayan ve şeffaflık konusunda sorunları içeren ülkeler Amerikan Samoası, Guam, Samoa, Trinidad ve Tobago, Amerika Birleşik Devletleri Virgin Adalar, Fiji, Umman ve Vanuatu'dur. (European Commission, 2019g)

5. AB İçerisindeki Koordinasyonun Geliştirilmesi

Vergiden kaçınma ve agresif vergi planlaması ile mücadele edebilmek için üye devletler arasında koordinasyonun sağlanması gerekmektedir. AB direktiflerinde yapılan değişikliklerle üye devletlerarasında idari işbirliği sağlanmaya çalışılmıştır.

Vergi politikaları konusunda AB Komisyonu çatısı altında oluşturulmuş Ticari İşletmeler İçin Davranış Kuralları Grubu ve İyi Vergi Yönetişimi Platformu gibi oluşumlar üye devletlerarasındaki koordinasyonu, işbirliğini, bilgi değişimini sağlamayı ve artırmayı amaçlamaktadır.

2015 yılında BEPS Eylem Planı'nın final raporlarının yayınlanmasından sonra, Avrupa Konseyi tarafından BEPS'e uygun şekilde Birlik içerisinde düzenlemeler yapılması gerektiği açıklanmıştır. Konsey tarafından, AB içerisindeki şirketlerin kurumlar vergisinden kaçınmaya yönelik faaliyetlerinin üye devletlerin bütçelerine ciddi zararlar verdiği, bu nedenle vatandaşların daha fazla vergilere maruz kaldığı ve usulüne uygun bir şekilde vergilerini ödeyen şirketler açısından rekabeti bozucu etkililerin yaşandığı vurgulanmıştır. Açıklanan bu sebepler de göz önüne alındığında, OECD'nin tavsiyeleri doğrultusunda 28 Ocak 2016'da Vergiden Kaçınma Karşıtı

Paket (The Anti Tax Avoidance Package - ATAD) kabul edilmiştir. (Önal, 2019, s. 154)

Vergiden Kaçınma Karşıtı Paket ile Birlik içerisinde daha adil, daha etkin ve daha basit bir vergilendirme için işletmelerin vergilendirilmesinde şeffaflığın artırılması ve agresif vergi planlanmasının önlenmesi konusunda somut önemler belirlenmiştir. (European Commission, 2019g)

Sonuç olarak, AB'de vergi rekabetine yönelik dönemler bazında yapılan çalışmalar incelendiğinde, ilk dönem çalışmalarında vergi uyumlaştırılması ve koordinasyonunun ön plana çıktığı görülmektedir. İkinci dönem çalışmalarında ise vergi rekabeti konusu Birliğin gündeminde yerine almıştır. Oluşturulan çalışma grupları, çıkarılan Davranış Kuralları ve Direktifler ile vergi kayıp ve kaçakçılığı ile mücadele edilmeye çalışılmıştır. Yakın dönem çalışmalarının ise büyük oranda vergi şeffaflığının sağlanması ve bilgi değişimine yönelik olduğu görülmektedir.

Bu bağlamda çalışmanın bu kısmında AB'de bilgi değişimi çalışmalarının gerekçeleri, Birlik içerisinde yaşanan skandallar, bilgi değişiminin gerekçeleri, uygulanması, sonuçları ve değerlendirilmesi açıklanmaya çalışılacaktır.

3.3. Skandallar ve Avrupa Birliği

3.3.1. Luksleaks Skandalı

Bir AB ülkesi olan Lüksemburg'un diğer ülkelere bildirmeden yaptığı vergi uygulamaları ile haksız kazanç sağlandığına ilişkin belgeler 2014 yılı sonu itibariyle basına sızmıştır. Bu belgeler ile aralarında Pepsico, Amazon, Ikea, Starbucks, Vodafone, Fiat gibi uluslararası şirketler ile yapılan anlaşmalarla Lüksemburg'da küçük şirketler açılıp, karların bu şirketlere aktarıldığı iddia edilmiştir. Gelişmiş vergi anlaşması (advanced tax rulings) adı verilen anlaşmalar aracılığı ile küresel şirketlere tanınan karmaşık istisnalar, özel indirim ve muafiyetler aracılığı ile %29 olan yasal

kurumsal vergisi oranı %1'e kadar düşürülmüştür. Bu anlaşmalara ise PricewaterhouseCoopers başta olmak üzere Deloitte, Ernst&Young ve KPMG gibi bütün dünyada bilinen ve faaliyet gösteren vergi, danışmanlık ve denetim hizmetleri sunan firmalar aracılık etmiştir. (Tekeli, 2016, s. 4)

AB'ye üye olan ancak vergi cenneti olan ülkelerin başında yer alan Lüksemburg'un 340 adet küresel şirketle yaptığı anlaşma, dünyanın farklı ülkelerinden 40 yayın grubunun oluşturduğu Uluslararası Araştırmacı Gazeteciler Konsorsiyumu'nun işbirliğiyle ortaya çıkarılırmıştır. (euronews, 2019)

AB düzeyinde tartışmanın başka bir boyutu ise gizli anlaşmaların yapıldığı tarihlerde Lüksemburg Başbakanı olan Jean-Claude Juncker'in 1 Kasım 2014 tarihinde AB Komisyonu Başkanı olarak atanmasıdır. Jean-Claude Juncker ise bu tartışmalardan sonra vergi kaçakçılığı ile mücadele etme konusunda söz vermiştir. (euronews, 2019) Jean-Claude Juncker hakkında AB parlamentosunda gensoru önergesi verilmiş, ancak daha sonra iptal edilmiştir. Birlik içerisinde Lüksemburg skandalına benzer şekilde gelişmiş vergi anlaşması aracılığı ile Hollanda Maliye Bakanlığı'nın Starbucks'a sağladığı vergi kolaylığı ortaya çıkmıştır. (Tekeli, 2016, s. 4)

3.3.2. Apple Davası

Küresel bir şirket olan Apple'ın faaliyet merkezi AB içerisinde kurumlar vergisi oranını yüzde 12,5 olarak belirleyen İrlanda olarak belirlenmiştir. Kurumlar vergisi oranın diğer ülkelere kıyasla düşük olması, ABD merkezli büyük teknoloji şirketi olan Apple'ın faaliyetlerini İrlanda'da yürütmesine sebep olmuştur. Ayrıca Apple'ın vergi kanunlarındaki yasal boşluklardan faydalanarak hibrit uyumsuzluk düzenlemeleri gibi agresif vergi planlaması araçlarına başvurarak vergiden kaçındığı iddia edilmiştir. AB Komisyonu tarafından İrlanda'nın Apple'a yönelik haksız devlet yardımı sağladığı kararlaştırılmıştır. (Kaya Topcu, 2018, s. 132)

AB Komisyonu tarafından üç yıl süren soruşturmalar neticesinde ise yasa dışı vergi yardımı nedeniyle Apple tarafından İrlanda olayı için 13 milyon Euro ve Hollanda olayı için 30 milyon Euro ödemenin geri alınması kararlaştırılmıştır. (The Irish Times, 2019)

Lüksemburg, Hollanda ve İrlanda'da yukarıda açıklanan olaylar, AB içerisinde küresel şirketlere yönelik kapsamlı vergi düzenlemelerinin yapılmasını gerektirmiştir. Özellikle küresel şirketler için ortak konsolide kurumlar vergisi tabanının getirilmesi ve vergi anlaşmaları ya da özelgelerinin otomatik bilgi değişimine konu edilmesi Luksleaks skandalının ardından uygulanmaya başlanmıştır.

3.3.3. Panama Belgeleri Skandalı

2016 yılında yaşanan Panama Belgeleri skandalı ise küresel çevrede özellikle vergi cennetleri ve şeffaflık konusundaki tartışmaları tekrar gündeme getirmiştir. Politikacıların, sporcuların ve sanatçıların da aralarında bulunduğu bazı nüfuzlu kişilerin dahil olduğu skandalın ortaya çıkması ile birlikte başta İngiltere ve İzlanda olmak üzere çeşitli ülkelerde geniş çaplı protesto eylemleri yaşanmıştır. (Şahin & Yılmaz, 2018, s. 109)

Başta Panama olmak üzere Hong Kong, Miami ve Zürih'te birçok şubesi bulunan Mossack Fonseca adlı bir hukuk firması, dünyadaki en büyük paravan şirketler arasında yer almaktadır. Şirketlerin varlıkların gizlenmesine aracılık eden bu firma, çok uluslu şirketlerin vergi kaçırmasına ya da vergiden kaçınmasına aracılık etmektedir. Firmadan sızan bilgilerde 200'den fazla ülkeden kişiyle alakalı 214.488 adet off-shore kuruluş hakkında bilgiler, dünya çapında 140 politikacı ve kamu personelinin off-shore holdinglere sahip olduğu yer almaktadır. (Atalay, 2018, s. 150)

11,5 milyon adet gizli belgenin sızdırılmasını kapsayan skandal ile dünya genelinde 500'den fazla bankanın vergi kaybına yönelik işlemlere aracılık ettiği ve 300.000'den fazla şirketin Mossack Fonseca adlı firma ile bağlantılı olduğu ortaya çıkmıştır. Panama Belgeleri Skandalı'nın ise Avrupa Birliği'ne maliyetinin ise 2017 yılının Nisan ayı itibariyle 109 ila 230 milyar Euro arasında olduğu tahmin edilmektedir. (Şahin & Yılmaz, 2018, s. 109)

Lüksemburg ve Panama Belgeleri Skandalı'nın ardından, AB'de vergi şefafflığı ve bilgi değişimi konularındaki çalışmalar yoğunlaşmıştır. Kara Para Aklama, Vergi Kaçakçılığı ve Vergiden Kaçınma konuları kapsamında Birlik kurallarının istismar edilmesine yönelik bir soruşturma komitesi kurulmuştur. Komite üye devletlere çeşitli misyon ziyaretlerinde bulunmuş, üye devletlerin vergi kayıp ve kaçakçılığı konularındaki faaliyetleri değerlendirilmiştir. Yaşanan bu gelişmeler AB içerisinde bilgi değişiminin kapsamını daha da genişletmiştir ve zorunlu hale getirmiştir. Zorunlu otomatik bilgi değişiminin kapsamına, banka ya da diğer finansal kuruluşlarda olan bilgiler, gelişmiş vergi anlaşmaları ya da vergi özelgeleri, peşin fiyatlandırma anlaşmaları da dahil edilmiştir. (European Parliament, 2017, s. 1-13)

3.4. Avrupa Birliği'nde Bilgi Değişimine Yönelik Çalışmalar

AB düzeyinde geçmişten günümüze kadar bilgi değişimi konusunda yapılan düzenlemeler aşağıda belirtilmektedir.

i. 19 Aralık 1977 tarihli 77/779/EEC sayılı Karşılıklı Yardım Direktifi
ii. 1 Ocak 1993 tarihinde uygulanmaya başlanan Katma Değer Vergisi Bilgi Değişim Sistemi (VAT Information Exchange System - VIES)
iii. 3 Haziran 2003 tarihli 2003/48/EC nolu Tasarrufların Vergilendirilmesi Direktifi
iv. 15 Şubat 2011 tarihinde kabul edilen 2011/16/EU sayılı İdari İşbirliği Direktifi ve Direktifte yapılan değişikliler

Yukarıda belirtilen düzenlemeler dışında, 1 Ocak 2013 tarihinden itibaren üye ülkeler arasındaki etkin bir bilgi değişimi yapılmasının sağlanmasına yönelik AB Vergi Kimlik Numarası (EU Tax Identification Numbers-TIN) uygulamasına geçilmiştir. Bu uygulama ile vergi mükellefleri ortak bir şekilde tanımlanarak, sınır ötesi vergi işlemlerinin ortak bir şekilde kaydedilmesi, izlenmesi ve doğru bir şekilde tanımlanması sağlanmaktadır. (Acinöroğlu, 2013, s. 193-194)

3.4.1. Karşılıklı Yardım Direktifi

Birlik içerisinde vergi konularında ilk işbirliği 1977 Karşılıklı Yardım Direktifi ile düzenlenmiştir. Direktife göre üye devletlere, ödenmesi gereken vergilerin doğru bir şekilde belirlenmesine ilişkin her türlü bilgi alış verişi yapma imkanı getirilmiştir. Bilgi değişimine konu olan vergiler ise katma değer vergisi, alkol ve alkollü içecekler üzerinden alınan vergiler, tüketim vergileri, gelir ve sermaye üzerinden alınan bütün vergiler olmuştur. (Nicodème G. , 2009, s. 764)

Karşılıklı yardımlaşmanın düzenlendiği 77/779/EEC sayılı direktif ile devletlerin yetkili otoritelerinin dolaysız vergilendirme ve sigorta primleri konusunda işbirliği yapması sağlanmıştır. Direktifin kapsamına 1992 yılında özel tüketim vergileri ve 2003 yılında sigorta işlemleri vergisi dahil edilmiştir. Direktife göre üye ülkelerin yetkili otoriteleri direktifin kapsamına giren vergiler üzerinde bilgi değişimi gerçekleştirecektir. Yapılacak bilgi değişiminin yöntemleri talep üzerine, otomatik ve kendiliğinden bilgi değişimi şeklinde açıklamıştır. Ayrıca direktif ile üye ülkeler arasında "yurt dışında yerinde inceleme" imkanı da sağlanmıştır. (Öz S. N., 2009, s. 36)

Karşılıklı Yardım Direktifi; vergilerin, gümrük vergilerinin ve ücretlerin üye ülkeler arasında geri ödenmesine yönelik ulusal vergi idareleri için bir çerçeve sunarak, üye devletlerarasında var olan ikili vergi anlaşmalarının mevcut hükümlerini tamamlamıştır. (Roland, 2018, s. 8)

3.4.2. Katma Değer Vergisi Bilgi Değişim Sistemi

1 Ocak 1993 tarihinde iç sınırlardaki gümrük kontrollerinin kaldırılmasıyla birlikte Birlik içerisinde Tek Pazar uygulaması yürürlüğe girmiştir. Tek Pazar süreci ile birlikte Birlik içerisindeki ticaret için yeni bir KDV kontrol sistemi kurulmuştur. Kurulan bu sistem sayesinde şirketler üzerindeki gümrük beyannamesi hazırlanmasına yönelik idari yükler azaltılmıştır. Oluşturulan sistem ile yılda yaklaşık 60 milyon adet gümrük beyannamesinin oluşturulması uygulamasına son verilmiştir. (European Commission, 2019e)

Yeni KDV sistemine göre; bir üye devletten çıkan ürün, başka bir üye devlet olan varış ülkesinde KDV'sini ödeyen bir vergi yükümlüsüne yapıldığı sürece vergiden muaf olmaktadır. Bu nedenle bu tür sevkiyatları yapan kişilerin, müşterilerinin diğer üye devlette vergi yükümlüsü ve geçerli bir KDV kimlik numarası olup olmadığını çabuk ve kolay bir şekilde kontrol etmeleri gerekmektedir. Bu amaçla vergi idareleri tarafından, KDV kimlik numarası, tacirin adı ve adresini içeren KDV sicil verilerine yönelik KDV Bilgi Değişim Sistemi adı verilen elektronik bir veri tabanı oluşturulmuştur. Bu sistem;

- Şirketlerin ticaret yaptıkları müşterilerinin KDV numaralarını hızlı bir şekilde doğrulayabilmesini,
- KDV İdarelerine her türlü usulsüzlüğü tespit etmek için, Birlik içi ticaret akışının izlenmesini ve kontrol edilmesini,
- Her üye devletteki Birlik içi ticaretin kontrolünden sorumlu birim olan Merkezi İrtibat Bürosu, diğer üye devletlerin KDV kayıt veri tabanına doğrudan VIES ile ulaşabilmesini sağlamaktadır. (European Commission, 2019e)

3.4.3. Tasarrufların Vergilendirilmesi Direktifi

Avrupa Birliği'nde 3 Haziran 2003 tarihli 2003/48/EC nolu Tasarrufların Vergilendirilmesi direktifine kadar birçok girişim olmasına rağmen gerçek kişilerin ülke dışında elde ettikleri gelirlerin bilgi değişimi yoluyla vergilendirilmesinde aşama kaydedilememiştir. (Ferhatoğlu, 2006, s. 145)

Tasarrufların Vergilendirilmesi Direktifi ile ülke dışında elde edilen tasarrufların vergilendirilmesinde Birlik içerisinde şahsilik ilkesi sağlanmış olup, zarar verici vergi rekabetinin önlenmesi için otomatik bilgi değişimi sistemine geçilmiştir. 1 Temmuz 2005 tarihinden itibaren uygulanmaya başlanan direktif ile gelir paylaşımına dayalı stopaj uygulaması içeren ikili bir yapı oluşturulmuştur. (Ferhatoğlu, 2006, s. 147)

Faiz ödemeleri şeklinde tasarruf gelirlerinin vergilendirildiği Tasarrufların Vergilendirilmesi Direktifi temelde iki ana amaca hizmet etmek için çıkarılmıştır: (European Commision, 2015a, s. 2)

- Sermaye hareketlerinin önündeki engellerin önlenmesi ve
- Bir üye devlette yerleşik ödeme kuruluşlarından bir başka üye devlette ikamet eden kişilere yapılan faiz ödemelerinin etkin bir şekilde vergilendirilmesine imkân verilmesi.

Direktif ile Avrupa Birliği içerisinde faizin ödendiği ülkeden başka bir üye ülkede ikamet eden kişilerin, elde ettikleri faiz gelirlerinin vergilendirilmesi amaçlanmıştır. Faiz gelirleri şeklindeki tasarruflardan elde edilen gelirler vergilendirilirken, kişiler yerleşik bulundukları ülkenin vergi yasalarına göre vergilendirilmektedir. Bu şekilde bir vergilendirme yapılabilmesi için kişinin yerleşik olduğu ülkenin, bu kişinin diğer ülkelerden elde ettiği faiz gelirleri şeklindeki gelirlerden haberi olması gerekmektedir. Bunun sağlanması da Direktif kapsamında

uygulanmaya başlanan otomatik bilgi değişimi gerçekleştirilmiştir. (İktisadi Kalkınma Vakfı, 2001, s. 33)

Tasarrufların Vergilendirilmesi Direktifi, faiz ödemeleri şeklinde tasarruf geliri elde eden kişilere yapılan ödemeler hakkında otomatik olarak bilgi alışverişi yapılmasını talep ederek, tasarruf gelirini alan bireyin ikamet ettiği üye devletin yasalarına uygun olarak vergilendirilmesini kolaylaştırmaktaydı. (European Commision, 2015a, s. 2)

Direktif doğrudan ya da yatırım fonları yoluyla klasik faiz geliri veya borçlanma senetlerinden elde edilen sermaye kazançlarının vergilendirilmesini amaçlamıştır. Üye devletlerarasında otomatik bilgi değişimi getiren Direktif uygulanmaya başlandığı ilk zamanda Avusturya, Lüksemburg ve Belçika dışındaki diğer üye ülkeler tarafından kabul edilmiştir. (European Commision, 2015a, s. 2) Bilgi değişimini kabul etmeyen Avusturya, Belçika ve Lüksemburg ile bazı üçüncü ülkelere bağlı topraklar için stopaj uygulaması getirilmiştir.

Bilgi değişimi yapmayı kabul etmeyen Avusturya, Lüksemburg ve Belçika stopaj usulü vergilendirme yoluyla gelir paylaşımını kabul etmişlerdir. Söz konusu hükümlere göre bu ülkeler Direktifin yürürlüğe girdiği ilk üç yıl için (30 Haziran 2008) %15, takip eden üç yıl için (30 Haziran 2011) %20 ve sonrasındaki yıllarda %30 oranında stopaj usulü ile vergilendirmeyi kabul etmişlerdir. (European Commision, 2015a, s. 2)

Direktifte yer alan hükümlere göre stopaj uygulayan üye devletler, elde edilen stopaj gelirinin %25'ini kendisinde bırakacak, geri kalan %75'ini ise kişinin yerleşik olduğu ülkeye gönderecekti. Bu gelir transferi işlemi vergilendirme dönemini takip eden altı aylık dönem içinde yapılıp, stopaj uygulayan ülke gelir paylaşımı sisteminin

iyi bir şekilde çalışması için gerekli önlemleri almak zorundaydı. (European Union, 2003)

Belçika, 1 Ocak 2010 tarihi itibariyle geçici stopaj vergisini uygulamayı bırakarak diğer Üye Devletlerle aynı şekilde bilgi alışverişinde bulunmaya karar vermiştir. Lüksemburg ise 1 Ocak 2015 tarihi itibariyle bilgi değişiminde bulunmayı taahhüt etmiştir. (European Commision, 2015a, s. 2)

Direktifte Kasım 2008 yılında gözden geçirmeler yapılarak vergi kayıplarını önlemek amacıyla değişiklikler yapılmıştır. Faiz ödemesi oluşturan bütün araçları ve bütün yasal kişiler ile bütün tasarruf gelirlerini kapsayacak şekilde Direktifin kapsamı genişletilmiştir. (European Commision, 2008, s. 5-7)

Vergisel konularda bilgi değişimi sürecine bakıldığında; AB tarafından çıkarılan Tasarrufların Vergilendirilmesi Direktifinin, ülkeler arasında imzalanan ikili bilgi değişim anlaşmalarından çok daha kapsamlı bir bilgi değişim sistemi kurduğu görülmektedir. Vergi mükellefleri hakkında raporlanacak bilgilerin detayları (faiz ya da benzeri gelirler hakkında), bilgi değişiminin sıklığı (periyodik olarak ya da yılda en az bir kez) ve bilgi değişimi mekanizması gibi ayrıntıları içermesi nedeniyle bilgi değişimine farklı bir boyut kazandırmıştır. Ayrıca AB üyesi olmayan ülkelerle de ilişkileri düzenlemesi açısından geniş bir kapsam sağlamıştır. Ancak Asya'da yer alan Hong Kong, Japonya, Singapur'daki gibi çok sayıda kilit finans merkezini kapsamadığı için küresel bir çevreye hitap edememesi nedeniyle eleştirilmektedir. (Keen & Ligthart, 2004, s. 22)

Tasarrufların Vergilendirilmesi Direktifi, banka mevduatları ve faiz adı altında kazanç getiren yatırımları otomatik bilgi değişimine tabi tutmuştur. Ancak önemli büyüklükteki servetlerin hisse senedi portföyü biçiminde tutulmasına rağmen, hisse senetlerini kapsam dışında bırakmıştır. Hisse senetlerinin kapsam dışı bırakılması ülke

dışında tutulan servetin belirlenmesinin önünde büyük bir engel oluşturmaktadır. Diğer taraftan bilgi değişimi zorunluluğu Avrupa'daki yerleşik bankalarla sınırlı tutulması nedeniyle Direktifin uygulama alanı sınırlı olmuştur. (Piketty, 2014, s. 568)

2008 yılından itibaren direktifin uygulamasına yönelik Birlik içerisinde sayısız tartışmalar ve değişiklik önerisi yapılmıştır. Avusturya ve Lüksemburg otomatik bilgi değişimi sistemini uygulamamak konusunda direnmiş ve resmi talep üzerine bilgi değişimi yapmayı kabul etmişlerdir. 2013 yılında İsviçre ve Lüksemburg'un FATCA'dan doğan yükümlülükleri yerine getirme konusunda açıklama yapmalarından sonra, Birlik içerisinde bilgi değişimine yönelik yeni düzenleme yapma tartışmaları başlamıştır. (Piketty, 2014, s. 568)

Sonuç olarak, Tasarrufların Vergilendirilmesi Direktifi, bütün dünyada genellikle vergilendirmeden kaçan faiz gelirlerinin bilgi değişimi yolu ile etkin vergilendirilmesi açısından önemli bir gelişme olmuştur. Diğer taraftan Direktifin AB'ye üye olmayan İsviçre, Andora, Lihtenştayn, Monako ve San Marino'yu kapsaması bölgesel düzenlemeden ziyada küresel bir düzenleme olmasına yol açmış olup, otomatik bilgi değişimi sürecini küresel bir boyuta taşımıştır. Ancak yukarıda belirtilen çeşitli sebeplerden dolayı Direktifte değişiklik yapma ihtiyacı doğmuştur ve Birlik yeni bir bilgi değişimi düzenlemesi yapmıştır.

3.4.4. İdari İşbirliği Direktifi ile Bilgi Değişimi

3.4.4.1. Direktifin Gerekçesi ve Yürürlüğe Girmesi

AB içerisindeki Tek Pazar, vatandaşlara ve işletmelere ulusal sınırlar dışında hareket etme ve yatırım yapma özgürlüğü vermektedir. Ancak dolaysız vergilendirme konusunda Birlik içerisinde uyumlaştırma sağlanamadığından bu özgürlük, bazı vergi mükelleflerinin gelir ya da mal varlıklarını ikamet ettikleri ülke dışına çıkararak

vergiden kaçınma ya da vergi kaçırmasına neden olmuştur. (European Commission, 2019g)

Daha derin ve daha adil bir Tek Pazar AB'nin en önemli önceliklerinden biridir. Bu hedefe ulaşmak için üye devletlerin vergi idareleri arasında daha etkin ve verimli bir işbirliği için yeni bir çerçeve ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Bu nedenle AB kurumları ve üye devletleri sınır ötesi vergi kayıp ve kaçakçılığı ile mücadelede işbirliği içinde olma ve karların kazanıldığı ülkede vergilendirilmesi gerektiği konusunda fikir birliğine varmışlardır. (European Commission, 2017b, s. 1)

Birliğe üye olan 28 devletin vergi idaresinin ayrı ayrı çalışması, vergi politikalarının belirlenmesini oldukça zorlaştırdığı aşikardır. Bu sebeple üye devletlerarasında idari işbirliği kaçınılmaz bir sonuç olmuştur. AB içinde vergilendirme büyük ölçüde ulusal bir mesele olmakla birlikte ekonomik çevre daha çok küresel, mobil ve dijital hale gelmiştir. Birlik içerisinde bulunan işletmelerin karlarını sınır ötesine transfer edebilmesi, vergi mükelleflerinin başka bir ülkede vergi ödemeden gelir elde etmesi ve bir üye devletin vergi politikalarının diğer bir üye devletin vergi matrahlarını etkilemesi Birliği işbirliği içerisinde hareket etmeye yönlendirmiştir. Bütün vatandaşların ve ticari işletmelerin adil ve etkin bir şekilde vergilendirilebilmesi ihtiyacı Birliğe üye devletleri işbirliği yapmaya yöneltmiştir. (European Commission, 2017b, s. 1)

AB içerisindeki Tek Pazar dikkate alındığında, tek bir Avrupa ekonomisinin varlığından bahsetmek mümkün iken Avrupa vergisi ya da AB ortak vergi otoritesinden bahsetmek mümkün değildir. Çünkü Birlik içerisindeki vergilendirme kararları ülkelerin yetkisine bırakılmıştır. Bu bağlamda, üye devletlerin vergi idareleri arasındaki işbirliği çifte vergilendirme risklerini minimize etmek, vergiden kaçınmayı ya da vergi kaçırmayı engellemek açısından çok önemlidir. (European Commission, 2019b, s. 13)

Vergilendirme konusunda 2011/16/EU sayılı (Doğrudan Vergiler Üzerine) İdari İşbirliği Direktifine kadar Birlik içerisinde pek çok çalışma yapılmıştır. 77/799/ EEC sayılı Karşılıklı Yardım Direktifinin yerine geçen İdari İşbirliği Direktifi, Birlik içerisinde vergilendirme konusunda işbirliği alanında kilit bir gelişme olmuştur. (European Commission, 2017b, s. 1)

İdari İşbirliği Direktifi ile yürürlükten kaldırılan ve Birlik içerisinde otomatik bilgi değişimi sağlayan ilk düzenleme olan Tasarrufların Vergilendirilmesi Direktifi iki ana amaca hizmet etmiştir:

- Sermaye hareketlerinin önündeki bozulmaları engellemek,
- Bir üye devlette yerleşik ödeme yapan kuruluştan başka bir üye devlette yerleşik kişilere yapılan faiz ödemelerinin etkin bir şekilde vergilendirilmesini sağlamak. (European Commission, 2015b, s. 2)

Tasarrufların Vergilendirilmesi Direktifinin uygulanması ile üye devletlerde yerleşik kişilere başka bir üye devlette yapılan faiz ödemeleri şeklindeki ödemeler hakkında otomatik bilgi değişimi yapılması talep edilerek, tasarruf geliri elde eden kişilerin yerleşik olduğu ülkenin yasalarına göre vergilendirilmesi kolaylaşmıştır. Diğer taraftan, uluslararası çevrede yaşanan gelişmelere paralel olarak Birliğin nihai hedefi *"mümkün olduğunca geniş bir ölçüde bilgi değişiminde bulunularak"* vatandaşların tasarruf gelirlerinin etkin bir şekilde vergilendirilmesini sağlamak olmuştur. 2008 yılında yapılan değişiklikler ile vergi kaçakçılığını önlemek amacıyla Direktifin kapsamı genişletilerek yenilikçi finansal ürünler ve belirli hayat sigortası ürünleri gibi diğer araçlar da kapsama dahil edilmiştir. (European Commision, 2015a, s. 2)

21 Mart 2014 tarihinde Avrupa Konseyi, OECD tarafından geliştirilen küresel standardın AB'nin sınırları içinde de uygulayacağı otomatik bilgi alış verişi yöntemi olacağını açıklamıştır. Bu açıklamanın ardından Avrupa Konseyi 2014 sonu itibariyle

İdari İşbirliği Direktifinde değişiklik yaparak AB yasalarının küresel standart ile uyumlu olmasını sağlamıştır. (European Commision, 2015a, s. 2)

Ayrıca AB, OECD liderliğinde uygulanan BEPS eylem planı kapsamında vergi şeffaflığının sağlanmasına yönelik uluslararası taahhütlerde bulunmuştur. Bu taahhütleri hayata geçirmek için de üye devletler tarafından uygulanacak olan ortak ve bağlayıcı yasal düzenlemeler gerekmiştir. (European Commission, 2019b, s. 13)

İdari İşbirliği Direktifi temel olarak aşağıda belirtilen üç hedefe yönelik çıkarılmıştır: (European Commission, 2019b, s. 2)

i. Çok uluslu şirketlerin agresif vergi planlaması biçimleriyle bağlantılı olarak üye devletlerin sınır ötesi vergi kaçakçılığı, vergi kaçırma ve vergiden kaçınma ile mücadele etme becerilerini geliştirmek;
ii. Daha fazla şeffaflık sağlanarak zararlı vergi rekabetinin kapsamını azaltmak;
iii. Sınır ötesi gelirleri ve varlıkları tespit etme yeteneğinin artmasından kaynaklanan "caydırıcı etki" yoluyla, kendiliğinden vergi uyumuna katkıda bulunmayı sağlamaktır.

Direktifin getirdiği yeni düzenlemeler, özellikle aşağıda belirtilenler kapsamındadır: (European Commission, 2017b, s. 1)

i. Sadece dolaysız vergilerle değil aynı zamanda KDV ve harcama vergileri haricindeki dolaylı vergilerle ilgili bütün ilgili bilgileri içerecek şekilde kapsamın genişletilmesi,
ii. AB standartlarının OECD Model Vergi Anlaşmasının 26. maddesi ile uyumlu hale getirilmesi,
iii. Otomatik bilgi değişiminin güçlendirilmesi,

iv. Süre sınırları ile yeni standart formlarla ilgili hükümler ve bilgi alışverişi için güvenli bir kanal sağlanması,

v. Üye Devletlerin, üçüncü bir ülke ile daha geniş bir işbirliğine girme yükümlülüğü getirilmesi, böyle bir ortak işbirliğine girmek isteyen ülkeler tüm üye devletlere aynı düzeyde işbirliği sağlamak zorunluluğu.

15 Şubat 2011 tarihinde Ekonomi ve Maliye Bakanlar Konseyi (ECOFIN) dolaysız vergiler alanında 2011/16/EU sayılı İdari İşbirliği Direktifini (DAC1) kabul etmiştir. Direktif 1 Ocak 2013'te yürürlüğe girmiştir. Direktif, KDV, gümrük vergileri, tüketim vergileri ve zorunlu sosyal katkılar hariç her türlü vergiyi kapsamaktadır. Gerçek kişiler, tüzel kişiler ve AB üye devletlerinin birinde veya daha fazlasında yerleşik olan tröst ve vakıflar gibi diğer yasal kuruluşlar kapsam dahilindedir. Direktifin yürürlüğe girmesinden itibaren üye devletlerarasındaki idari işbirliğini daha çok güçlendirmek amacıyla beş kez değişiklik yapılmıştır: (European Commission, 2019g)

1. 9 Aralık 2014'de 2014/107/EU sayılı direktif (DAC2) ile finansal hesap bilgilerinin zorunlu otomatik değişimi kararlaştırılmıştır. İlk değişim 30 Eylül 2017'de gerçekleşmiştir.
2. 8 Aralık 2015'de 2015/2376/EU sayılı direktif (DAC3) ile vergi özelgeleri/gelişmiş vergi anlaşmaları ve vergi alanında peşin fiyatlandırma anlaşmaları[4] konusunda zorunlu bilgi değişimi getirilmiştir. İlk bilgi değişimi 30 Eylül 2017'de gerçekleşmiştir.
3. 25 Mayıs 2016'da 2016/881/EU sayılı direktif (DAC4) ile ülkelere göre raporlama konusunda zorunlu bilgi değişimi getirilmiştir. İlk bilgi değişimi 30 Haziran 2018'de gerçekleşmiştir.

[4] Peşin fiyatlandırma anlaşmaları, "*çok uluslu şirketlerin kendi içlerinde gerçekleştirdikleri işlemler ile ilgili vergi idareleri ile gelecekte kullanacakları fiyatın belirlenmesine yönelik bir anlaşmaya varılması yöntemidir."* Kaynak: (Yalçiner & Ertürk, 2017, s. 413)

4. 6 Aralık 2016'da 2016/2258/EU sayılı direktif (DAC5) ile vergi idarelerinin kara para aklama karşıtı bilgilere erişimi sağlanmıştır.
5. 25 Mayıs 2018'de 2018/822/EU direktif (DAC6) ile raporlanabilir sınır ötesi düzenlemelerin bilgi değişimi sağlanmıştır. İlk bilgi değişimi 31 Ağustos 2020'de sağlanacaktır.

Yukarıda yer alan bilgilere göre, bilgi değişimi sürecine ilişkin yasal mevzuat ve kapsamı Tablo 2'de özetlenmektedir.

Tablo 2: AB'de Bilgi Değişimi Sürecine İlişkin Yasal Mevzuat ve Kapsamı

Direktifler	Kapsam
DAC1 **2011/16/EU** Ocak 2013'den itibaren uygulanmaktadır.	İdari işbirliği için yeni bir çerçeve ve yeni hükümler oluşturulmuştur. Direktifin 8. maddesi haricindeki bütün bilgilerin *otomatik olmayan bir biçimde değişimini* içermektedir: - Talep üzerine bilgi değişimi - Kendiliğinden bilgi değişimi - Eş zamanlı kontroller - Bildirim talebi - İyi uygulamaların paylaşılması - Standart formların kullanılması
DAC1 **2011/16/EU** Ocak 2015'den itibaren uygulanmaktadır.	Direktifin 8. maddesinde yer alan hükümler dahil olmak üzere *otomatik bilgi değişimi* sağlanmıştır. Finansal olmayan beş kategori için otomatik bilgi değişimi de kapsama alınmıştır: - İstihdamdan elde edilen gelirler - Yönetici ücretleri - Emekli aylıkları - Hayat sigortası ürünleri - Taşınmaz mallar (geliri ve mülkiyetleri)
DAC2 **2014/107/EU** Ocak 2016'dan itibaren uygulanmaktadır.	Finansal hesap bilgilerin otomatik bilgi değişimi getirilmiştir: - Faiz, temettü ya da diğer gelir kaynakları - Brüt satış karı ya da diğer ödemeler - Hesap bakiyeleri
DAC3 **2015/2376/EU** Ocak 2017'den itibaren uygulanmaktadır.	- Sınır ötesi vergi özelgeleri ve - Peşin fiyatlandırma anlaşmaları otomatik bilgi değişiminin kapsamına dahil edilmiştir.
DAC4 **2016/881/EU** Haziran 2017'den itibaren uygulanmaktadır.	Çok uluslu şirketlere ait aşağıda belirtilen finansal bilgiler hakkında ülke bazında raporlama yapılması zorunluluğu getirilmiştir. - Gelirler - Karlar - Ödenen ve tahakkuk eden vergiler - Birikmiş kazançlar - Çalışan sayısı - Bazı varlıklar
DAC5 **2016/2258/EU** Ocak 2018'den itibaren uygulanmaktadır.	Vergi idarelerine kara para aklama karşıtı bilgilere erişim hakkı sağlanmıştır.
DAC6 **2018/822/EU** Temmuz 2020'den itibaren uygulanacaktır.	Aracı kurumlar için zorunlu olarak açıklama yapma kuralları ve vergi planlamasında sınır ötesi düzenlemeler üzerine otomatik bilgi değişimi getirilmiştir.

Kaynak: (European Commission, 2019f)

Lüksemburg'dan sızan belgeler ardından ulusal vergi idareleri tarafından alınan ve vergi özelgeleri olarak adlandırılan vergi kararları daha çok tartışılmaya başlamıştır. Luksleaks skandalı, birden fazla üye devletin vergi tabanlarını etkileyebilen vergi özelgelerinin kendiliğinden bilgi değişimi yöntemi ile değişime tabi tutulmasının etkin bir idari işbirliği olmadığını göstermiştir. Bu nedenle, AB Komisyonu üye devletlerarasında vergi özelgelerinin de otomatik bilgi değişimine tabi tutulmasına karar vermiştir. (European Commission, 2019b, s. 13)

İdari İşbirliği Direktifi ile bilgi değişimi yönelik Tablo 2'de yapılan değişikliklere bakıldığında, küresel alanda yaşanan gelişmeler ile özellikle ABD ve OECD tarafından yapılan çalışmalara paralel olarak kapsamın genişletildiği görülmektedir.

3.4.4.2. Bilgi Değişimi Süreci ve Uygulanması

Geniş bir kapsam dahilinde şeffaflığı sağlamakta olan İdari İşbirliği Direktifi ile üye devletler arasında otomatik bilgi değişimi ve elde edilen bilginin kullanılabilme imkanı sağlanmıştır. Direktifin uygulanması ile yerel mevzuatlardaki farklılıklara rağmen etkin bir bilgi değişimi yapılması planlanmıştır.

İdari İşbirliği Direktifi, sınır ötesi faaliyette bulunan vergi mükelleflerinin yurtdışında elde ettikleri gelirleri ya da tuttukları mal varlıkları hakkındaki bilgilere erişim imkanı sunmaktadır. Direktifin getirdiği bilgi değişim yöntemleri genel olarak aşağıda belirtildiği şekilde açıklanabilir: (European Commission, 2019b, s. 2)

1. **Talep üzerine bilgi değişimi**, talepte bulunan ülke tarafından açıkça belirtilen şahıslar ve işlemler hakkındaki bilgilerin değişimini,

2. **Otomatik bilgi değişimi**, belli kriterleri taşıyan bütün işlemler ve şahıslar için önceden belirlenmiş formatları ve güvenli iletişim kanallarını kullanarak belirlenmiş zamanlarda yapılan bilgi değişimini,
3. **Kendiliğinden bilgi değişimi,** bilgiyi sunan ülkenin, alıcı ülkenin ilgisini çekebilecek şekildeki bilgileri sistematik olmayan ve isteğe bağlı biçimde sunduğu bilgi değişimi sürecini ifade etmektedir.

Direktifin konsolide edilmiş versiyonu yedi bölüm, otuz bir madde ve raporlama gerekliliklerine yönelik çeşitli ekleri içermektedir. İlk bölümde; genel hükümler, konu, kapsam, tanımlar ve organizasyon yapısı; ikinci bölümde bilgi değişimi süreci; üçüncü bölümde spontane bilgi değişimi ve idari işbirliğinin diğer formları; dördüncü bölümde bilgi değişim sürecinin şartları; beşinci bölümde Komisyon ile ilişkiler; altıncı bölümde üçüncü ülkelerle ilişkiler ve yedinci bölümde ise veri güvenliği, cezai hükümler gibi nihai hükümler yer almaktadır.

AB'nin mevzuat sitesinden elde edilen konsolide İdari İşbirliği Direktifin, bilgi değişimine yönelik bazı önemli hükümleri ve uygulanması hakkındaki özet bilgiler ve açıklamalar aşağıda belirtilmektedir. (European Union, 2019)

- ***Direktifin Konusu ve Kapsamı (Madde 1- 2)***

Üye devletlerarasında yerel kanunların idaresi ve uygulanmasına ilişkin öngörülebilir şekilde birbirleriyle ilgili vergiler alakalı konularda bilgi değişimi direktifin konusunu oluşturmaktadır. Bilgi değişimine konu olan vergilerin kapsamı, üye devlet ya da üye devletlerin bölgesel veya idari birimleri tarafından uygulanan her türden vergiden oluşmaktadır. Ancak KDV ve gümrük vergileri kapsam dahilinde değildir.

- ***Organizasyon Yapısı (Madde 4)***

Direktifin uygulanmasına yönelik üye devletlerin belirleyeceği yetkili kurumlar ya da organizasyonların açıklaması yapılmıştır. Her üye devlet direktifin uygulanmasını sağlamak üzere *yetkili bir makam* belirlemek zorundadır. Devletlerin genellikle kendi vergi idareleri olarak belirlenen yetkili makamlar AB Resmi Gazetesinden duyurulmaktadır. Ayrıca yetkili makam içerisinde kurulacak olan bir *merkezi irtibat ofisi* ile üye devletler ve Komisyon arasındaki iletişimi sağlayacaktır. Merkezi irtibat ofisi ve bu ofislerdeki görevli personeller bilgi değişimi sürecindeki prosedürleri yerine getirmekle görevlendirilmiştir.

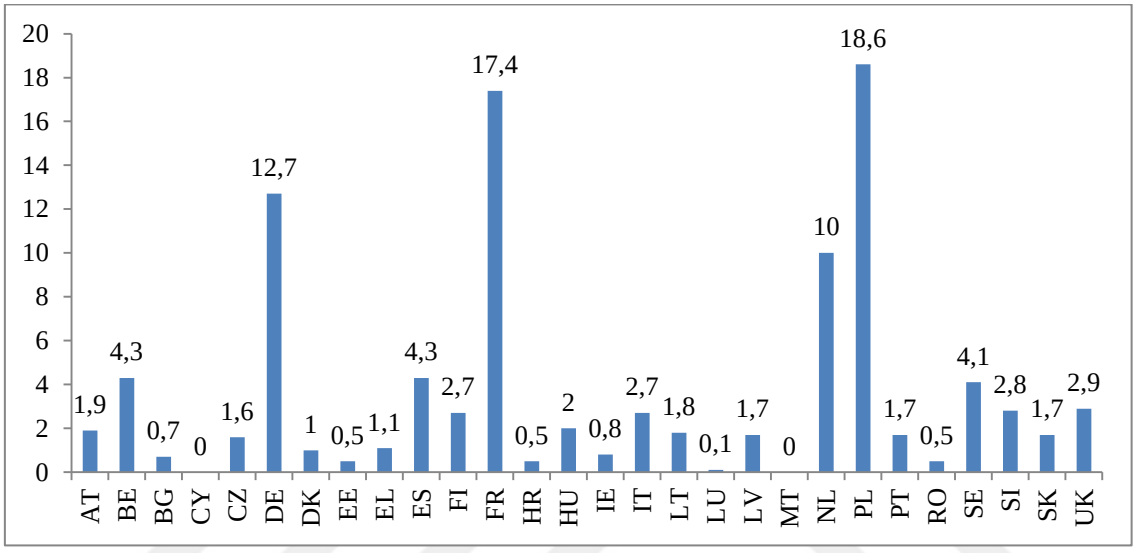
Üye devletlerdeki merkezi irtibat ofislerinde çalışan personel sayıları 2 ya da 24 kişi arasındaki değişmektedir. Kurulan organizasyon yapısı ile üye devletler arasında merkezi olmayan organizasyona vurgu yapılarak, devletler arasındaki vergisel konulardaki işbirliği güçlendirilmeye çalışılmıştır. (European Commission, 2017a, s. 2)

- ***Talep Üzerine Bilgi Değişimi (Madde 5-6-7 ve 17-18)***

Talep üzerine bilgi değişimi, bilgiyi talep eden yetkili otoritenin Direktifin 1. maddesinde belirtilen ve bilginin talep edilen otoritede bulunduğu ya da idari soruşturmalar sonucunda elde edilerek talep eden otoriteye sunulmasıdır. Bilginin talep edildiği yetkili otorite, talebin alındığını onayladıktan sonra gerekli idari soruşturmaları yaparak bilginin elde edilmesini sağlar ve nihayetinde talep eden yetkili otoriteye cevap verir. Bilgi talep edilen yetkili otorite, gerekli bilgileri toplayarak talebin yapıldığı tarihten itibaren en geç altı ay içinde talebe cevap vermek zorundadır. Eğer talebin yapıldığı otoritede istenen bilgiler mevcut ise bilgiler iki ay içinde sunulmak zorundadır. Diğer taraftan eğer talebin yapıldığı otorite talebe yönelik gerekli bilgileri sunamayacak ise üç ay içinde sebepleri ve ne zaman sunulacağına yönelik hususlar hakkında karşı tarafı bilgilendirecektir.

Talep üzerine bilgi değişimine başlanılan 2013 yılından 2017 yılına kadar üye devletler birbirlerine yaklaşık 35.000 adet bilgi talebi göndermişlerdir. Aşağıdaki grafiklerde üye devlet başına gönderilen ve alınan bilgi taleplerinin yüzdesi yer almaktadır. (European Commission, 2017a, s. 3)

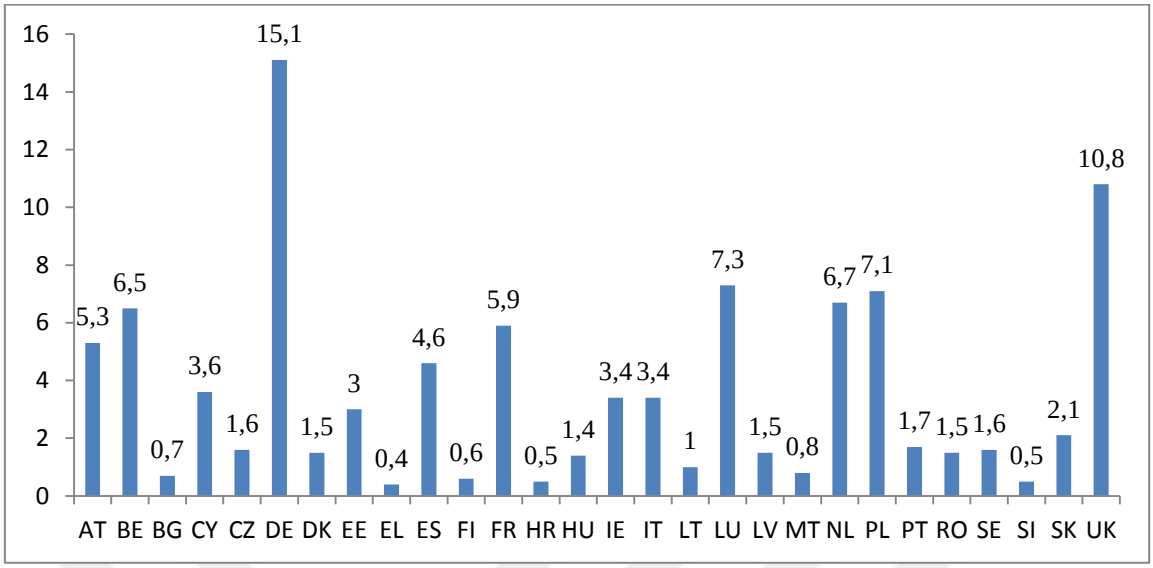
Grafik 1: Üye Devlet Başına Gönderilen Bilgi Talebi Yüzdesi (%)



Kaynak: (European Commission, 2017a, s. 3)

Grafik 1'de yer alan rakamlara göre, üye devletlerarasında en çok bilgi talebi gönderen ülkeler sırasıyla Polonya (%18.6), Fransa (%17.4), Almanya (%12.7) ve Hollanda (%10) olmuştur. Diğer taraftan Kıbrıs Rum Kesimi ve Malta hiç bilgi talebi göndermeyen ülkelerdir.

Grafik 2: Üye Devlet Başına Alınan Bilgi Talebi Yüzdesi (%)



Kaynak: (European Commission, 2017a, s. 3)

Grafik 2'da yer alan verilere göre, en çok bilgi talebi alan ülkeler %15.1 ile Almanya ve %10.8 ile İngiltere olmuştur. Lüksemburg ise %7.3 ile üçüncü sırada yer almaktadır.

Üye devletlerarasında gerçek kişiler için talep edilen bilgi türleri genellikle ikametgah durumu, bankacılık bilgileri, ticari işlemler vergi iadeleri, genel vergi bilgileri ve ödemeler hakkında gerçekleşmektedir. Tüzel kişiler için talep edilen bilgi türleri ise mülkiyet bilgileri, vergi iadeleri, ticari işlemleri, bankacılık bilgileri, transfer fiyatlandırma, beşeri ve maddi kaynakların varlığı (kalıcı bir kuruluş var olup olmadığını değerlendirmek için) ile ilgilidir. (European Commission, 2017a, s. 3)

- ***Zorunlu Otomatik Bilgi Değişimi (Madde 8)***

Zorunlu otomatik bilgi değişimi, bir vergi mükellefinin ikamet ettiği bir üye devletten başka bir üye devlete önceden belirlenmiş vergi veri setinin herhangi bir talep olmaksızın gönderilmesini ifade etmektedir. Maddenin amacı, gelir ve sermayeye sahip olan vergi mükellefleri hakkında üye devletlerarasında daha kapsamlı ve rapor edilebilir vergisel bilgilerin değişimini sağlamaktır. (European Commission, 2017a, s. 6)

Otomatik bilgi değişiminde, üye ülkelerin sistemlerinde zaten mevcut olan ve otomatik bir şekilde aktarılabilecek olan beş gelir ve sermaye kategorisindeki bilgilerin değişimi yapılmaktadır. Bunlar; istihdamdan elde edilen gelirler, yönetici ücretleri, hayat sigortası ürünleri, emekli aylıkları, taşınmaz malların mülkiyeti ve gelirlerinden oluşmaktadır.

Bilgilerin otomatik değişiminde her üye devlet ve raporlama yapan finansal kurumları, Direktif ekinde belirlenen kurallara uygun davranmak zorundadır. Ayrıca üye devletlerin yetkili otoriteleri 1 Ocak 2016'dan itibaren belirlenen süreler içerisinde raporlanabilir hesaplar hakkında aşağıda belirtilen bilgileri otomatik olarak sunmak zorundadır:

a. Hesap sahibi gerçek kişiler için isim, adres, vergi kimlik numarası; hesap sahibi tüzel kişiler için şirket ismi, adresi, vergi kimlik numarası (Taxpayer Identification Number –TIN)
b. Hesap numarası
c. Raporlama yapan finansal kurumun adı ya da varsa tanımlayıcı numarası
d. Hesap bakiyesi veya değeri (ilgili takvim yılında ya da diğer uygun raporlama dönemlerindeki değerleri)
e. Emanet hesapları için yılsonundaki ya da diğer uygun raporlama dönemindeki toplam brüt faiz tutarları, temettüler, diğer gelir türleri
f. Mevduat hesapları için yılsonundaki ya da diğer uygun raporlama dönemindeki hesaba ödenmiş ya da ödenecek toplam brüt faiz tutarları.

Üye devletlerarasında gerçekleşecek otomatik bilgi değişimi için belirlenen süreler ise şu şekildedir:

- İstihdam gelirleri, yönetici ücretleri, emekli aylıkları, hayat sigortası ürünleri, gayrimenkullerin mülkiyeti ve gelirleri için yılda en az bir kere olmak üzere,

bilginin elde edildiği vergilendirme döneminin bitimindeki altı ay içinde sunulmak zorundadır.

- Finansal hesaplara yönelik isim, adres, TIN numarası, hesap numarası, hesap bakiyesi, değeri, hesaba işleyen brüt faiz tutarı gibi bilgiler, yıllık olarak, takvim döneminin ya da bilginin elde edildiği raporlama döneminin bitiminden dokuz ay içinde sunulmak zorundadır.
- 31 Aralık 2016 tarihinden sonra yapılan sınır ötesi vergi özelgeleri ve peşin fiyatlandırma anlaşmaları ise, değiştirilen ya da yenilenenler için; yapıldığı, değiştirildiği ya da yenilendiği takvim yılının yarısının bitiminden sonraki üç ay içinde sunulması gerekmektedir. 1 Ocak 2017 tarihinden beş yıl öncesine kadar oluşturulanlara yönelik bilgilerin ise 1 Ocak 2018'den önce sunulması gerekmektedir.
- Bir üye devlette yerleşik olan çok uluslu şirketlere yönelik ülke bazlı raporlamalar ise mali yılın bitimini takip eden on iki ay içinde yapılması gerekmektedir.

DAC2 ile finansal hesap bilgilerin zorunlu otomatik bilgi değişimi kısaca, bankalar, yatırım kuruluşları ve sigorta şirketleri gibi AB içerisinde yerleşik bulunan finansal kuruluşlara, AB vatandaşlarının hesapları hakkında bilgi sunma yükümlülüğü getirilmiştir. Finansal kuruluşlar öncelikle hesaplara yönelik tanımlamaları yapacak ve sonrasında hesaba yönelik detayların (hesap numarası, bakiyesi, brüt kar ve faiz tutarı gibi) yer aldığı bilgileri yerel vergi idaresine raporlayacaklardır. Üye ülkelerin vergi idaresi ise ülkelerinde bulunan bütün finansal kuruluşlardan sunulan hesap bilgilerini konsolide edip, hesap sahibinin ikamet ettiği ülkeye raporlayacaktır. Örneğin, Almanya vergi idaresi, Avusturya vatandaşlarına yönelik Almanya'daki finansal kuruluşlardan

sunulan bütün hesap bilgilerini konsolide edip, Avusturya vergi idaresine raporlayacaktır. (Knobel, 2018, s. 10)

Yukarıda belirtilen otomatik bilgi değişimine konu olan verilerin kullanılabilmesi için ulusal veri tabanında bulunan mükellef bilgileri ile alınan verilerin eşleşmesi gerekmektedir. Eşleşme sürecinin manuel müdahaleye gerek vermeden otomatik olarak yapılabilmesi üye devletlerarasında uzun dönemde gerçekleşecek geri bildirimler sayesinde veri kalitesinin artmasıyla gerçekleşecektir. (European Commission, 2017a, s. 7)

Zorunlu otomatik bilgi değişiminin kapsamı süreç içerisinde Tablo 1'de belirtildiği üzere sınır ötesi vergi özelgeleri, peşin fiyatlandırma anlaşmaları, çok uluslu şirketler için ülke bazında raporlama gibi konular da eklenerek genişletilmiştir.

- ***Kendiliğinden Bilgi Değişimi (Madde 9-10)***

Bir üye devletin yetkili otoritesi diğer üye devletin yetkili otoritesi ile sistematik olmayan bir şekilde vergisel konularda yararlı olabilecek bilgileri değiştirmesi kendiliğinden ya da spontane bilgi değişimi kapsamındadır.

Kendiliğinden bilgi değişiminin gerçekleşebilmesi için yetkili otoritelerin aşağıda belirtilen gerekçelerden kaynaklanan vergi kaybı olabileceği varsayımına dayanması gerekmektedir. Direktife göre;

a. Bir üye devletteki vergi sorumlusunun başka bir üye devlette vergi borcunun artmasına neden olabilecek vergi indirimi ya da istisnası var ise,
b. Bir üye devlette vergilendirilebilir kişi ile diğer üye devlette vergilendirilebilir kişi arasında ticari anlaşmaların vergi kaybına sebep olma ihtimali var ise,
c. Bir üye devletin yetkili otoritesi, işletme grupları içinde karın yapay transferinin bir vergi tasarrufuna neden olabileceğinden şüpheleniyorsa,

d. Bir üye devletin yetkili otoritesi tarafından diğer üye devletin yetkili otoritesine iletilen bilgiler vergi yükümlülüğünün değerlendirilmesinde ilgili olabilecekse,

kendiliğinden bilgi değişimi yapılabilecektir.

Kendiliğinden bilgi değişimi genellikle çifte vergilendirmenin ya da kar aktarımının önlenmesine yönelik olmaktadır. Ayrıca üye devletler birbirlerinin lehine olabileceklerini düşündükleri herhangi bir bilgiyi bu yöntemle bildirmektedirler. Bilgi değişimine konu olabilecek bilgi türleri ise otomatik bilgi değişimi kapsamına girmeyen bilgiler, ödemeler, ticari işlemler ve diğer gelirlerden oluşmaktadır. (European Commission, 2017a, s. 8)

- ***İdari Ofislerde Bulunma ve İdari Soruşturmalara Katılma (Madde 11)***

Bilgi talep eden ülkenin yetkili otoritesi ve bilgiyi sağlayacak olan ülkenin yetkili otoritesi arasında yapılacak anlaşmalar uyarınca, bilgiyi talep eden otoritenin yetkilileri diğer ülkenin idari ofislerinde bulunma ve idari soruşturmalara katılma imkanı sağlayabileceklerdir. Bilgi talep eden yetkili otoritenin yetkilileri izin verildiği takdirde vergi mükellefleri ile görüşme, belgeleri inceleme ve kopya alarak bilgi toplayabileceklerdir.

Yukarıda yer alan söz konusu hüküm ile vergi incelemelerinin sınır ötesi faaliyetlerine yönelik doğru bilgi toplama ve toplanan bilginin doğru değerlendirilmesine yönelik işbirliği sağlanması amaçlanmıştır. Ancak bazı üye devletlerin ulusal mevzuatları başka bir devletin yetkililerinin belgelere erişmesine ve vergi mükellefleri ile görüşme yapmasına izin vermemektedir. Üye devletlerin mevzuatları incelendiğinde, sadece 15 ülkenin yasalarının bu uygulamaya izin verdiği görülmektedir. (European Commission, 2017a, s. 10)

- ***Eş zamanlı Kontroller (Madde 12)***

İki ya da daha fazla sayıdaki üye devlet, ortak ya da tamamlayıcı çıkarları doğrultusunda bir ya da daha fazla sayıda vergi mükellefi hakkında eş zamanlı vergi kontrolü ya da denetimi yapabilmektedirler. Eş zamanlı kontrol isteyen üye devletin yetkili otoritesi, neden eş zamanlı kontrol istediği, kontrollerin kimin ya da kimlerin hakkında olacağı, kontrolün zamanı konusunda diğer üye devletlerin yetkili otoritelerini bilgilendirerek süreci başlatmaktadır. Teklifi kabul eden yetkili otoriteler, eş zamanlı kontrolde görev alacak yetkilileri görevlendirmektedir. Eş zamanlı kontroller neticesinde, üye devletler topladıkları bilgileri değiştirmektedirler.

Üye devletler eş zamanlı kontrolün uygulanmasında oldukça memnun olduklarını ve bu uygulamanın çok etkili olduğunu ifade etmişlerdir. Direktifin yürürlüğe girmesinden itibaren Bulgaristan ve Romanya dışındaki bütün üye devletler eş zamanlı kontrolü ya başlatmışlar ya da eş zamanlı kontrol sürecinin içinde yer almışlardır. 2017 yılı sonuna kadar toplamda, 119 adet eş zamanlı kontrol gerçekleşmiştir ve kontroller çoğunlukla transfer fiyatlandırma konusu ile ilgili olmuştur. (European Commission, 2017a, s. 10)

Diğer taraftan 2016 Fiscalis Proje Grubu tarafından eş zamanlı kontrol hükmü sayesinde gerçekleştirilen ortak denetimler, idari işbirliğinin en geniş biçimi olarak ifade edilmiştir. Üye devletler tarafından gerçekleştirilen ortak denetimler ile ortak bir bakış açısı, ortak bir anlayış ve vergi mükellefleri hakkında daha fazla kesinlik sağlandığı belirtilmiştir. (European Commission, 2017a, s. 10)

- ***İdari Bildirim (Madde 13)***

İdari bildirim ile üye devletlerin yetkili otoriteleri, kendi ülkelerindeki vergi mevzuatlarından kaynaklanan kararlar ve bildirimler için başka üye devletin yetkili otoritesine talepte bulunmaktadırlar.

Direktifin yürürlüğe girdiği 2013 yılından itibaren bütün üye devletler idari bildirim için talep almışlardır. 2013 yılında 223, 2014 yılında 233, 2015 yılında 258 ve 2016 yılında 423 olmak üzere toplamda 1.137 adet idari bildirim talebi gönderilmiştir. (European Commission, 2017a, s. 11)

- ***Bilginin Açıklanması, Bilgi Gizliliği ve Bilgi Güvenliği (Madde 16, Madde 23a, ve Madde 25)***

Direktif kapsamında üye devletlerarasında herhangi bir biçimde iletilen bilgiler, Direktife uygun olarak ulusal vergi mevzuatı kapsamında kullanılma ve resmi gizlilik yükümlülüğü kapsamına alınmıştır. Bilgi değişimi kapsamında temin edilen bilgiler ülkelerin ulusal vergi yasalarının uygulanması için kullanılması gerekmektedir ve başkaca bir amaç için kullanması yasaklanmıştır. Talep edilen bilgiler zorunlu sosyal güvenlik primleri, diğer vergi ve harçlarla ilgili yasaların uygulanması için de kullanılabilmektedir.

Üye devletin yetkili otoritesinin izni dahilinde, talep edilen bilgiler kara paka aklama ile ilgili incelemeler, diğer ekonomik ve mali suçlar, ceza davaları, muhasebe suçları ve diğer kamu otoritelerinin istatistiksel amaçları için de kullanılabilmektedir. Bu tür taleplerde üye devletler durum analizi yaparak bilgi aktarımına izin vermektedirler. (European Commission, 2017a, s. 13)

Direktife uygun olarak gerçekleştirilen bilgi değişiminin AB Komisyonun kişisel verilerin korunması hakkındaki direktife uygun olarak gerçekleşmesi gerekmektedir.

- ***Standart Formlar ve Elektronik Formatlar, Pratik Düzenlemeler (Madde 20-21)***

Bilgi değişimini daha kolay ve etkin yapabilmek için Komisyon tarafından standart formlar ve elektronik formatlar geliştirilmiştir. Oluşturulan formlarda vergi

mükellefine yönelik ayrıntılı bilgiler, bilginin kullanılacağı vergisel amaç, bilgi değişimi sürecine yönelik açıklamalar gibi bilgiler yer almaktadır. Ayrıca Komisyon 1 Ocak 2013'den itibaren doğrudan vergilendirme için elektronik uygulama adı altında web tabanlı merkezi bir ağ sistem üzerinden elektronik standart formların değişimini sağlamaktadır. (European Commission, 2017a, s. 13)

Üye devletlerarasındaki bilgi değişimi AB Komisyonu tarafından oluşturulan Ortak İletişim Ağı (Common Communication Network-CCN) adı verilen güvenli bir ağ üzerinden elektronik posta aracılığı ile gerçekleştirilmektedir. Komisyon üye devletlerarasındaki bilgilerin değişimini sağlamak için bu sistemin geliştirilmesinden ve güvenliğinden sorumludur. Diğer taraftan üye devletler ise kendi sistemlerinin güvenliği ve geliştirilmesinden sorumlu tutulmuştur.

- ***Cezai Hükümler***

Üye Devletler, Direktif ile kabul edilen zorunlu otomatik bilgi değişimi kapsamındaki, ulusal hükümlerin ihlallerine uygulanacak cezalara ilişkin kuralları belirleme yetkisine sahiptir. Direktifte belirlenen kuralların uygulanmasını sağlamak için gereken tüm önlemleri almak zorundadır. Belirlenen cezaların etkili, orantılı ve caydırıcı olması gerekmektedir.

Yukarda yer alan hüküm dikkate alındığında, Direktif ile bilgi değişiminde bulunulmamasına yönelik bir yaptırım hükmü bulunmadığı anlaşılmaktadır. Cezai hükümlere yönelik düzenleme yetkisi üye ülkelere bırakılmıştır.

- ***Aktarma***

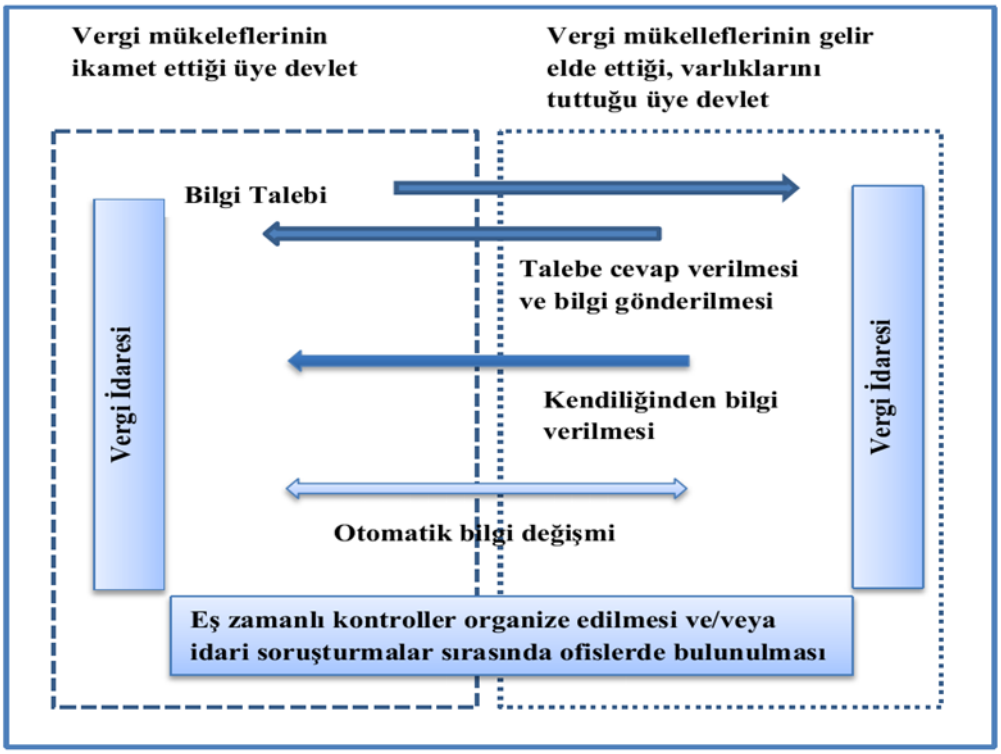
Üye devletler Direktif ile belirlenen kurallara uymak için 1 Ocak 2013 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere gerekli yasaları, düzenlemeleri ve idari hükümlere yönelik yasal mevzuat değişiklilerini yapmak zorundadırlar.

Direktif ve daha sonradan yapılan değişiklikler yürürlüğe girmeden önce, üye devletlerin yasal mevzuatlarını yeni düzenlemelere göre değiştirmesi gerekmektedir. Ancak üye ülkelerden bazıları bu değişiklikleri yapmakta gecikmiştir. Örneğin, Nisan 2019 itibariyle Estonya, Çekya, İspanya, İrlanda ve Romanya'da Direktifin uygulanmasına yönelik çeşitli ihlaller bulunmaktadır. AB Komisyonu tarafından yapılan incelemelerde bu ülkelerin yasal mevzuatlarında Direktifin hükümlerine yönelik uygun olmayan düzenlemelerin bulunduğu tespit edilmiştir. Ayrıca İrlanda ve Romanya Nisan 2019 itibariyle henüz yasal mevzuatların düzenlendiğine ilişkin AB Komisyonuna bir bildirim yapmamıştır. (European Commission, 2019d, s. 17)

Yukarıda belirtilen açıklamalara göre bilgi değişimine yönelik düzenlemelerin üye devletlerin yasal mevzuatlarına entegre etmesinde gecikmeler yaşandığı hatta İrlanda ve Romanya'nın Nisan 2019 tarihine kadar henüz resmi belgelerine AB Komisyonuna göndermediği anlaşılmaktadır.

AB içinde İdari İşbirliği Direktifi kapsamında gerçekleştirilen bilgi değişimi sürecinin temel faaliyetleri Şekil 4'de gösterilmektedir.

Şekil 4: AB İçerisinde Bilgi Değişimi Sürecinin Temel Faaliyetleri



Kaynak: (European Commission, 2019d, s. 11)

3.5. AB'de Bilgi Değişimi Sürecinin Değerlendirilmesi

İdari İşbirliği Direktifi ile Birlik içerisinde daha önce Tasarrufların Vergilendirilmesi Direktifi ile sağlanamayan daha kapsamlı bir bilgi değişimi uygulamasına geçilmiştir. Ayrıca oluşturulan düzenlemeler ile AB yasalarının OECD Model anlaşmasının 26. maddesi ile uyumlu olması sağlanmıştır. 2014 yılında yapılan ve DAC2 olarak adlandırılan değişikliğin bankalar ve diğer finansal kuruluşlar tarafından otomatik bilgi değişimi yükümlülüğü kapsamına alınması bu Direktifin en önemli başarılarından birisi olarak değerlendirilmektedir. 2014 yılından 2018 yılına kadar yapılan pek çok değişiklik ile Direktifin kapsamı daha da genişletilmiştir. AB Komisyonu tarafından yapılan değerlendirilmelerde Direktifin caydırıcı etkisinin

oldukça fazla olduğu ve vergi kaçakçılığı ile mücadelede kilit bir rol oynadığı sonucu çıkmaktadır.

Direktifin bilgi değişimine yönelik çok kapsamlı faydaları bulunmasına rağmen bazı temel eksikleri de bulunmaktadır. Bu bağlamda, AB Komisyonu tarafından otomatik bilgi değişimine yönelik oluşturulmuş çalışma grubu, 2017 ve 2018 yıllarında Direktife yönelik değerlendirmelerin yer aldığı bir rapor yayınlamış ve çeşitli önerilerde bulunmuştur. Direktifin işleyişine yönelik hazırlanan bu raporlarda yer alan temel değerlendirmeler şu şekildedir: (European Commission, 2018e; European Commission, 2017b; European Parliament, 2015)

- Direktif ile başlayan bilgi değişimi ile vergi idarelerine sunulan verilerde büyük bir artış yaşatmıştır. Ancak üye devletlerdeki vergi idareleri, bu bilgilerin değerlendirilmesi ve analizinde yeterli kapasiteye sahip değildir.
- Vergi idarelerinin özellikle otomatik bilgi değişimi sürecindeki en önemli sorunlarından birisi bilgi teknolojileri kaynakları ile ilgilidir. Üye devletler, otomatik olarak elde edilen verileri kendi veri tabanları ile nasıl eşleştireceğini henüz çözümleyememiştir. Özellikle DAC2 hükümlerinin uygulanması ile birlikte ortak bir veri tabanı sistemi ve ortak raporlama standartları geliştirilmesi gerektiği vurgulanmıştır. Bu ortak veri tabanı için en uygun yöntemin OECD tarafından geliştirilen CRS XML programı olması gerektiği önerilmiştir.
- Direktifte ortaya konulan düzenlemelerin, üye devletlerin yerel mevzuatlarına nasıl ve ne zaman entegre edileceğine yönelik bir açıklama bulunmamaktadır. Bu nedenle AB Komisyonu tarafından konsolide açıklayıcı bir düzenleme yapılmalıdır. Ayrıca sürecin işleyişine yönelik rehberlerin hazırlanması gerektiği önerilmiştir.

- Bilgilerin güvenliği ve gizliliği üye devletlerarasında çeşitli endişeler yaratmaktadır. Dolayısıyla DAC2 ile uygulanmaya başlanan otomatik bilgi değişimi hükümlerinin AB yasalarında yer alan gizlilik ve veri güvenliği hükümleri ile tam uyumlu olması gerektiği önerilmiştir.
- Üye devletlerarasındaki otomatik bilgi değişiminin başarılı olması sunulacak verilerin kalitesine bağlıdır. Veri kalitesi ise söz konusu vergisel bilgilere ilişkin bütün tanımlamaların mevcut olması ile ölçülmektedir. Bu nedenle bilgi toplanması ve diğer devlete gönderilmesi aşamasında bilginin kalitesi gözden geçirilmelidir. Diğer taraftan bilgiyi alan ülke de bilginin kalitesine yönelik zamanında çözümleyici geri bildirimler yapmalıdır. Ayrıca bilgi değişimi sürecinde uygun ve yeterli sayıda bilgi aktarılması, çok fazla miktarda gelen verinin toplanması ve muhafazası sorunlarını engelleyecektir.
- Son olarak, AB kurumlarının otomatik bilgi değişimine yönelik gelişmekte olan ülkelere teknik destek vermesi ve bu ülkelerin kapasitelerinin geliştirilmesine yardımcı olması gerektiği vurgulanmıştır. AB içinde ya da dışında bütün ülkelerin işbirliği içinde otomatik bilgi değişim sistemini uygulaması başarılırsa, tam bir etkinliğin sağlanacağı ifade edilmiştir.

Direktifin uygulama sürecine yönelik yukarıda belirtilen tespitler ve önerilerin dışında kapsamına yönelik çeşitli eleştiriler de bulunmaktadır. Yapılan değerlendirmeler neticesinde, AB içerisinde bilgi değişimini düzenleyen İdari İşbirliği Direktifi aşağıda belirtilen ve çok önemli olduğu değerlendirilen boşluklar içermektedir: (Knobel, 2018, s. 13-17)

- DAC 2 ile uygulanmaya başlanan finansal hesaplara yönelik otomatik bilgi değişimi zorunluluğu üye ülkelere yöneliktir. Birliğe üye olmayan diğer ülkeler açısından böyle zorunluluk bulunmamaktadır. Bir üye ülkenin, üye olmayan

üçüncü ülkelerle yapacağı bilgi değişimi ise ayrıntıları ikinci bölümde açıklanan OECD tarafından geliştirilen ortak raporlama standartları kapsamında gerçekleşecektir. Fakat üye olmayan ülkelere yönelik ortak raporlama standartlarının kullanımı isteğe bağlı bir düzenlemedir. Bu bağlamda Direktif ile üye olmayan ülkelere yönelik otomatik bilgi değişiminde bir zorunluluk bulunmaması uygulama sırasında çeşitli sorunlara yol açabilecektir.

- Direktifin kapsamında vergi cennetleri ya da finansal faaliyetlerin yoğun olduğu AB dışındaki bölgelere yönelik bir düzenleme bulunmamaktadır. AB'nin bu bölgelerle bilgi değişiminde bulunması için ikili anlaşmalar imzalaması ya da OECD tarafından geliştirilen ortak raporlama standartlarını kullanması gerektiği değerlendirilmektedir.
- Direktifin hükümlerinin uygulanmamasına yönelik herhangi bir yaptırım hükmü bulunmamaktadır. Direktifin dokuzuncu bölümündeki Etkin Uygulama başlığı altında sadece üye devletlere Direktife yönelik uygunsuz durumlar karşısında yaptırımda bulunma yetkisi verilmiştir. Diğer taraftan AB mevzuat düzenlemeleri değerlendirildiğinde Direktif ile yaptırım hükmüne yer verilemediği için üye ülkelerin uygulayacağı yaptırım hükümleri bilgi değişimi sürecinin etkinliğini etkileyecektir. Her üye devletin yaptırım düzenlemesi ise vergi kayıp ve kaçakçılığı ile mücadele etme isteğine bağlı olarak değişecektir. Ayrıca Nisan 2019 itibariyle henüz Direktifte yapılan düzenlemelere göre mevzuat düzenlemeleri yapmayan ülkeler bulunmaktadır. AB Komisyonu tarafından bu ülkelere bir yaptırım uygulandığına dair bilgilere rastlanılmamıştır.
- Finansal bilgilerin otomatik olarak değiştirilmesi banka mevduat hesaplarına yönelik bilgileri kapsamaktadır. Ancak maddi değeri yüksek değerli taş, altın ve sanat eserleri gibi yönelik finansal olmayan servetlere yönelik ya da bitcoin gibi kripto paralara yönelik bilgiler bilgi değişimi kapsamı dahilinde değildir.

- Bir yatırım yapılması karşılığı ile vatandaşlık veya oturum verilmesi anlamına gelen altın vize uygulamaları bilgi değişiminden kaçınmak için kullanılan yöntemlerdir. Otomatik bilgi değişiminde finansal kurumlar, hesap sahiplerinin ikametinin bulunduğu ülkeye raporlama yapmaktadır. Ancak altın vize uygulaması ile hesap sahibi kişilerin ikamet ettiği ülke değişmektedir ve bu durum vergi idareleri tarafından doğru ülkeye bilgi gönderimi yapılmasını engellemektedir. Örneğin, İspanya'da ikamet eden bir kişinin, Almanya'daki hesabına yönelik bilgi, Almanya vergi idaresi tarafından İspanya'daki vergi idaresine raporlanacaktır. Ancak bu kişinin altın vize uygulaması ile Dominik Cumhuriyeti'nde oturum izni aldığını varsayarsak, Almanya vergi idareleri bu kişinin ikametinin Dominik Cumhuriyeti'nde olduğunu düşünerek raporlamayı İspanya yerine Dominik Cumhuriyeti'ne yapacaktır. Sonuç olarak, İspanya vergi idaresinin ise bu kişinin Almanya'daki hesabından haberi olmayacaktır.

Direktifte bulunan yasal boşluklar etkin bir bilgi değişiminin önündeki engellerdendir. Üye ve üye olmayan ülkelere yönelik daha etkin bir bilgi değişimi yapılabilmesi için Direktifin kapsamına yaptırım hükümleri, altın vize uygulaması altında çıkabilecek sorunların çözümü, altın, değerli taş ve maden ya da kripto paralar gibi finansal olmayan bilgilerin kapsama dahil edilmesine yönelik düzenlemelerin eklenmesi gerektiği düşünülmektedir. Ayrıca AB içerisinde Birliğe üye olmayan ülkelere yönelik bilgi değişimi konusunda çeşitli düzenlemeler de yapılası gerektiği değerlendirilmektedir.

2008 yılında uygulanmaya başlanan bitcoin gibi kripto paraların sadece DAC'de değil, aynı zamanda CRS ve FATCA'da da kapsam dışı bırakıldığı görülmüştür. Kripto para birimleri yasal amaçlar için kullanılmakla beraber yasadışı işlemlere araç olma özelliği taşımaktadır. Diğer taraftan kripto paralar geleneksel vergi cennetleri ile benzer

özellikler taşıdığı değerlendirilmektedir. Öncelikle kripto paralar, sanal hesaplarda saklandıklarından kaynaktan kesilerek vergilendirilmemektedir. İkinci olarak, kripto hesaplar kullanıcı bilgileri içermediği için anonimdir. Son olarak, bu hesapların kullanımı için banka gibi finansal kuruluşlara gerek yoktur. Bu açılardan bakıldığında kripto para birimi hesaplarının vergi kaçırmaya karşı uygun olduğu değerlendirilmektedir. (Marian, 2016, s. 923)

Üye devletlerarasında DAC ile otomatik bilgi değişimine başlanması bilgi gizliliği ve verilerin korunmasına yönelik üye devletlerarasında çeşitli endişelere sebep olmuştur. AB'nin Avrupa Temel Haklar Şartlarının 8'inci maddesi kişisel verilerin korunmasına yönelik düzenlemeler içermektedir. Bu düzenlemelere göre, herkesin kişisel verilerini koruma hakkına sahiptir. Üye devletlerin kişisel verilerin güvenliği üzerine endişeleri ise 2014 yılında DAC'de değişiklik yapılmasına sebep olmuştur. (Baker, 2015)

2014 yılında yapılan bu değişiklikle AB içerisinde otomatik bilgi değişimini sağlayan DAC2 ile vergi mahremiyeti ve gizliliği konusunda düzenlemeler yapılmıştır. Yapılan değişiklikle vergi mükelleflerinin otomatik bilgi değişimi sürecinde konumu güçlendirilmiştir. Raporlama yükümlülüğü bulunan finansal kuruluş ve her üye devletin yetkili otoritesi kişisel verilerin işlenmesi ve korunmasına yönelik 95/46/EC sayılı Direktife uyma zorunluluğu düzenlenmiştir. Bu düzenleyeme göre elde edilen kişisel bilgiler aşağıdaki şekilde kullanılabilecektir: (Debelva & Mosquera, 2017, s. 370)

- Yasal ve adil bir şekilde kullanılacaktır.
- Bilgiler önceden açık bir şekilde belirlenen yasal amaçlar için toplanacak ve bu amaçlarla uygun bir şekilde kullanılacaktır.
- Amacına uygun bir şekilde yeterli miktarda ilgili bilgiler toplanacaktır.

- Doğru ve gerekli bilgiler toplanacak ve güncel tutulabilecektir. Yanlış ve eksik toplanan bilgilerin düzeltilmesi sağlanabilecektir.
- Toplanan ve elde edilen verilerin muhafazası için belirlenen sürelere uygun olacaktır.

Kişisel verilerin korunmasına yönelik Direktife göre; üye devletlerin mükellefler hakkındaki bilgileri açıklamadan önce mükellefleri bilgilendirmesi gerekmektedir. Ancak üye devletlerin bu yükümlülüğünün bazı istisnaları bulunmaktadır. Üye devletin ekonomik ve finansal çıkarları ile ilgili bir durum olduğunda, Birlik ile ilgili parasal, bütçesel ve vergilendirme ile ilgili bir durum olduğunda, Birlik içerisinde bir vergi geliri kaybı olduğunda mükellef haklarının kısıtlanabileceği düzenlemiştir. (Diepvens & Debelva, 2015, s. 217) Bu bağlamda, AB'nin bilgi değişimi Direktifi ve kişisel verilerin korunmasına yönelik Direktifi birlikte değerlendirildiğinde, bilgi değişimi sürecinin mükellef haklarını kısıtlamadığı değerlendirilmektedir.

Direktifin uygulanması sürecinde yukarıda belirtilen maddelerde bilgilerin toplanması ve elde edilen bilgilerin gizliliği yönelik düzenlemeler açıklanmıştır. Ancak Direktifin uygulanmasına yönelik üzerinde durulması gereken diğer bir nokta ise elde edilen bilginin gizliliğini güvence altına almak için üye devletlerin yasal düzenlemeleri bulunması gerekmektedir. Eğer üye devletlerin gizliliğe yönelik yeterli düzenlemesi bulunmazsa bilgilerin açıklanmayacağı düzenlenmiştir. (Baker, 2015)

İdari İşbirliği Direktifi öncesinde de Birlik içerisinde bilgi değişimi konusunun vergi mükelleflerinin haklarına bir müdahale olduğuna yönelik çeşitli endişeler bulunmaktaydı. İdari İşbirliği Direktifi öncesinde uygulanmakta olan ve Birlik içerisinde bilgi değişimini sağlayan 77/799/EC sayılı Karşılıklı Yardım Direktifine yönelik, Direktifin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 8'nci maddesinde yer alan özel hayatın gizliliği hakkını ihlal ettiğine yönelik Avrupa Komisyonu'na başvuruda

bulunulmuştur. Ancak Avrupa Komisyonu bu başvuruyu bilgi değişiminin yasalara uyulmasını sağladığı, suçun önlemesine yönelik olduğu, ülkenin ekonomik refahına yönelik olduğu ve demokratik bir toplum düzeni sağlamaya yönelik olduğu için reddetmiştir. (Diepvens & Debelva, 2015, s. 217) Diğer bir ifade ile üye ülkeler arasındaki bilgi değişimi, Avrupa Komisyonu tarafından belirtilen bahsedilen gerekçeler dikkate alındığında özel hayatın gizliliğini ifşa etmediği sonucuna varılmaktadır.

Benzer şekilde Karşılıklı Yardım Direktifinin yürürlükte olduğu dönemde mükelleflerin bilgi değişimi sürecinde bilgilendirilmesine yönelik Avrupa Adalet Divanına bir başvuru yapılmıştır. Avrupa Adalet Divanı, Karşılıklı Yardım Direktifinin böyle bir hakkı içermediğine, bilgi paylaşım talebinin bilgi toplama sürecinin bir parçası olduğuna, dolayısıyla bilgiyi toplayan otoritenin durumla ilgili vergi mükellefini bilgilendirmekle yükümlü olmadığına yönelik karar vermiştir. (Simonek, 2016, s. 17)

İdari İşbirliği Direktifinden önce yürürlükte olan ve Birlik içerisinde bilgi değişimini sağlayan Karşılıklı Yardım Direktifi kapsamında Avrupa Komisyonu ve Avrupa Adalet Divanı tarafından verilen kararlar değerlendirildiğinde İdari İşbirliği Direktifi için de benzer sonuçlara ulaşılmaktadır. Bu bağlamda, İdari İşbirliği Direktifi ile üye devletlerin bilgi değişimi sürecinde mükelleflerin bilgilendirilmesine yönelik bir zorunluluğu bulunmamaktadır. Ayrıca kişisel veriler konusu bağlamında konu ele alındığında aynı gerekçelerle mükellef haklarının kısıtlanabileceği sonucuna ulaşılmaktadır.

3.6. AB'de Bilgi Değişimi Direktifinin Sonuçları ve Etkileri

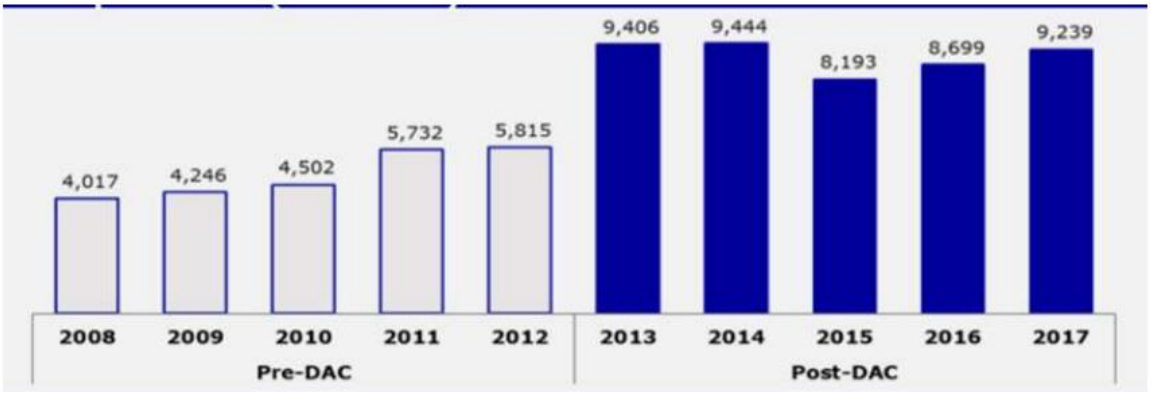
AB'de bilgi değişimine yönelik çıkarılan İdari İşbirliği Direktifi 2013 yılından itibaren uygulanmaktadır. Direktifin temel hedefleri arasında Birlik içerisinde daha fazla şeffaflık sağlayarak vergi kayıp ve kaçakçılığı ile mücadele etmek yer almaktadır. Bu

hedeflere ulaşmak için Direktif ile geliştirilen yöntem etkin bir bilgi değişimi mekanizmasıdır. Talep üzerine, otomatik ve kendiliğinden bilgi değişim yöntemleri ile üye devletlerin işbirliği içerisinde hareket etmesi amaçlanmıştır. Özellikle finansal (mevduat, faiz, kar payı vb.) ve finansal olmayan bilgilere (aylıklar, gelirler, ücretler vb.) yönelik standart formlar kullanılarak belirlenen süreler dahilinde otomatik bilgi değişimi yükümlülüğü getirilmesi en önemli adımlardan birisidir. Diğer taraftan bankalar ve diğer finansal kuruluşlar tarafından bilgi sağlama yükümlülüğü getirilmesinin, sınır ötesi vergi özelgeleri ve peşin fiyatlandırma anlaşmalarının otomatik bilgi değişiminin kapsamına alınmasının daha fazla vergi şeffaflığına yol açtığı değerlendirilmektedir.

AB Komisyonu tarafından Direktifin yukarıda belirtilen hedefler bakımından etkisinin değerlendirilmesi ve sonuçları hakkında bir çalışma yapılmış, Eylül 2019'da kapsamlı bir rapor yayınlanmıştır. Ancak Direktifin bazı hükümlerinin daha geç yürürlüğe girdiği dikkate alındığında, etkileri ve sonuçları hakkında net bir şekilde yorum yapılamamaktadır. Yapılan çalışmalar ve elde veriler temelinde Direktifin etkileri ve sonuçlarına yönelik açıklamalar aşağıda belirtilmektedir.

a. Direktifin yürürlüğe girmesinden önceki (Pre-DAC) ve girdikten sonraki döneme (Post-DAC) ilişkin üye devletler tarafından talep üzerine bilgi değişimi kapsamında gönderilen bilgi talebi sayıları Grafik 3'de yer almaktadır.

Grafik 3: Gönderilen Bilgi Talebi Sayıları

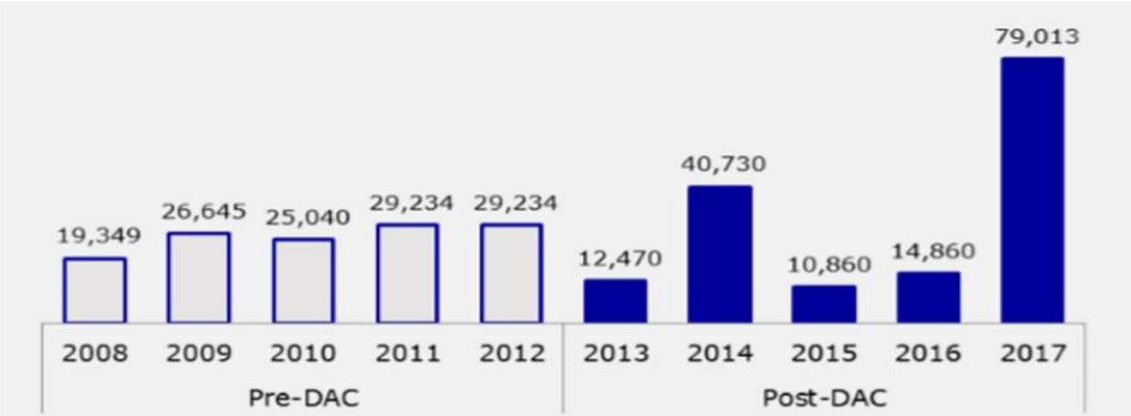


Kaynak: (European Commission, 2019a, s. 18)

Grafik 3'de yer alan verilere göre İdari İşbirliği Direktifi yürürlüğe girmeden önceki dönem olan 2008-2012 yılları (Pre-DAC) arasındaki talep üzerine bilgi değişimi sayısı yaklaşık 4000 - 5800 adet olarak gerçekleşmişken, Direktifin yürürlüğe girmesi ile birlikte 2013 – 2017 yılları (Post- DAC) arasında artış göstererek yaklaşık 8200 – 9400 aralığında gerçekleştiği görülmektedir. (European Commission, 2019a, s. 18) Bu durum Direktifin yürürlüğe girmesi ile birlikte üye devletlerarasında bilgi değişimi farkındalığının yükseldiğini ve gönderilen bilgi talebi sayılarının yaklaşık %100 arttığını göstermektedir.

b. Üye devletlerin diğer bir üye devletin vergi gelirlerini etkileyebilecek bilgileri hiçbir talep olmadan göndermesine yönelik olan kendiliğinden ya da spontane bilgi değişimi (SEOI) ile ilgili veriler Grafik 4'de yer almaktadır.

Grafik 4: Kendiliğinden Gönderilen Bilgi Değişimi Sayıları

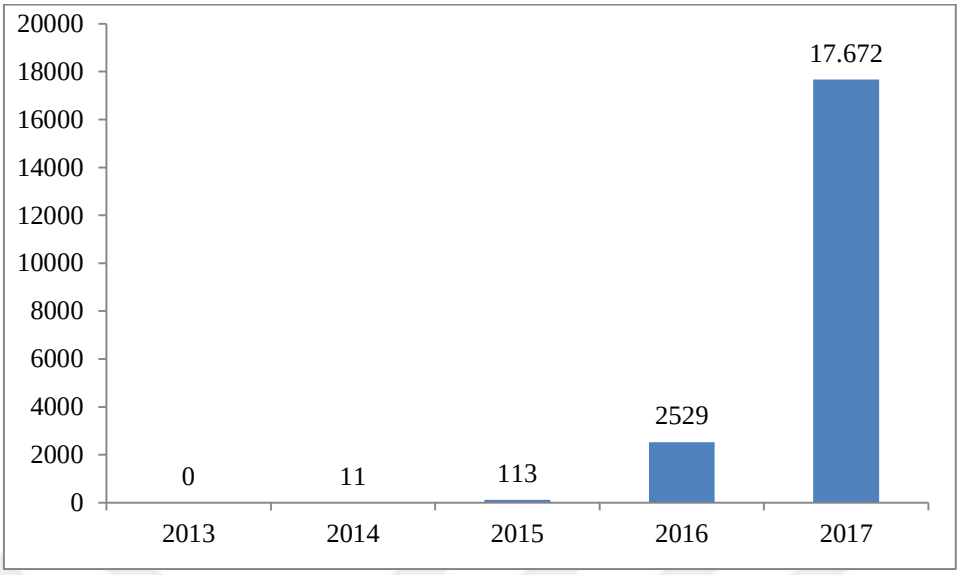


Kaynak: (European Commission, 2019a, s. 19)

Grafik 5'de yer alan veriler incelendiğinde, Direktiften önceki dönemde kendiliğinden bilgi değişimi sayıları ortalama 25.900 adet olarak gerçekleşirken; Direktifin yürürlüğe girmesiyle ortalama 31.587 adet olarak gerçekleşmiştir. Özellikle 2017 yılında bu sayının diğer yıllara nazaran oldukça yüksek olduğu görülmektedir.

c. Direktif ile değiştirilmesi zorunlu olan bilgiler arasında sınır ötesi vergi özelgeleri ve peşin fiyatlandırma anlaşmalarına yönelik idari kararlar yer almaktadır. Vergi özelgeleri ve peşin fiyatlandırma anlaşmalarına yönelik yıllar itibariyle gerçekleşen bilgi değişimi sayıları Grafik 5'de yer almaktadır.

Grafik 5: Vergi Özelgeleri ve Peşin Fiyatlandırma Anlaşmalarına İlişkin Bilgi Değişimi Sayıları



Kaynak: (European Commission, 2019a, s. 22)

Grafik 5'de yer alan verilere göre, 2017 yılında üye devletler tarafından sınır ötesi vergi özelgeleri ve peşin fiyatlandırma anlaşmalarına yönelik gerçekleştirilen bilgi değişimi sayısında büyük bir artış yaşandığı görülmektedir. Bu artışın sebebi ise Luksleaks skandalının ardından 2016 yılında DAC3 düzenlemesi ile bu kararların zorunlu otomatik bilgi değişimine tabi tutulması olarak değerlendirilmektedir.

d. AB'de bilgi değişimine yönelik çıkarılan Direktifin en önemli amacı vergi kayıp ve kaçakçılığı ile mücadele etmektir. Ancak bilgi değişimi nedeniyle üye devletlerin vergi gelirlerinde bir artış yaşanıp yaşanmadığında yönelik kapsamlı bir analiz yapılmasını sağlayacak veri bulunmadığı AB Komisyonu raporunda ifade edilmiştir. Analizin yapılamama nedenleri ise ilk otomatik bilgi değişiminin 2017 sonu itibariyle yapılması, üye devletlerin ise elde ettiği bilgiler nedeniyle ilave vergi gelirlerini henüz sağlayamamasıdır. Elde edilen bilgilere dayanarak ilave verginin tarh edilmesi ve verginin tahsiline yönelik idari süreçler devam ettiğinden dolayı tam bir sonuç verilememiştir. Bu bağlamda, söz konusu çalışma raporundan elde edilen

verilere göre DAC1 kapsamındaki bilgilere yönelik otomatik bilgi değişimi sayesinde rapor edilen faydalar Tablo 3'de yer almaktadır. (European Commission, 2019a, s. 44)

Tablo 3: DAC Kapsamında Rapor Edilen Faydalar

İlgili Düzenleme	Elde Edilen Fayda
DAC1 Kapsamında Otomatik Bilgi Değişimi	92 milyon €*
DAC1 Kapsamında Otomatik Olmayan Bilgi Değişimi	532 milyon €**
DAC2 ve DAC3	Henüz veri bulunmamaktadır
Toplam	**624 milyon €**

*Sadece 5 üye devletten toplanan veriler
**Sadece 6 üye devletten toplanan veriler

Kaynak: (European Commission, 2019a, s. 51)

İdari İşbirliği Direktifi ile vergi kayıp ve kaçakçılığı ile mücadele hedefini *etkililik* bağlamında değerlendirebilmek için yaratılan ek vergi tabanına ve ek vergi gelirlerine bakmak gerekmektedir. Ancak Tablo 3'de görüldüğü üzere, *etkililiği* değerlendirmek üzere *rapor edilen faydalar* terimi kullanılmıştır. Çünkü Direktifin uygulanması ile birlikte ortaya çıkabilecek ek vergi tabanı ve ek vergi gelirlerini ölçmek için henüz çok erkendir. Bu durumun sebebinin elde edilen veriler dikkate alınarak bir vergi tarhının yapılması, mükellefin bilgilendirilmesi ve ilave vergi tahsil edilmesi gibi idari ve yargısal süreçlerin tamamlanmasının uzun sürmesinin olduğu değerlendirilmektedir.

Kendiliğinden ya da talep üzerine bilgi değişimi gibi otomatik olmayan bilgi değişimi ile elde edilen fayda, otomatik bilgi değişimine göre oldukça yüksek olduğu Tablo 3'den anlaşılmaktadır. Bu durumun sebebi ise otomatik bilgi değişiminin henüz üye devletler tarafından etkin olarak uygulanamaması ve sistemlerine entegre edilememesi, ayrıca elde edilen bilgiler ile veri tabalarından yer alan bilgilerin eşleştirilmesinin tam olarak sağlanamaması olarak değerlendirilebilir.

Sonuç olarak, Direktifin vergi gelirlerinin artırılması amacına ulaşma performansının ölçülmesinde *etkililik* kriteri altında yapılan analizin henüz tam bir

sonuç vermediği görülmektedir. Ancak tablo ve grafiklerde yer alan artışlar dikkate alındığında, üye devletlerarasında bilgi değişimi farkındalığında artış yaşandığı görülmektedir. Diğer taraftan mevcuttaki durum dikkate alındığında, otomatik bilgi değişimi ile uzun vadede Birlik içerisinde vergi gelirlerinde artışın yaşanması muhtemeldir.

e. Birlik içerisindeki bilgi değişimi düzenlemelerine yönelik üye devletler tarafından mevzuat değişikliği yapılması, otomatik bilgi değişimi için bilgi teknolojileri alt yapısının kurulması ve bu sistemin çalışmasına yönelik fiziki ve beşeri sermayenin sağlanması süreçleri bir maliyet ortaya çıkarmıştır.

2015 - 2017 yılları arasında üye devletler ve finansal kurumlar tarafından yapılan uyum maliyetleri yaklaşık 231 milyon €'dur. (European Commission, 2019a, s. 52) Elde edilen fayda ve yapılan maliyetler dikkate alındığında, bilgi değişiminin Birlik içerisindeki fayda-maliyet analizi açısından olumlu bir sonuç ortaya çıkardığı görülmektedir.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

1980'li yıllardan itibaren yoğun bir şekilde yaşanan küreselleşme sürecinin sonuçları ekonomik, siyasal ve kültürel olmak üzere birçok alanda ortaya çıkmaktadır. Küreselleşmenin sonuçlarından olan yeni ekonomik sistem ile sınır ötesi sermaye hareketlerinin önündeki kontroller kaldırılmış ve ekonomik faaliyetler uluslararası boyutlara taşınmıştır. Vergi mükellefleri ise bu fırsatlardan yararlanarak gelirlerini ve servetlerini vergi ödememek için ulusal sınırların dışına çıkarmaya başlamışlardır.

Vergi cenneti olarak tarif edilen ülkelere yönelen gelir ve servet transferi sonucunda vergi gelirlerinde azalma yaşayan devletlerin diğer devletlerle işbirliği yapmaktan başka çaresi kalmamıştır. Diğer taraftan yurtdışında bulunan gelirlerin doğru bir şekilde beyan edilip edilmediğinin kontrol edilmesi açısından diğer ülkelerin vergi idarelerinden bilgi edinilmesi şart olmuştur. Bu bağlamda vergi idareleri arasındaki uluslararası işbirliğinin sağlanmasına yönelik vergisel bilgilerin değişimi gündeme gelmeye başlamıştır.

Uluslararası bilgi değişimi konusu ilk etapta devletlerin vergi gelirlerinde artışın sağlanmasına yönelik olarak düşünülse de, son dönemlerde yaşanan Panama Belgeleri ve Lüksemburg Skandalı ya da İsviçre UBS Bankası Skandalı durumu farklı bir boyuta taşımıştır. Yaşanan skandallar, gelirlerini ve servetlerini vergi cennetlerine kaydıran aralarında politikacıların da yer aldığı kişilerin ifşa olmasına sebep olmuştur. Bu olaylar şeffaflık tartışmalarını tekrar gündeme getirmiş ve vergide adalet konusunda toplumların hassasiyetini artırmıştır. Toplumların varlıklı kesimlerinin gelirlerini ve servetlerini vergi cennetlerine kaçırması vergi adaletinden yoksunluğun yanı sıra gelir ve servet eşitsizliği ile de sonuçlandığı anlaşılmıştır.

Bilgi değişimi konusu 50 yılı aşkın süredir devletlerin gündeminde bulunmaktadır. Ancak uluslararası bilgi değişimi konusunda yapılan ilk önemli çalışma

OECD tarafından 1963 yılında oluşturulan model anlaşmadır. OECD Model Anlaşmasının 26'ıncı maddesi ve madde metnine yönelik açıklamalar, uluslararası işbirliğinin sağlanması amacıyla vergisel bilgilerin elde edilmesi ve değişimine yöneliktir. Benzer şekilde Birleşmiş Millet Model Anlaşmasını 26'ıncı maddesi de uluslararası bilgi değişimi konusundaki temel yasal dayanaklar arasında yer almaktadır.

İkili ve çok taraflı yaklaşımlar altında imzalanan anlaşmalar vasıtasıyla gerçekleşecek bilgi değişimi yöntemleri; talep üzerine, kendiliğinden ya da spontane ve otomatik olarak sınıflandırılmaktadır. Özellikle 2008 krizi sebebiyle devletlerin mali açıklarının artması ve küresel vergi rekabetinin kontrol edilemeyen boyutlara ulaşması gibi sebeplerle, sürecin talep üzerine bilgi değişiminden ziyade otomatik bir bilgi değişimi sürecine evrildiği gözlemlenmiştir. ABD'de başlayan FATCA yasası ve daha sonrasında G20 ülkelerinin talepleri doğrultusunda OECD tarafından oluşturulan Ortak Raporlama Standartları ya da GATCA ile küresel bir otomatik bilgi değişimi ağı kurulmuştur.

OECD tarafından oluşturulan BEPS Eylem Planı'nın 5 numaralı eyleminde şeffaflık başlığı altında bilgi değişimi konusuna yer verilmiştir. Bu eylemin bilgi değişimi açısından önemi tercihli vergi rejimlerinde uygulanan kural ve düzenlemelere yönelik vergi özelgelerinin "zorunlu ve kendiliğinden (spontane) bilgi değişimi" kapsamına alınmasıdır. Bu kapsamda diğer bir devletin vergi matrahlarını etkileyecek nitelikte olan vergi özelgeleri ya da peşin fiyatlandırma anlaşmaları gibi idari kararlar zorunlu bilgi değişimine tabi tutularak şeffaflığın sağlanması amaçlanmıştır. Diğer taraftan söz konusu eylem ile vergi özelgelerinin zorunlu bilgi değişimi kapsamına alınmasının önemi Lüksemburg Skandalı ile daha da önem kazandığı değerlendirilmektedir. BEPS'in 13 numaralı eylemi ile çok uluslu şirketlere yönelik

transfer fiyatlandırma konusunda ülke bazlı raporlama yükümlülüğü getirilmesi ile devletlerin bilgiye erişimi kolaylaşmaktadır.

Uluslararası bilgi değişimindeki son yıllardaki en önemli gelişmelerden birisi de 2010 yılında ABD tarafından çıkarılan FATCA yasası olmuştur ve küresel düzeyde oyunun kurallarını değiştirmiştir. FATCA ile bütün ülkelerdeki yabancı finansal kuruluşların Amerikan vergi mükelleflerinin yurtdışındaki banka hesapları, yatırımları, elde ettikleri getiri ve kazanca dair bilgileri Amerikan Hazine Bakanlığı ile paylaşma yükümlülüğü getirilmiştir. Bu yükümlülüğe uyulmaması durumunda uyumsuz sayılan finansal kuruluşlara Amerikan kaynaklı gelirlerden yapılan ödemelerden % 30 oranında stopaj yapılması öngörülmüştür. Finansal hesaplara yönelik otomatik bilgi değişimi zorunluluğu getiren FATCA düzenlemesi, yaptırım hükmü bulunması açısından diğer düzenlemelerden farklılaşmaktadır.

ABD FATCA düzenlemesi ile kendi ulusal sınırları içerisinde bir yasa düzenlemesi yaparak bütün dünyadaki finansal kuruluşlara yükümlülük getirmiştir. Diğer taraftan ulusal bir yasa düzenlemesi sonucunda bütün dünyadaki finansal kuruluşlara yükümlülük getirilmesi uluslararası vergilendirme bağlamında ele alındığında alışılagelmiş bir durum olmadığı değerlendirilmektedir. ABD'nin bu şekilde bir düzenleme yapma gücünü kendinde görmesi ise uluslararası finansal piyasalardaki ve küresel ekonomideki etkisinden kaynaklandığı sonucuna varılmaktadır.

ABD tarafından tek taraflı olarak yapılan ve %30 stopaj zorunluluğu taşıyan FATCA uygulamasına karşılık, GATCA olarak da ifade edilen OECD tarafından Ortak Raporlama Standartları adı altında küresel bir standart oluşturulmuştur. OECD üyesi olsun ya da olmasın pek çok ülke tarafından bu standardın uygulanmasına yönelik taahhütte bulunulmuştur. CRS ile mukimlik ilkesi temelinde, kaynak ülkesinden ikamet ülkesine standart formlar ile elektronik bir sistem üzerinden yıllık olarak bilgi değişimi

yapılması sağlanmaktadır. Küresel anlamda otomatik bilgi değişimini sağlamak için çıkarılan bu standart ülkeler arasında imzalanan Model Yetkili Makam Anlaşması ya da Çok Taraflı Yetkili Makam Anlaşması ile yasal çerçeveye kavuşmaktadır. Dolayısıyla gerek FATCA gerekse CRS ile küresel düzeyde finansal hesap bilgilerin otomatik bir şekilde paylaşılması konusunda bir birlik oluştuğu, belirlenen süreler ve standartlar ile etkin bir bilgi değişimi sürecine geçildiği sonucuna varılmaktadır.

OECD nezdinde faaliyet gösteren Küresel Forum, CRS'lerin ülkeler tarafından uygulanma sürecine yönelik gözden geçirme çalışmaları yapmaktadır. 2018 yılı çalışmalarına göre, 2018 yılı sonuna kadar toplam 84 adet ülkede otomatik bilgi değişimi gerçekleşmiştir. Türkiye ise yasal mevzuat eksikliği nedeniyle otomatik bilgi değişimi yapılamayan ülke olarak raporlanmıştır. Otomatik bilgi değişimine yönelik yasal düzenleme olan Vergi Konularında Karşılıklı İdari Yardımlaşma Anlaşması, ülkemiz tarafından 2011 yılında imzalanmasına rağmen 2018 yılında yürürülüğe girebilmiştir. Söz konusu anlaşmanın yedi yıllık sürede yürürlüğe girmesi ise Türkiye'nin gerçekten otomatik bilgi değişimi yapmak isteyip istemediğinin sorgulanmasına neden olmuştur. Bu süreç içerisinde Türkiye Norveç ve Letonya ile anlaşma imzalamak suretiyle otomatik bilgi değişimi yapmayı taahhüt etmiştir. Diğer taraftan, anlaşmanın yürürlüğe girmesinden önce 2016 ve 2018 yıllarında çıkarılan kanunlar ile varlık barışı adı altında yapılan düzenlemelerle yurtdışında bulunan varlıkların herhangi bir vergi incelemesi ve soruşturması yapılmadan ve vergi ödemeden milli ekonomiye kazandırılması amaçlanmıştır. Bu bağlamda, Türkiye'nin uluslararası bilgi değişimi konusunda taahhütlerine yönelik yasal ve teknik alt yapı eksikliklerini tamamlayıp küresel bilgi değişimi sistemine dahil olması gerekmektedir. Aksi takdirde sadece varlık barışı ya da af kanunları adı altında yapılan düzenlemeler ile yurtdışına çıkan sermayenin ülkeye geri getirilmesinin sağlanması ile uzun dönemde devletin gelirlerini artırmayacaktır. Diğer taraftan OECD tarafından geliştirilen finansal

hesapların otomatik değişimini sağlayan "Finansal Hesap Bilgilerinin Otomatik Değişimine İlişkin Çok Taraflı Yetkili Makam Anlaşması" 31 Aralık 2019 tarihli Cumhurbaşkanı Kararı ile onaylanmıştır. Söz konusu anlaşmanın yürürlüğe girmesi, Türkiye'nin uluslararası bilgi değişimi konusundaki taahhütlerini yerine getirdiğini ve küresel anlamda finansal hesap bilgilerin otomatik değişimine katıldığını göstermesi açısından önemli bir gelişmedir.

Tezin başlığında yer alan Avrupa Birliği düzeyinde ise OECD düzenlemelerine paralel şekilde bilgi değişimi konusunda çeşitli çalışmalar yapılmıştır. Ortak bir pazarda, serbest bir piyasa düzeni içinde malların, sermayenin ve kişilerin dolaşımının önündeki engellerin kaldırılarak özgür rekabet ortamı amacına yönelik çeşitli düzenlemeler yapan AB, zararlı vergi rekabeti ile mücadele etmek için de kapsamlı çalışmalar yapmıştır. Ancak dar bir vergilendirme yetkisi ve oy birliği kuralının geçerli olduğu ve 28 devletin üye olduğu Birlik içerisinde, devletlerin vergilendirme yetkilerine yönelik düzenleme yapmak oldukça zor olmuştur. Sınır ötesi vergi kayıp ve kaçakçılığı ile mücadele etme konusunda üye devletlerin işbirliği içerisinde hareket etmesini sağlanmaya yönelik AB Komisyonu nezdinde oluşturulan çalışma gruplarının önerileriyle, Birleşme Direktifi ve Ana-Bağlı Ortaklık Direktifi ile Faiz ve Kar Payı Direktifi gibi pek çok direktif çıkarılmıştır. Özellikle 2003 yılında çıkarılan Tasarrufların Vergilendirilmesi Direktifi hem bölgesel hem de küresel anlamda otomatik bilgi değişimi konusunda önemli bir adım olmuştur.

Otomatik bilgi değişimine giden süreçte AB düzeyinde vergi rekabeti konusunda yapılan çalışmalar incelendiğinde vergi kayıp ve kaçakçılığı konusunda çok sayıda düzenleme yapıldığı, ancak tam bir sonuca ulaşılamadığı görülmüştür. Özellikle dolaysız vergilendirme konusunda yapılan düzenlemelere, üye devletler egemenlik hakkı nedeniyle karşı çıkmışlardır. Ancak 2008 krizinin etkisi ile AB Komisyonu, vergi

kayıp ve kaçakçılığı ile mücadele etmek için adil vergilendirilme ve şeffaflığın artırılmasına yönelik çalışmalara yönelmiştir. 2012 yılında hazırlanan Eylem Planı ile daha adil ve etkin bir vergilendirme hedefine ulaşmak ve çok uluslu şirketlerin kurumlar vergisinden kaçınmasının üstesinden gelmek için çok önemli eylemler açıklanmıştır. Birlik içerisinde çok uluslu şirketlere yönelik Ortak Kurumlar Vergisi Tabanı oluşturulması ve şeffaflığın sağlanmasına yönelik bilgi değişimi yapılması konuları vergi rekabeti ile mücadelede önemli adımlar olmuştur.

AB düzeyinde 1977 yılında çıkarılan Karşılıklı Yardım Direktifi ile başlayan bilgi değişimi süreci, 2003 yılında çıkarılan Tasarrufların Vergilendirilmesi Direktifi ile farklı bir boyuta taşınmıştır. Tasarrufların Vergilendirilmesi Direktifi ile faiz ödemeleri şeklinde tasarruf geliri elde eden kişilere yapılan ödemeler hakkında otomatik olarak bilgi değişimi yapılarak, tasarruf gelirini alan bireyin ikamet ettiği üye devletin yasalarına uygun olarak vergilendirilmesi sağlanmıştır. Bilgi değişimini kabul etmeyen ülkelere ise %30 oranına varan bir şekilde stopaj usulü ile vergilendirme uygulaması yapılmıştır. Lüksemburg, Belçika ve Avusturya otomatik bilgi değişimini uygulama konusunda ilk etapta direniş gösterse de daha sonradan uygulamayı kabul etmek zorunda kalmışlardır. Bu kapsamda Tasarrufların Vergilendirilmesi Direktifi, bilgi değişimi sürecini ülkeler arasında imzalanan ikili bilgi değişim anlaşmalarından çok daha kapsamlı bir bilgi değişim sistemine dönüştürdüğü sonucuna ulaşılmaktadır.

Tasarrufların Vergilendirilmesi Direktifinin, otomatik bilgi değişim sürecinin etkinliğini engelleyecek bazı boşluklar içerdiği için tam olarak başarıya ulaşamadığı görülmüştür. Öncelikle Direktif üye ülkelere yöneliktir ve küresel bir boyuta ulaşamamıştır. Örneğin, Hong Kong, Japonya, Singapur'daki gibi çok sayıda kilit finans merkezini içermediği için etkin bir bilgi değişiminden bahsetmek mümkün değildir. Diğer taraftan banka mevduatları ve faiz adı altında kazanç getiren gelirler otomatik

bilgi değişimine tabi tutulmuştur. Diğer gelir türleri ve finansal hesaplara ilişkin bilgiler kapsama alınmamıştır. Sonuç olarak, FATCA ve CRS ile birlikte Direktifin etkinliğine yönelik Birlik içerisinde kapsamlı tartışmalar çıkmış ve otomatik bilgi değişimine yönelik yeni bir düzenleme yapma ihtiyacı doğmuştur.

AB içerisinde otomatik bilgi değişimini sağlayan İdari İşbirliği Direktifi, bütün vatandaşların ve şirketlerin adil ve etkin bir şekilde vergilendirilebilmesine yönelik kapsamlı bir bilgi değişimi sağlamak için 2011 yılında çıkarılmıştır ve 2013 yılından itibaren uygulanmaktadır. KDV, gümrük vergileri, tüketim vergileri ve zorunlu sosyal katkılar hariç her türlü vergiye yönelik bilgi değişimi yapılacak olup, gerçek kişiler, tüzel kişiler ve AB üye devletlerinin birinde veya daha fazlasında yerleşik olan tröst ve vakıflar gibi diğer yasal kuruluşlar kapsam dahiline alınmıştır. Direktifin kapsamına bakıldığında oldukça geniş olduğu söylenebilmektedir. Ayrıca 2014 yılından 2018 yılına kadar yapılan değişiklikler ile otomatik bilgi değişimi kapsamına finansal ve finansal olmayan hesap bilgileri, sınır ötesi vergi özelgeleri ve peşin fiyatlandırma anlaşmaları gibi hükümler de eklenerek bilgi değişiminin kapsamı daha da genişletilmiştir.

İdari İşbirliği Direktifi ile Birlik içerisinde daha önce Tasarrufların Vergilendirilmesi Direktifi ile sağlanamayan daha kapsamlı bir bilgi değişimi uygulamasına geçildiği ifade edilebilir. Ayrıca oluşturulan düzenlemeler ile AB yasalarının OECD Model anlaşmasının 26'ncı maddesi ve CRS ile uyumlu olması sağlanmıştır. CRS ve FATCA uygulamasına benzer şekilde bankalar ve diğer finansal kuruluşlara otomatik bilgi değişimi yükümlülüğü getirilmesi Direktifin en önemli başarılarından birisi olarak değerlendirilmektedir.

2013 yılından itibaren uygulanan Direktifin sonuçlarına bakıldığında, gönderilen bilgi talebi ve kendiliğinden gönderilen bilgi değişimi sayılarında Direktifin yürürlüğe

girmediği döneme kıyasla artış yaşandığı görülmüştür. Bu bağlamda, Direktin uygulanması ile üye ülkelerin bilgi değişimi konusunda farkındalığının yükseldiği ve bilgi değişimi mekanizmalarının daha etkin kullanmaya başladığı sonucuna ulaşılmıştır. Ayrıca özellikle vergi özelgeleri ve peşin fiyatlandırma anlaşmalarına yönelik yıllar itibariyle gerçekleşen bilgi değişimi sayılarına bakıldığında, 2017 yılında ciddi bir artışın yaşandığı görülmüştür. Bu artışın sebebi olarak Lüksemburg skandalının ardından 2016 yılında yapılan DAC3 düzenlemesi ile bu kararların zorunlu otomatik bilgi değişimine tabi tutulması sonucuna ulaşılmaktadır.

Direktifin vergi kayıp ve kaçakçılığı ile mücadele amacına ulaşıp ulaşmadığına yönelik etkililik değerlendirmesi yapılmasını sağlayacak tam bir veri bulunmamaktadır. İlk hükümleri 2013 yılında yürürlüğe girmesine karşılık, otomatik bilgi değişimi süreci 2017 yılından itibaren yürürlüktedir. Ayrıca bazı üye devletler otomatik bilgi değişim sürecine geç başlamıştır. Bu bağlamda sınırlı veri ile tam bir sonuç ortaya çıkarılamamasına karşılık, AB Komisyonu tarafından açıklanan rakamlara bakıldığında Direktif ile 624 milyon € bir fayda elde edildiği görülmüştür. Bilgi değişim sürecine yönelik üye devletlerin katlandığı maliyetler ise 231 milyon € olarak açıklanmıştır. Bu rakamlar dikkate alındığında, Direktifin yürürlüğe girmesi ile birlikte AB'de bilgi değişim sürecine yönelik olumlu bir sonuç ortaya çıktığı değerlendirilmektedir. Diğer taraftan otomatik bilgi değişimi ile vergi dairelerine rapor edilen bilgiler dikkate alınarak matrah tespiti yapılması, verginin tarh edilmesi ve tahsil edilmesi süreci uygulamada çabuk sonuçlanmamaktadır. İdari ve yargısal süreçlerin sonucunda bilgi değişimi sayesinde elde edilen vergi gelirinin hesaplanabileceği değerlendirilmektedir.

AB'de otomatik bilgi değişimi sağlayan İdari İşbirliği Direktifinin uygulamada olumlu sonuçlar ortaya çıkarmasına rağmen, pek çok yasal boşluk içermesi nedeniyle eleştirildiği görülmüştür. Öncelikle Direktifin sağladığı bilgi değişimi AB düzeyinde bir

düzenlemedir. FATCA ya da CRS gibi küresel bir düzeyde olmadığı görülmüştür. Birliğe üye olmayan ülkelerin durumuna yönelik net bir düzenleme bulunmamaktadır. Üye olmayan ülkelerin durumu uygulamada çeşitli sorunlara yol açabileceğinden bu konuda bir düzenleme yapılması gerektiği düşünülmektedir.

Bilgi değişimine yönelik hükümlere uyulmaması ya da üye ülkelerin taahhütlerini yerine getirmemesi durumunda para cezası ya da stopaj kesintisi gibi bir yaptırım hükmü de bulunmamaktadır. Direktife yönelik uygunsuz durumlar karşısında yaptırımda bulunma yetkisi üye devletlere bırakılmıştır. Bilgi değişimi konusunda yükümlülüklere uyulmaması durumunda ne şekilde bir yaptırım uygulanacak üye ülkelerin vergi kayıp ve kaçakçılığı ile mücadele etme istediğine bağlı olarak değişmektedir. Bu durumun bilgi değişiminin etkin bir şekilde uygulanmasının önündeki en büyük engel olduğu düşünülmektedir. Bu nedenle AB'nin daha etkin ve amaca yönelik bir bilgi değişiminde bulunulmasını sağlaması için haklı ve gerçekçi bir yaptırım düzenlemesi yapma konusunda bağlayıcı olan yasal metinler ile düzenleme yapması gerektiği düşünülmektedir.

Hem AB düzeyinde hem de diğer düzenlemeler açısından bilgi değişimi konusunda eksik olan hususlardan birisi de otomatik bilgi değişiminin sadece finansal hesaplar düzeyinde yapılmasıdır. Maddi değeri yüksek değerli taş, altın ve sanat eserleri gibi yönelik finansal olmayan servetlere yönelik ya da bitcoin gibi kripto paralara yönelik bilgilerin değişimine yönelik hükümlere rastlanılmamıştır. Bu nedenle finansal hesaplar dışında diğer alanlarda da otomatik bilgi değişiminin sağlanmasına yönelik düzenlemeler yapılması gerektiği düşünülmektedir.

Son dönemlerde gündeme gelen ve eleştirilere maruz kalan ve özellikle AB ülkeleri tarafından yoğun bir şekilde uygulanan altın vize uygulamasının bilgi değişiminin önündeki en büyük engellerden biri olduğu söylenebilir. Kişilerin ikamet

yerinin değişmesini sağlayan bu uygulama, vergi idareleri arasında gerçekleşecek doğru bilgi aktarımını engelleyecektir. Bu nedenle devletlerin küresel düzeyde bu uygulamayı değerlendirmesi ve sorunun çözümüne yönelik düzenleme yapması gerekmektedir.

Uluslararası düzeyde bilgi değişiminin öneminin artması birlikte vergi mahremiyeti, kişisel verilere yönelik bilgi gizliliği ve güvenliği konuları daha çok gündeme gelmeye başlamıştır. İncelenen uluslararası düzenlemelerde ise bu konuların önemine vurgu yapıldığı görülmüştür. Her ne kadar vergisel amaçlarla kullanılacağına dair devletler tarafından taahhütler verilmiş olsa da özellikle otomatik bilgi değişimi sürecinde özel hayatın gizliliği prensibi altında vergi mahremiyetine daha çok dikkat edilmesi gerekmektedir. Bu konuda özellikle süreç içerisinde görev alan yetkililerin eğitilmesi ve farkındalığının artırılması sağlanmalıdır. Ayrıca bilgi değişiminin etkinliği ile mükelleflerin haklarının korunmasına arasında bir dengenin kurulması gerektiği düşünülmektedir. Mükelleflerin sürece katılması ve bilgilendirilmesine konusunda daha açık düzenlemelere yer verilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Gerek AB düzeyinde gerekse küresel düzeyde gerçekleşen otomatik bilgi değişimi süreci vergi idareleri açısından yeni ve maliyetli bir uygulamadır. Otomatik bilgi değişimi süreci, finansal kuruluşlar tarafından toplu bir şekilde vergi idarelerine gönderilen bilgilerin, diğer ülkelerin vergi idarelerine bir yazılım sistemi aracılığı ile aktarılmasıdır. Sürecin etkin bir şekilde işlemesi ancak sağlam bir bilgi işlem alt yapısına sahip olan veri tabanları aracılığı ile gerçekleştirilebilecektir. Bu nedenle OECD tarafından geliştirilen CRS XML sistemi ve AB düzeyinde oluşturulan CCN gibi sistemler ile bu sorun çözülmeye çalışılmıştır. Ancak mevcut durumda bazı ülkelerin teknolojik alt yapı eksikliği nedeniyle otomatik bilgi değişimi sürecine geçemediği görülmüştür. Bu nedenle küresel düzeyde daha etkin bir bilgi değişimi sağlanmak isteniyorsa, özellikle gelişmekte olan ülkelerin vergi idarelerinin teknolojik alt yapı

sorunlarının çözümü için OECD ve AB Komisyonu gibi uluslararası kuruluşlar tarafından bu ülkelere gerek finansal gerekse teknik destek verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

Küresel düzeyde gerçekleşecek olan otomatik bilgi değişimini engelleyen diğer bir sorunun sunulan bilgilerin kalitesi ile ilgili olduğu söylenebilir. Yurtdışındaki vergi idareleri tarafından otomatik olarak gönderilen bilgiler, diğer vergi idarelerinin veri tabanlarındaki mevcut bilgilerle tam olarak eşleşmeyebilir. Bu nedenle gönderilen bilginin ortak bir şekilde tanımlanması gerekmektedir. Örneğin, AB düzeyinde uygulanan ortak vergi kimlik numarası uygulaması (TIN), küresel düzeyde de uygulanabilirse daha etkin sonuçlara ulaşılması mümkün olabilecektir.

Yaklaşık yirmi sene öncesine kadar küresel düzeyde otomatik bilgi değişiminin başarılması imkansız olarak görünse de yaşanan gelişmelere bakıldığında imkansız olmadığı görülmüştür. Ancak küresel düzeyde otomatik bilgi değişiminin uygulanmaya başlanması, beraberinde sürecin etkinliğinin ölçümünün sağlanmasına yönelik küresel bir kontrol ve gözetim mekanizması gerektirmektedir. Güncel durumda bu kontrol ve gözetim mekanizması OECD nezdinde oluşturulan Küresel Forum aracılığı ile sağlanmaktadır. Küresel Forum'un gözden geçirmeleri neticesinde bilgi değişimi sürecine katılmayan ülkeler kamuoyu ile paylaşılmaktadır. Bu noktada üzerinde durulması gereken husus, Küresel Forum çalışmaları neticesinde bilgi değişiminde bulunmayan ülkelere yönelik dünya çapında ortak bir duruş sergilenmesi gerektiğidir. Ayrıca sadece ABD değil diğer ülkelerin de uygulayacağı haklı ve orantılı yaptırımlar bu ülkelerin en nihayetinde bilgi değişim sürecine dahil olmasına neden olacaktır.

Bilgi değişiminin başarıya ulaşmasını sağlayan diğer bir husus ise devletlerin üst düzey bir politik taahhüdün bulunmasıdır. En üst düzeyde bir taahhütte bulunulması, hem yerel vergi idarelerinin konu hakkındaki ciddiyetini hem de vergi mükelleflerinin

farkındalığını artıracaktır. Sadece teknolojinin sunduğu imkanların kullanılması ile bilgi değişiminde amaçlanan sonuçları ulaşmanın mümkün olmadığı düşünülmektedir. Bu nedenle sınır ötesine aktarılan gelirlerin ve finansal hesapların tespitinde bilgi değişimi önemli bir araç olmasına karşın, vergi mükelleflerinin gönüllü uyumunun sağlanması ve teşvik edilmesinin de oldukça önemli olduğu değerlendirilmektedir.

Bilgi değişiminin etkinliğine yönelik yapılan ampirik çalışmalara bakıldığında ise olumlu bir sonuç ortaya çıktığı görülmektedir. İlk olarak, ABD Hazine Bakanlığı tarafından 2012 yılında yapılan bir araştırmada, gelirin beyan edilmesinde şeffaflığın ve bilgi değişiminin olduğu durumlarda %1 ile %8 arasında değişen bir oranda gelirin ya da vergi matrahının eksik tespit edilme riski bulunduğu, ancak eğer çok az şeffaflığın ve bilgi değişiminin olması durumunda gelirin %56'sının yanlış ya da eksik beyan edilmesi riski bulunduğu ortaya çıkmıştır. Bu sonuç, şeffaflık ve bilgi değişiminin olmadığı durumlarda vergi matrahlarının büyük bir kısmının tespit edilemediğini ve dolayısıyla vergilendirilemediğini göstermektedir.

Zucman tarafından yapılan bir araştırmada ise 2013 yılı sonu itibariyle dünya çapındaki hane halkı finansal servetinin yaklaşık %8'inin vergi cennetlerinde bulunduğu ortaya çıkmıştır. Finansal kuruluşların müşteri sırrı nedeniyle açıklamadıkları vergisel bilgiler nedeniyle oluşan vergi gelir kaybı tutarı ise bahsedilen veriler dikkate alınarak 130 milyar avro olarak hesaplanmıştır.

Ahrens ve Bothner tarafından FATCA ve CRS'nin etkinliğinin ölçülmesine yönelik yapılan yapılan bir analize göre ise FATCA ve CRS kapsamında imzalanan anlaşmalar sayesinde hane halklarının vergi cennetlerinde tuttukları varlıklarında %67 oranında bir azalmanın yaşandığı tespit edilmiştir. Yapılan analizlerde, vergi cennetlerinde tutulan varlıkların azalmasının sebebi olarak otomatik bilgi değişimi

anlaşmalarının küresel düzeyde onaylanması ve uygulanması dışında belirgin bir bulguya rastlanılmamıştır.

Yukarıda yer alan sayısal veriler dikkate alındığında uluslararası bilgi değişimi ve şeffaflık ile birlikte vergi matrahların tespit edilememe riskinin ortadan kalkacağı, vergi cennetlerinde tutulan finansal varlıkların azalacağı ve dolayısıyla ülkelerin vergi gelirleri kaybının azalacağı sonucu ortaya çıkmaktadır.

Yapılan değerlendirmeler neticesinde uluslararası bilgi değişiminin vergi kayıp ve kaçakçılığı ile mücadelede etkin bir yöntem olduğu sonucuna varılmaktadır. Ayrıca sunulan şeffaflık sayesinde vergi adaleti de kısmen sağlanmış olup, gelir ve servet eşitsizliği ortadan kaldırılacaktır. Gerek gönüllü uyum gerekse otomatik bilgi değişimi ile devletlerin vergi gelirlerinde de uzun dönemde bir artışın yaşanacağı düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

Acar, E. (2017). Neoliberalizm ve Sosyal Refah Devleti Ekseninde Üçüncü Yol Yaklaşımı. *Kastamonu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 18*(1), 248-263.

Acinöroğlu, S. (2013, Mart). Vergiden Kaçınma ve Vergi Kaçakçılığıyla Mücadelede Avrupa Birliği'nin 1 Ocak 2013 Tarihli Son Eylem Planının Değerlendirrilmesi. *Vergi Dünyası*(379), s. 188-197.

ADBI. (2015). *Exchanging Information to Combat Tax Evasion.* Asian Development Bank Institute.

Ahrens, L., & Bothner, F. (2019). The Big Bang: Tax Evasion After Automatic Exchange of Information Under FATCA and CRS. *New Political Economy*.

Aktan, C., & Vural, İ. (2004, Ocak-Haziran). Vergi Rekabeti. *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*(22), 1-18.

Alıcı, A. (2016). *Vergi Cennetleri Tarih mi Oluyor? BEPS Eylem Planının Rolü.* Ankara: Sermaye Piyasası Kurulu.

Anadolu Ajansı. (2018, Ocak 9). *Ağbal 'Otomatik bilgi değişimi' tartışmalarına açıklık getirdi*. Kasım 19, 2019 tarihinde AA: https://www.aa.com.tr/tr/ekonomi/agbal-otomatik-bilgi-degisimi-tartismalarina-aciklik-getirdi/1025904 adresinden alındı

Arnold, B. J. (2013). An overview of the issues involved in the application of double tax treaties. A. Trepelkov, H. Tonino, & D. Halka (Dü) içinde, *United Nations Handbook on Selected Issues in Administration of Double Tax Treaties for Developing Countries.* New York: United Nations.

Arnold, W. (1997). International exchange of tax information between european and other countries. *EC Tax Review, 6*(2), 108-115.

Atalay, G. E. (2018). Enformasyon Anarşisi Ve Gazeteciliğin Dönüşümü: Panama Belgeleri. *Avrasya Sosyal ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi, 5*(5), 143-157.

Ateş, L. (2013). FATCA Türkiye İçin Ne İfade Ediyor? *Vergi Sorunları Dergisi*(301), 65-71.

Ateş, L. (2015). Vergisel Bilgilerin Otomatik Değişim Standardı ve Türkiye. *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2*(Özel Sayı), 665-681.

Aydın, F. (2003). Avrupa Birliği'nde Kurumlar Vergisinde Uyumlaştırma. *Vergi Sorunları* (164).

Bacchetta, P., & Espinosa, M. P. (2000). Exchange-of-Information Clauses in International Tax Treaties. *International Tax and Public Finance, 7*(3), 275-293.

Baker, P. (2015). The Right To Confidentiality And Privacy In An Age Of Transparency: A European Perspective. *First International Conference On Taxpayer Rights.* Washington DC.

Başaran Yavaşlar, F. (2015, Ocak). Türk Vergi Hukukunda Uluslararası Bilgi Değişimine İzin Veren Hukuki Kaynakların Tespiti ve Değerlendirilmesi. *Vergi Dünyası*(401), 25-37.

Batırel, Ö. F. (2014). Vergi Bilgi Değişim Anlaşmaları ve Vergi Cennetleri. *Journal of Life Economics*(2), 43-50.

Biçenel, Y. (2006). Avrupa Birliği Vergi Rekabeti ve Zararlı Vergi Rekabetinin Önlenmesine Yönelik Çalışmalar: Kurumlar Vergisi Üzerine Bir Değerlendirme. *Yüksek Lisans Tezi*. İzmir.

Bilgin, S., & Yılmaz, A. (2019). Vergi Güvenliği Açısından Otomatik Bilgi Değişimi. *ASSAM*, 358-375.

Birinci, N., & Eser, L. Y. (2017, Eylül). Vergi Kayıp ve Kaçaklarıyla Mücadelede BEPS Eylem Planı ve Değerlendirilmesi. *Uluslararası Ekonomik Araştırmalar Dergisi, 3*(3), 447-459.

Bişgin, A. (2012). *Uluslararası Alanda Vergi İdareleri Arasında Bilgi Değişimi: Türkiye'nin Taraf Olduğu Anlaşmalar Açısından Konunun Değerlendirilmesi* . Eskişehir Osmangazi Üniversitesi, Maliye Anabilim Dalı. Eskişehir: Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Boyner, M. D. (2019). *Uluslararası Bilgi Değişimi ve Çifte Vergilendirmeyi Önleme Anlaşmaları Çerçeveside Türkiye-ABD Karşılaştırılması* . Erciyes Üniversitesi, Maliye Anabilim Dalı. Kaysei: Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Buyrukoğlu, S., & Güler, A. (2011). AB Ülkelerinde ve ABD'de Vergileme Yetkisinin Kullanımına İzin Veren Hükümlerin Türk Anayasasında Yer Alan Hükümlerle Karşılaştırılması. *Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi, 3*(2), 143-154.

Byrnes, W. (2017). How May The United States Leverage Its FATCA IGA Bilateral Process To Incentivize Good Tax Administrations Among The World Of Black Hat Administrations Among The World Of Black Hat And Grey Hat Governments? A Carrot & Stick Policy Proposal. *Emory International Law Review, 31*(1), s. 1033-1049.

Çamurcu, Z. N. (2017). Vergi Cennetleri İle Mücadele Aracı Olarak Şeffaflık:"OECD-BEPS 5 Numaralı Eylem Planı (2015 Nihai Raporu) Temelinde Bir Çalışma". *International Journal of Public Finance, 2*(2), 226-244.

Casi, E., Nenadic, S., Orlic, M. D., & Spengel, C. (2019). A call to action: from evolution to revolution on the common reporting. *British Tax Review*(2), 166-204.

Çelikkaya, A., & Bişgin, A. (2012, Temmuz-Aralık). Uluslararası Alanda Vergi İdareleri Arasında Bilgi Değişimi: Türkiye'nin Taraf Olduğu Anlaşmala Açısından Konunun Değerlendirilmesi. *Maliye Dergisi*(163), 76-94.

Çölgezen, Ö. (2010). Şeffaflık ve Bilgi Değişimi. *Vergi Dünyası Dergisi, 344*, 101-107.

Debelva, F., & Diepvens, N. (2016). 'Exchange of Information. An Analysis of the Scope of Article 26 OECD Model and Its Requirements: In Search for an Efficient but Balanced Procedure. *Intertax, 4*, 298-306.

Debelva, F., & Mosquera, I. (2017). Privacy and Confidentiality in Exchange of Information Procedures: Some Uncertainties, Many Issues, but Few Solutions. *Intertax, 45*(5), 362-381.

Diclehan, B. (2016, Haziran). Matrah Aşındırma Yoluyla Kâr Aktarımı ve Türkiye . *KPMG Sorumlu Vergicilik*, 151-158.

Diepvens, N., & Debelva, F. (2015). Evolution of the Exchange of Information in Direct Tax Matters:The Taxpayer's Rights under Pressure. *EC Tax Review, 24*(4), 210-219.

Doğrusöz, E. M., & Gedikli, B. (2018). Bilgi Değişiminde Vergi Mahremiyeti. *Mali Hukuk Dergisi, 14*(160), 1129-1144.

Erdem, T. (2016, Mayıs-Haziran). Uluslararası Vergİ Hukukunda Kurallar Yeniden Yazılırken ABD'nin Yeni Model Vergi Anlaşması: Mükemmeliyetçiliğin Kusurları. *Mali Çözüm*, 91-104.

Eren, E. (2018, Haziran 8). *Varlık Barışı ve Ortak Raporlama Standardı (CRS)*. Aralık 8, 2019 tarihinde KPMG Vergi: https://kpmgvergi.com/Blog/Pages/FullBlog.aspx?article=905 adresinden alındı

Erkan, F. (2009). *Avrupa Birliği'nde Dolaysız Vergilerin Uyumlaştırılması ve Avrupa Birliği Mahkemesi'nin Bu Konudaki Rolü Tam Üyelik Yolundaki Türkiye Açısından Bir Değerlendirme.* T.C. Maliye Bakanlığı. Ankara: Strateji Geliştirme Başkanlığı.

EUR-Lex. (2019). Ekim 10, 2019 tarihinde Access to European Union Law: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12016E115 adresinden alındı

euronews. (2019). 11 2019, 2 tarihinde Euronews all views: https://tr.euronews.com/2016/04/26/luksleaks-skandali-nedir adresinden alındı

European Comission. (2014). *Enhancement of the EU Savings Directive Adoption by the Council.* Brüksel: European Comission.

European Commision. (2008). *Commission Staff Working Document:Amending Council Directive 2003/48/EC on Taxation of Savings Income in the Form of Impact Assesment Summary.* Brüksel: European Commision.

European Commision. (2015a, Mart 18). Proposal for a Council Directive repealing Council Directive2003/48/EC. Brüksel: European Commision.

European Commission. (2015b). *Proposal for a Council Directive repealing Council Directive 2003/48/EC.* European Commission.

European Commission. (2015c). *A Fair and Efficient Corporate Tax System in the European Union: 5 Key Areas for Action.* European Commission.

European Commission. (2017a). *Commission Staff Working Document on the application of Council Directive (EU) no 2011/16/EU on administrative cooperation in the field of direct taxation.* European Commission.

European Commission. (2017b). *Report from the Commission to the European Parliament and on the application of Council Directive (EU) 2011/16/EU on administrative cooperation in the field of direct taxation.* European Commission.

European Commission. (2018a). *Discussion Paper for the Platform on Tax Good Governance.* European Commission.

European Commission. (2018e). *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on overview and assessment of the statistics and information on the automatic exchanges in the field of direct taxation.* Brüksel: European Commission.

European Commission. (2019a). *Evaluation of Administrative Cooperation in Direct Taxation.* European Union.

European Commission. (2019b). *Evaluation of the Council Directive 2011/16/EU on administrative cooperation in the field of taxation and repealing Directive 77/799/EEC.* Commission Staff Working Document.

European Commission. (2019c). Ekim 19, 2019 tarihinde https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/company-tax/common-consolidated-corporate-tax-base-ccctb_en adresinden alındı

European Commission. (2019d). *Evaluation on the Council Directive 2011/16/EU on administrative cooperation in the field of taxation and repealing Directive 77/799/EEC.* European Commission.

European Commission. (2019e). *VIES (VAT Information Exchange System)*. 11 12, 2019 tarihinde European Commission Taxation and Customs Union: https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/vat/eu-vat-rules-topic/vies-vat-information-exchange-system-enquiries_en adresinden alındı

European Commission. (2019f, Mart 26). Presentation Directive on Administrative Cooperation Evaluation. European Commission.

European Commission. (2019g). *Taxation and Customs Union*. Ekim 28, 2019 tarihinde https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/tax-cooperation-

control/administrative-cooperation/enhanced-administrative-cooperation-field-direct-taxation_en adresinden alındı

European Parliament. (1998). *Tax Competition in the European Union.*

European Parliament. (2015). *Role and Functioning of Certain EU Groups in the Area of Taxation.* European Parliament Directorate General for Internal Policies.

European Parliament. (2017). *Report on the inquiry into money laundering, tax avoidance and tax evasion.* European Parliament.

European Parliament. (2019a). *Direct Taxation: Personal and Company Taxation.*

European Parliament. (2019b, Mayıs 2019). *European Parliament.* Ekim 12, 2019 tarihinde https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_2.6.10.pdf adresinden alındı

European Union. (2003, 6 26). Official Journal of European Union. *Council Directive 2003/48/EC of 3 June 2003 on Taxation of Savings Income in the Form of Interest Payments*. Aralık 15, 2014 tarihinde Official Journal of the European Union: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:157:0038:0048:en:PDF adresinden alındı

European Union. (2019). *Council Directive 2011/16/EU of 15 February 2011 on administrative cooperation in the field of taxation and repealing Directive 77/799/EEC.* Eylül 7, 2019 tarihinde EUR-Lex: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:02011L0016-20180101 adresinden alındı

Ferhatoğlu, E. (2006, Mayıs). Avrupa Birliği'nde Tasarrufların Vergilendirilmesi. *Vergi Sorunları*(212), 145-156.

Fiechter, J. R. (2010). Exchange of Tax Information: The End of Banking Secrecy in Switzerland and Singapore. *International Tax Journal, 36*(6), 45-76.

Gedikli, B. (2018). *Vergilendirmede Otomatik Bilgi Değişimi Üzerine OECD ve ABD Çalışmaları.* Marmara Üniversitesi, Maliye Anabilim Dalı. İstanbul: Sosyal Bilimler Enstitüsü.

GİB. (2010). *Çifte Vergilendirmeyi Önleme Anlaşmaları Çerçevesinde Vergilendirme Esasları.* Gelir İdaresi Başkanlığı.

GİB. (2019a). *FATCA Anlaşmasıyla İlgili Sıkça Sorulan Sorular*. 11 10, 2019 tarihinde Gelir İdaresi Başkanlığı: https://www.gib.gov.tr/uluslararasi_mevzuat/fatca-sorular adresinden alındı

GİB. (2019b). *Uluslararası Mevzuat*. Ocak 28, 2020 tarihinde Gelir İdaresi Başkanlığı: https://www.gib.gov.tr/uluslararasi_mevzuat adresinden alındı

Golding&Golding. (2019). *GATCA vs. FATCA -Worldwide Global & Foreign Tax Reporting Acts*. Kasım 16, 2019 tarihinde Golding&Golding Attorneys At Law: https://www.goldinglawyers.com/gatca-vs-fatca-international-tax-representation-lawyers/ adresinden alındı

Grinberg, I. (2012). *Beyond FATCA: An Evolutionary Moment for the International T ax System.* Working Draft, Georgetown University Law Center.

Gueydi, S., & Abdellatif, M. M. (2019). The Transformation of Tax Administration Functions in the Automatic Exchange of Information Era - A Developing Country's Perspective. *eJournal of Tax Research, 16*(3), s. 780-800.

Gülgün, S. (2015). Vergiye Karşı Direnme Biçimlerinden Agresif Vergi Planlaması: Kavram, Terminoloji Ve Unsurları. *Vergi Sorunları Dergisi*(327).

İktisadi Kalkınma Vakfı. (2001). *Sorularla AB Politikaları ve Türkiye: Vergilendirme Politikası.* İstanbul: İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları.

Jude, J. (2019). Will Corruption in Argentina Prevent the Protection of Personal Tax Information It Engages under Its FATCA and CRS Commitments. *University of Miami Inter-American Law Review, 50*(1), 123-164.

Kahriman, H., & Tepekule, U. (2014). Uluslararası Vergilemede Yeni Bir Otomatik Bilgi Değişim Uygulaması Olarak FATCA. R. Gökbunar, M. Miynat, B. Kovancılar, T. Canbay, & S. Cura (Dü) içinde, *Prof. Dr. Naci Birol MUTER'e Armağan* (s. 85-106). Manisa: Celal Bayar Üniversitesi Rektörlük Basımevi.

Kara, M. C., & Öz, E. (2016, Şubat). Bir Küresel Vergi Uyumu Projesi: BEPS. *Vergi Dünyası*(414), 172-181.

Kaya Topcu, İ. (2018). *BEPS Projesinin Hukuki Boyutu ve Türk Vergi Hukuku Açısından Etkileri.* Ankara Üniversitesi, Kamu Hukuku Anabilim Dalı. Ankara: Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Kazgan, G. (2002). *Küreselleşme ve Ulus Devlet.* İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Keen, M., & Ligthart, J. E. (2004). *Information Sharing and International Taxation.* Tilburg University.

Knobel, A. (2018). *Reporting taxation:Analysing loopholes in the EU's automatic exchange of information and how to close them.* European Parliament.

Knobel, A., & Meinzer, M. (2014). *"The end of bank secrecy"? Bridging the gap to effective automatic information exchange An Evaluation of OECD's Common Reporting Standard (CRS) and its alternatives.* Tax Justice Network.

Kocatepe, M. (2019). *Türk Vergi Hukukunda Mükellefin Vergi Mahremiyeti Hakkı.* Marmara Üniversitesi, Kamu Hukuku Anabilim Dali. İstanbul: Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Lang, M., Pistone, P., Schuch, J., & Staringer , C. (2012). *The Impact of the OECD and UN Model Conventions on Bilateral Tax Treaties.* Cambridge: Cambridge University Press.

Marian, O. (2016). Kripto Para Birimi Üstün Vergi Cenneti mi? (S. P. Gürlek Keleş, Dü.) *İstabul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, LXXIV*(2), 919-930.

Mazars Denge. (2018, Temmuz 2). Sirküler 2018/143. İstanbul.

Meinzer, M. (2017). *Automatic Exchange of Information as the new global standard: the end of (offshore tax evasion) history?* Tax Justice Network.

Nar, M. (2014). Küresel Forum Çalışmaları: Vergilemede Bilgi Değişimi Üzerine Güncel Bir Değerlendirme. *International Periodical For The Languages, Literature and History of Turkish or Turkic, 9/5*, 1631-1649.

Niazi, S. U. (2016). *Emergence, Growth And Mobility Of European Competence On Direct Tax Regime: An Analytical And Evolutinary Review.* Journal of the Australasian Tax Teachers Association.

Nicodème, G. (2006). *Corporate Tax Competition and Coordination in the European Union: What do we know? Where do we stand?* European Commission.

Nicodème, G. (2009, Aralık). On Recent Developments in Fighting Harmful Tax Practices. *National Tax Journal, 62*(4), 755-771.

O'Brien, M. (2017). International Developments in Exchange of Tax Information. S. Booysen, & D. Neo içinde, *Can Banks Still Keep a Secret?: Bank Secrecy in Financial Centres Around the World* (s. 134-160). Cambridge: Cambridge University Press.

OECD. (1998). *Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue.* Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

OECD. (2000). *Improving Accessto Bank Information for Tax Purposes.* Paris, Fransa: Organisation for Economic Co-Operation and Development.

OECD. (2006a). Module 1 On Exchange Of Information On Request. *Manual On The Implementation Of Exchange Of Information Provisions For Tax Purposes.* içinde OECD.

OECD. (2006b). Module On General And Legal Aspects Of Exchange Of Information. *Manual On The Implementation Of Exchange Of Information Provisions For Tax Purposes.* içinde OECD.

OECD. (2006c). Module 4 on Industry-wide Exchange of Information. *Manual on the Implementation of Exchange of Information Provisions for Tax Purposes.* içinde OECD.

OECD. (2006d). Module 5 on Conducting Simultaneous Tax Examinations. *Manual on the Implementation of Exchange of Information Provisions for Tax Purposes.* içinde OECD.

OECD. (2006e). Module 6 on Conducting Tax Examinations Abroad. *Manual on the Implementation of Exchange of Information Provisions for Tax Purposes.* içinde OECD.

OECD. (2006f). Module On Spontaneous Exchange Of Information. *Manual On The Implementation Of Exchange Of Information Provisions For Tax Purposes.* içinde OECD.

OECD. (2012). Module 3 on Automatic (Or Routine) Exchange of Information. *Manual on the Implementation of Exchange of Information Provisions for Tax Purposes.* içinde OECD.

OECD. (2013). *Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting.* Paris: OECD Publishing.

OECD. (2014). *Automatic Exchange of Information: The Next Step.* OECD.

OECD. (2015). *Countering Harmful Tax Practices More Effectively, Taking into Account Transparency and Substance, Action 5 - 2015 Final Report.* OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project. Paris: OECD Publishing.

OECD. (2017). *Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information in Tax Matters.* Paris: OECD Publishing.

OECD. (2018a). *Automatic Exhange Portal*. Kasım 5, 2019 tarihinde OECD Web Sitesi: https://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/about-automatic-exchange/ adresinden alındı

OECD. (2018b). *Automatic Exchange of Information Implementation Report 2018.* OECD.

OECD. (2018c). *Standard for Automatic Exchange of Financial Information in Tax Matters - Implementation Handbook - Second Edition.* Paris: OECD.

OECD. (2018d). *Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters.* OECD.

OECD. (2018e). *Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes*. 11 18, 2019 tarihinde OECD: https://www.oecd.org/tax/transparency/about-the-global-forum/ adresinden alındı

OECD. (2019a, Kasım). *Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters*. Kasım 26, 2019 tarihinde OECD: https://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/convention-on-mutual-administrative-assistance-in-tax-matters.htm adresinden alındı

OECD. (2019b). *Model Tax Convention on Income and on Capital 2017 (Full Version).* Paris: OECD Publishing.

OECD. (2019c). *Tax Information Exchange Agreements (TIEAs)*. Kasım 27, 2019 tarihinde OECD: https://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/taxinformationexchangeagreementstieas.htm adresinden alındı

OECD. (2019d). *What is BEPS?* 11 10, 2019 tarihinde http://www.oecd.org/tax/beps/about/ adresinden alındı

OECD. (2019e). *What is the Multilateral Competent Authority Agreement*. Kasım 16, 2019 tarihinde OECD: https://www.oecd.org/tax/transparency/technical-assistance/aeoi/whatisthemultilateralcompetentauthorityagreement.htm adresinden alındı

Önal, M. (2019, Haziran). Beps'in 2 Numaralı Eylem Planı: Hibrit Uyumsuzlukların Etkilerinin Giderilmesi. *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi , 25*(1), 150-168.

Öner, C. (2008). *Uluslararası Alanda Vergi İdareleri Arası Bilgi Değişimi.* Ankara Üniversitesi, Kamu Hukuku (Vergi Hukuku) Anabilim Dalı. Ankara: Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Öner, C. (2010). *Uluslararası Alanda Vergi İdareleri Arası Bilgi Değişimi.* Ankara: Yetkin Yayınları.

Öner, C. (2016). Uluslararası Bilgi Değişiminde Vergi Mükellefinin Haklarının Korunması: Türkiye Yaklaşımı. B. Yaltı (Dü.) içinde, *Vergi Hukukunda Bilgi Toplama ve Açıklamanın Sınırları* (s. 41-62). İstanbul: Beta Yayınları.

Orkunoğlu Şahin, I. F. (2012). Bilgi Edinme Hakkının Kullanılmasında Bir İstisna: "Vergi Mahremiyeti. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, XVI*(2), 199-216.

Ortaç, F. R., & Orkunoğlu, I. Ş. (2018). Bilgi Değişimi Ve Türkiye-Amerika Birleşik Devletleri Vergi Bilgi Değişimi Anlaşması. *3. Sosyoekonomi Konferansı Bildirgesi.*

Öz, E., & Yaraşır, S. (2009). Global Bir Kavram: Vergi Rekabeti. *İstabul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları* (s. 1-40). İstanbul: İstabul Üniversitesi .

Öz, S. (2005). *Uluslararası Vergi Rekabeti ve Vergi Cennetleri.* Ankara: Maliye ve Hukuk Yayınları.

Öz, S. N. (2009, Aralık). Sınır Ötesi Vergilendirmede Bilgi Değişiminin Artan Önemi. *Vergi Sorunları Dergisi, 32*(255), s. 26-49.

Özer, M. L. (2006). *Vergilendirmede Global Eğilimler ve Uluslararası Vergi Anlaşmaları.* Maliye Anabilim Dalı. İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Painceira, J. P. (2009). Finansallaşma Döneminde Gelişmekte Olan Ülkeler: Sürekli Açıktan, Döviz Rezervi Biriktirmeye. C. Lapavitsas içinde, *Finansallaşma ve Kapitalizmin Krizi* (T. Öncel, Çev., s. 256-298). İstanbul: Yordam Kitap.

Pehlivan, O., & Öz, E. (2011). *Uluslararası Vergilendirme.* Trabzon: Derya Kitabevi.

Penttila, S., & Kultalahti, J. (2012). Tax Competition as a Challenge to the Governance of Global Economy. *European Spatial Research And Policy, 19*(2), 9-37.

Piketty, T. (2014). *Yirmi Birinci Yüzyılda Kapital.* İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.

PWC. (2015). *Otomatik Bilgi Değişiminde Yeni Dünya: Common Reporting Standards.* PWC.

Rahimi, E. L., & Hauser, E. (2016). The New Global FATCA: An Overview of the OECD's Common Reporting Standard in Relation to FATCA. *Journal of Taxation of Financial Products, 13*(3), 9-14.

Ring, D. M. (2013). Exchange of Information. A. Trepelkov, H. Tonino, & D. Halka (Dü) içinde, *United Nations Handbook on Selected Issues in Administration of Double Tax Treaties for Developing Countries.* United Nations.

Roland, A. (2018). *European Corporate Tax Policy since the Crisis – How the EU steps up the Fight against Corporate Tax Avoidance. Working Paper Series 'Comparative Govern-ance'.* Bielefeld: Universität Bielefeld.

Romona, N. E. (2007). Tax Competition in the European Union –Evidence from Panel Data. *International Conference MIBES*, (s. 230-243).

Şahin, M., & Yılmaz, C. (2018, Haziran). Eski Fakat Güncel Bir Sorun: Panama Belgeleri ve Vergi Cennetleri. *Finans Politik & Ekonomik Yorumlar*(640), s. 101-118.

Saraçoğlu, F. (2003). Vergilendirme Yetkisi ve Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri. *G.Ü. İ.İ.B.F Dergisi*(3), 175-189.

Schenk-Geers, T. (2009). International Exchange of Information and the Protection of Taxpayers. *Kluwer Law International*.

Simonek, M. (2016). Bilgi Değişimi Usülünde Vergi Mükellefinin Bilgilendirilme ve Dinlenilme Hakkının Önemi: İsviçre Yaklaşımı. B. Yaltı içinde, *Vergi Hukukunda Bilgi Toplama ve Açıklamanın Sınırları* (A. Yaltı, Çev.). İstanbul: Beta Yayınları.

Soydan, B. Y. (1995). *Uluslararası Vergi Anlaşmaları.* İstanbul: Beta Yayınları.

Spencer, D. (2000). Exchange of Tax Information. *Accountancy Business and Public Interest, 5*(1), 88-94.

Şükrü, E., & Aykın, M. S. (2003). *Avrupa Birliği ve Türkiye.* Bursa: Ezgi Kitabevi.

Tanzi, V., & Howell, Z. H. (2000). Taxation in a Borderless World: The Role of Information Exchange. *Intertax, 28*(2), 58-63.

Taş, B. (2019, Eylül 23). *Vergi Alanında Uluslararası Otomatik Bilgi Değişimi ve Türkiye*. Aralık 4, 2019 tarihinde VergiAlgı: https://vergialgi.net/vergi-alaninda-uluslararasi-otomatik-bilgi-degisimi-ve-turkiye adresinden alındı

Tekeli, M. (2016). Luxleaks Sonrası AB Vergi Düzeni. *ATAUM e-bülten*(89).

The Irish Times. (2019). 11 2019, 2 tarihinde https://www.irishtimes.com/business/technology/eu-s-irish-apple-case-gets-boost-from-starbucks-ruling-1.4029149 adresinden alındı

Turunç, S. (2016). Avrupa Birliği'nin Vergi Uyumu Politikası Çerçevesinde Özel Tüketim Vergileri ve Türk Özel Tüketim Vergisi Mevzuatına İlişkin Bir Değerlendirme. *Avrupa Birliği Uzmanlığı Tezi*. Ankara.

UN. (2014). *Revised Proposal to Update Article 26 (Exchange of Information) of the United Nations Model Double Taxation Convention between Developed and Developing Countries and its Commentary.* Birleşmiş Milletler.

UN. (2017). *United Nations Model Double Taxation Convention: Between Developed and Developing Countries 2017 Update.* United Nations. Department of Economic & Social Affairs.

Wanyana, A. O. (2015, Kasım). Tax base erosion and profit shifting in Africa – part 1 what should Africa's response be to the OECD BEPS Action Plan? *The Comparative and International Law Journal of Southern Africa, 48*(3), 516-553.

Ward, K., & England, K. (2007). Introduction: Reading Neoliberalization. K. Ward, & K. England içinde, *Neoliberalization: States, Networks, Peoples* (s. 1-22). Oxford: Blackwell Publishing.

Yalçiner, K., & Ertürk, E. (2017). Peşin Fiyatlandırma Anlaşmalarının Türkiye'de Yaygın Bir Şekilde Kullanılmama Nedenleri Üzerine Bir Araştırma. *International Journal of Economic and Administrative Studies*(16. UİK Özel Sayısı), 413-424.

Yavaşlar, F. B. (2015, Ocak). Türk Vergi Hukukunda Uluslararası Bilgi Değişimine İzin Veren Hukuki Kaynakların Tespiti ve Değerlendirilmesi. *Vergi Dünyası*(401), s. 25-37.

Yıldırım, G. (2019). *Küreselleşme ve Çok Uluslu Şirketlerin Teknoloji Transferi: Türkiye Örneği.* Marmara Üniversitesi, İktisat Anabilim Dalı. İstanbul: Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Yıldız, A., & Demir, M. (2019, Ocak-Haziran). Vergi Cennetleri ve Küresel Gelir Eşitsizliği. *Maliye Dergisi*(176), 329-354.

Zucman, G. (2015). *Vergi Cennetleri Ulusların Gizli Zenginliği.* (Y. Ö. Charles, Çev.) İstanbul: Yordam Kitap.

"Vergi Konularında Karşılıklı İdari Yardımlaşma Sözleşmesinin Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair 7018 sayılı Kanun", 30071 sayılı ve 20 Mayıs 2017 tarihli Resmi Gazete, Erişim adresi: https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/05/20170520-2.htm

2018/11790 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, 30460 sayılı ve 26 Haziran 2018 tarihli Resmi Gazete, Erişim adresi: https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/06/20180626.pdf

2018/528 sayılı "Türkiye Cumhuriyeti ile Letonya Cumhuriyeti Yetkili Makamları Arasında Uluslararası Vergi Uyumunun Artırılmasına Yönelik Otomatik Bilgi Değişimine İlişkin Anlaşmanın İmza Tarihinden Geçerli Olmak Üzere Onaylanması Hakkında Karar" 30 Aralık 2018 tarih ve 30641 sayılı Resmi Gazete, Erişim adresi: https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/12/20181230-2.pdf

2018/529 sayılı "Türkiye Cumhuriyeti ile Norveç Krallığı Yetkili Makamları Arasında Uluslararası Vergi Uyumunun Artırılmasına Yönelik Otomatik Bilgi Değişimine İlişkin Anlaşmanın İmza Tarihinden Geçerli Olmak Üzere Onaylanması Hakkında Karar" 30 Aralık 2018 tarih ve 30641 sayılı Resmi Gazete, Erişim adresi: https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/12/20181230-3.pdf

6736 sayılı "Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun", 19 Ağustos 2016 tarih ve 29806 sayılı Resmi Gazete, Erişim adresi

7143 sayılı "Vergi ve Diğer Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun" 18 Mayıs 2018 tarih ve 30425 sayılı Resmi Gazete

29.12.2019 tarih ve 1948 sayılı Cumhurbaşkanı Kararı, 30 Aralık 2019 tarih ve 30994 sayılı Resmi Gazete

Bazı Varlıkların Ekonomiye Kazandırılması Hakkında Genel Tebliğ (Seri No:1), 02.08.2019 tarih, 30850 sayılı Resmi Gazete

"Finansal Hesap Bilgilerinin Otomatik Değişimine İlişkin Çok Taraflı Yetkili Makam Anlaşması" 31 Aralık 2019 tarih ve 30995 sayılı Resmi Gazete

ÖZET

Küreselleşme süreci ile birlikte sermaye hareketlerinin giderek daha mobil ve dijital olması, vergi mükelleflerine vergiden kaçınma ve vergi kaçakçılığı konusunda fırsatlar sunmaktadır. Vergi gelirlerinde azalma yaşayan devletler ise vergi kayıp ve kaçakçılığı ile mücadele etmek için diğer devletler, uluslararası kurum ve kuruluşlar ile işbirliği yapmak zorunda kalmışlardır. Bu bağlamda, devletlerarasında vergisel konularda uluslararası işbirliğinin sağlanmasına amacıyla bilgi değişimi yöntemi kullanılmaya başlanmıştır.

Son yıllarda yaşanan küresel skandallarla beraber, toplumların vergi kayıp ve kaçaklığı konusundaki hassasiyeti artmıştır. OECD, ABD ve AB düzeyinde geliştirilen standartlar ve düzenlemelerle küresel bir otomatik bilgi değişimi sağlanmaya çalışılmıştır.

Bu çalışmada küresel çalışmalar temelinde uluslararası bilgi değişimi konusu ele alınmıştır. Özellikle AB düzeyinde İdari İşbirliği Direktifi kapsamında bilgi değişimi süreci ve sonuçları kapsamlı bir şekilde anlatılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Bilgi değişimi, otomatik bilgi değişimi, İdari İşbirliği Direktifi, FATCA, ortak raporlama standardı.

ABSTRACT

With the globalization process, the intensively mobile and digital capital movements provide taxpayers opportunities for tax avoidance and evasion. The states that experienced decrease in tax revenues had to cooperate with other states, international institutions and organizations in order to combat tax avoidance and evasion. In this context, the exchange of information method has been used in order to ensure international cooperation on tax issues between the states.

The sensitivity of the societies to the tax avoidance and evasion has increased with the recent scandals. The standards and regulations developed by OECD, US and EU have attempted to ensure a global automatic exchange of information.

In this study, international information exchange is explained on the basis of global practices. The scope of information exchange at the EU level and its results are evaluated extensively under the Administrative Cooperation Directive.

Keywords: Exchange of information, automatic exchange of information, The Directive on Administrative Cooperation, FATCA, common reporting standard.