



VERGİLEMEDE BİLGİ DEĞİŞİMİ VE VERGİ CENNETLERİNE İLİŞKİN KURUMSAL ÖNLEMLER

Ercan BAHTİYAR¹

Öz

Bireylerin ya da şirketlerin ekonomik faaliyetlerinden elde ettiği gelirin eksiksiz bir şekilde vergilendirilebilmesi için birçok önlem geliştirilmiştir. Buradaki temel amaç vergi kayıp ve kaçaklarını ortadan kaldırmak ve sürdürülebilir bir vergi kontrol mekanizması sağlamaktır. Yalnızca bazı ülkelerin geliştirmiş olduğu sıkı bir vergi sistemi, sermayenin küresel boyutta hareket etmeye başlaması ile birlikte tek başına yetersiz bir sistem haline gelmiştir. Bu yüzden diğer ülkeler ile işbirliğinin yanında kurumsal ve geniş kapsamlı önlemlerin geliştirilmesi gerekliliği, vergi kaybına uğrayan her ülkenin önem verdiği bir durum haline gelmiştir. Bu amaca yönelik olarak OECD ve AB gibi organizasyonların geliştirmiş olduğu otomatik bilgi değişimi mekanizmasının, işbirliği yapan ülke sayısı arttıkça başarısının arttığı görülmektedir. Bilgi değişimi ile ilgili hazırlanan kurumsal raporlarda bu organizasyonlarla vergisel anlamda iş birliği yapmayan ülkelerin listesi de düzenlenmekte, bu duruma karşı alınacak önlemler ifade edilmektedir. Çalışmada güncel raporlar ve resmi olarak vergi cenneti şeklinde ifade edilmese de ilgili listelerde bulunan veya listelerden çıkarılan, ancak halen vergi cenneti özellikleri taşıyan ülkeler üzerine genel bir inceleme yapılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Bilgi Değişimi, Vergi Cennetleri, Avrupa Birliği, OECD
JEL Sınıflandırması: F38, G38, H26

INFORMATION EXCHANGE IN TAXATION AND INSTITUTIONAL MEASURES FOR TAX HAVENS

Abstract

Many measures have been developed to ensure that the income earned by individuals or companies from their economic activities is completely taxed. The main aim is to reduce tax losses and evasion and to provide a sustainable tax control mechanism. A rigorous tax system developed by only some countries has become an inefficient system by its own as capital has started to move globally. Therefore, the necessity to develop institutional and comprehensive measures in addition to cooperation with other countries has become an important issue for every country that suffers from tax losses. The automatic exchange of information mechanisms developed by organizations such as the OECD and the EU for this objective have become more successful as the number of cooperating countries increases. In the corporate reports prepared on information exchange, a list of countries that do not cooperate with these organizations in tax terms is also prepared and the measures to be taken against this situation are stated. In this study, a general analysis has been made on the current reports and the countries that are not officially referred to as tax havens, but are included in the relevant lists or removed from the lists but still carry the characteristics of tax havens.

Keywords: Information Exchange, Tax Havens, European Union, OECD
JEL Classification: F38, G38, H26

¹ Araş. Gör. Dr., Uşak Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü, ercan.bahtiyar@usak.edu.tr, <https://orcid.org/0000-0001-7992-3841>

10-12 Kasım 2022 Tarihlerinde düzenlenen VI. Congress of International Applied Social Sciences C-iasoS kapsamında 'Information Exchange in Taxation and Hidden Tax Havens' başlıklı özet bildiri olarak sunulmuştur.

1. Giriş

Devletin en önemli gelir kalemlerinden biri olan vergi gelirlerinin hazineye sağlıklı ve eksiksiz bir şekilde aktarılmasını sağlamak elbette ki güçlü bir vergi denetim sistemini gerektirmektedir. Ancak bu güçlü sistemin mükellef için kötü sonuçlar doğuracak bir denetim mekanizması olarak anlaşılması gerekmektedir. Devletlerin geçmiş tecrübelerden faydalanılarak tasarladığı vergi sistemleri vergiye gönüllü uyumu destekleyen ve tüm kuralları yerine getiren mükellefleri de memnun edecek bir sistemi oluşturmayı hedefler. Bu sistem oluşturulurken de vergiye karşı oluşturulmuş tepkiler, isyanlar ya da vergiden kaçınmak için kullanılan yöntemlerin tamamı göz önünde bulundurulur.

Vergiye karşı gösterilen tepkilerin, yalnızca mükellefi olunan ülke sınırları içinde gösterilmesinden ziyade küresel boyutunun olduğunun da bilinmesi gerekmektedir. Bu yüzden çifte vergilemeyi önlemeye yönelik mekanizmaların yanında farklı ülkelerdeki mükellefiyetlerinden ve hileli işlemlerinden dolayı vergiyi doğuran olayın gerçekleştiği ülkede daha az vergi ödemeyi hatta hiç vergi ödememeyi planlayan mükelleflerin sayısı oldukça fazladır. Bu durumdan hareketle vergi kayıp ve kaçaklarının önlenmesi amacıyla tasarlanan sistem de farklı ülkelerde yer alan vergi idarelerinin arasında bilgilerin değişimi mekanizmasının geliştirilmesini gerekli kılmıştır. İki ülkenin karşılıklı ilişkilerinden doğan bu bilgi değişim anlaşmalarının yanında OECD ve Avrupa Birliği çatısı altında bulunan ülkelerin de bu üyeliklerin getirdiği sorumluluklar çerçevesinde yerine getirmeleri gereken bazı ödevler öngörülmüştür. Burada doğrudan karşılıklı olarak ülke sınırları içerisinde vergiyi doğuran olay ile etkileşim içerisine giren ve devamında vergilendirilmesi gereken bir gelir elde eden şahısların elde ettiği hasılatın detayının diğer bağlantılı ülkelerle paylaşılması ise mevcut önlemleri oluşturacak sistemin temelini oluşturmaktadır.

Sermaye sahiplerinin avantajlı bulunduğu ülkelerde yatırım faaliyeti gerçekleştirilmesiyle birlikte yalnızca ekonomik bir çıktı değil bununla birlikte katma değer de meydana gelmektedir. Dolayısıyla ortaya çıkan tüm değer vergilendirilmesi için ülkelerin vergilendirme yetkileri genel itibarıyla sınırlı kalmakta ve çoğu zaman da bu sınır tespit edilememektedir. Diğer ülkelerle ve uluslararası organizasyonlar altında işbirliği gereği burada da ortaya çıkmaktadır.

Vergi cenneti olarak kabul edilen bu ülkelerin ortaya çıkarttığı genel sorun yabancı mükelleflere ait finansal bilgilerin saklanması ve paylaşılmasıdır. OECD ve Avrupa Birliği tarafından oluşturulan kurallardaki temel beklenti ise şeffaf bir yapının oluşturulmasıdır. Her ne kadar ülke içinde yasal düzenlemeler çerçevesinde vergisel bilgilere ulaşmakta sorun olmasa da ülke dışı işlemlerde bu yetkiler yetersiz kalmaktadır. Çalışmada da vergi cenneti özeliği gösteren ya da her ne kadar bu özelliklere uygun olarak hukuki yapısını oluşturmuş olsa da uluslararası mevzuat ve taahhütlere uygunluk sağlayan ülkelerin ortaya çıkarttığı genel sorunlar ve devamında OECD ve Avrupa Birliği çatısı altında gerçekleştirilen güncel kurumsal düzenleme ve önlemler ele alınacaktır.

2. Uluslararası Vergileme Sorunlarına Genel Bakış

Mükelleflerin vergilemeye ilişkin tüm hukuki ve toplumsal kurallara uygun ve bağlı olarak hareket etmesi vergi uyumu olarak tanımlanmaktadır. Ancak mükelleflerin rasyonel davranmak suretiyle faydasını en üst seviyeye çıkarma arzuları vergiyi doğuran olaydan uzaklaşarak vergiden kaçınması ile başlayan ve devamında vergilendirme sürecinin dışında hareket etmeye doğru yönelinen bir süreci beraberinde getirir. Böyle bir süreçte vergi idaresinin uygulama ve kararlarına karşı gelinmesi ise vergi kaybını da beraberinde getirecektir (Selen ve Leba, 2022: 149-151). Bununla birlikte faaliyetlerini birden fazla ülkede gerçekleştiren ve buralarda aynı anda gelir elde eden vergi mükellefleri, bu gelirlerinden dolayı farklı vergi kanunları kapsamında genellikle farklı vergi idarelerine ödemek üzere, olması gerekenden daha fazla vergi borcuyla karşı karşıya kalabilmektedir. Bu durumda farklı ülkelerde ödenen vergilerin bir kısmını kanunen izin verilen ölçüde mahsup etme yoluna gitmeleri beklenmektedir. Ancak aynı şekilde hareket etmeyi tercih

etmeyen mükellefler de bulunmaktadır. Bu mükellefler genel itibarıyla ekonomik faaliyetlerinin önemli bir kısmını vergisel yükümlülüklerin daha az olduğu ülkelere transfer etmeyi ve fazla vergi yükünden kurtulmayı tercih etmektedir. Dolayısıyla kanunların izin verdiği ölçüde matrahlarını azaltılma faaliyetlerine başvuran mükellefler, beraberinde kamu kesimini zarara uğratacak sonuçların ortaya çıkmasına neden olmaktadırlar (Koç, 2019: 1019).

Vergiden kaçınma imkânı sağlayan ve devamında vergi kaçakçılığına neden olan uygulamaların yer aldığı ülkeler bu uygulamaları nedeniyle genellikle vergi cenneti olarak adlandırılmaktadır. Vergi cenneti şeklinde faaliyet gösteren ülkeler küreselleşmenin doğrudan etkisi ile pek çok ülkeyi doğrudan ilgilendiren bir mesele haline gelmiştir. Düşük vergi oranları uygulanan ya da hiç uygulanmayan ve bundan dolayı da haksız bir vergi rekabetini ortaya çıkaran off shore merkezleri olarak da bilinen küçük ülkeler veya başka bir ülke ile organik bağı olan bölgeler de vergi cenneti olarak ifade edilmektedir. Taşındıkları özellikler nedeniyle farklı sınıflandırmalara tabi tutulabilen vergi cennetleri uluslararası işbirliği, uyguladıkları vergi rejimi ve coğrafi konum gibi kıstaslar çerçevesinde sınıflandırılabilir (Sağbaşı ve Şen, 2015: 464).

Şen ve Sağbaşı (2015), vergi cennetlerinin genel özelliklerini; mükelleflerin vergi kaçırmasına ya da vergiden kaçınmalarına imkân sağlayan, iktisadi işlemlerin saklandığı ya da eksik rapor edildiği, vergisel konularda uluslararası işbirliğine yanaşmayan, düşük ya da sıfır oranlı olmak üzere avantajlı vergi rejimi sunan ve sermayeyi çekmek üzere vergileri bir araç olarak kullanan merkezler şeklinde ifade etmişlerdir.

Vergi cenneti ülkelerin sermaye sahiplerine sunmuş olduğu vergisel imtiyazlar, kurumsal uygulamaları bulunan ülkelerin vergi kaybının artmasına ve ekonomik anlamda birçok soruna neden olmaktadır. Bu sorunların başında da zararlı vergi rekabeti gelmektedir (Batirel, 2014: 46). Bununla birlikte vergi cennetlerinin benimsediği sermaye ve mükellef çekme yarışı günümüzde birçok kurumsal ülkede de var olan bir yarışır. Ülkeler arasında, başka ülkelerdeki mükellefleri ve beraberinde sermayelerini ülkeye çekme yarışı, devletleri daha rekabetçi bir vergi sistemi oluşturmaya zorlamaktadır. Dolayısıyla bir ülke tarafından gerçekleştirilen vergi oranlarını düşürmeye yönelik bir düzenleme başka ülkeler için zararlı vergi rekabetiyle birlikte ulusal vergi tabanının doğrudan aşınmasına neden olacaktır. Burada bahsedilen zararlı vergi rekabeti kapsamında mutlaka bir ülkede uygulanan vergi rejiminin başka bir ülkedeki vergi gelirlerini olumsuz etkilemesi esastır (Pehlivan ve Öz, 2011: 89). Vergi gelirlerinin şeffaf bir şekilde elde edilmesi sürecini küresel olarak tehdit altına alan vergi cennetleri, zararlı vergi rekabeti, transfer fiyatlandırması aracılığıyla örtülü kazanç dağıtımının yapılması, elektronik ticaretin yaygınlaşmasıyla birlikte uluslararası ekonomik faaliyetlerin takibinin zorlaşması gibi unsurlar her ne kadar birbirinden farklı kavramlar olsa da birbiri ile bağlantılı birer konudur. Dolayısıyla vergisel şeffaflığın artırılması için bu unsurların ayrı ayrı değil bütüncül olarak ele alınması gerekmektedir. Vergi cennetleri, vergi sistemlerini gelirin elde edildiği kaynak ülkelerinin aleyhine düzenlemekte ve zararlı vergi rekabetini ortaya çıkartmaktadır. Vergi oranlarının diğer ülkelerin zararına olacak şekilde düşük olduğu vergi cennetlerine bireyler ve kurumlar da faaliyetlerini yönlendirmekte ve böylece rakiplerine göre finansal rekabet güçlerini arttırmaktadırlar. Dolayısıyla şeffaflığın önündeki engelin zararlı vergi rekabeti olduğu rahatlıkla ifade edilebilecektir (Aktuğ ve Öz, 2021: 118).

Vergi cennetlerini kesin ve resmi olarak sıralayan bir kaynak olmasa da çeşitli dönemlerde bu sıralamaya yönelik çalışmalar bulunmaktadır. Bunlardan en önemlileri OECD'nin güncel olarak yayınladığı ve bilgi değişim anlaşmaları kapsamında çeşitli taahhütleri yerine getirmeyen ya da eksik yerine getiren ülkelerin bazı özellikleri nedeniyle vergi cenneti olarak kabul edilmesi gerektiği görüşüdür. Uluslararası kabul görmüş vergi standartlarına uyum bu noktada anahtar kavram olarak değerlendirilebilir. Diğer önemli kaynaklardan biri ise ABD'de oluşturulan ancak hiçbir zaman yürürlüğe sokulmayan 1533 sayılı Vergi Cenneti İstismasını Durdurma Yasasıdır. Vergi cennetleri konusunda oldukça referans gösterilen bu hukuki kaynak içinde Singapur ve Hong Kong'un da olduğu 30 ülke ve bölgeyi listelemektedir. Bununla birlikte yalnızca Kurumlar

vergisi ele alınarak yapılan listelerde mutlaka bir yanımla durumu söz konusu olacaktır. Nitekim Lüksemburg'un birçok vergi türünde uluslararası yatırımcılara ve sermayeye avantajlar sağladığı bilinirken ve kurumlar vergisi oranından dolayı vergi cennetleri listesinde sıralanmaması da bir yanılgıyı ortaya çıkarır. Her ne kadar vergi oranı yüksek olsa da Lüksemburg vergi makamları ile yapılan anlaşmalar ülkeyi vergi cenneti haline getirmektedir (Bennedsen ve Zeume, 2015: 11).

Ülke sınırları içerisinde hazinenin kayba uğramasının engellenmesi ve bütçenin planlanan şekilde kapatılması herhangi bir devletin en çok önemseydiği hususlardandır. Bu hususların sağlanması ise vergisel anlamda güvenli bir ortamın oluşturulması ile mümkün olacaktır. Ülke içerisinde yılar boyunca sağlanmaya çalışılan vergi güvenliğinin küreselleşme ile birlikte yalnızca ülke içindeki hukuki önlemlerle sağlanabilmesi mümkün görünmemektedir. Vergi cennetleri ve transfer fiyatlandırması aracılığı ile hazinenin vergi geliri olarak elde edeceği sermayenin başka ülkelere taşınması kolay hale gelmiştir. Dolayısıyla da vergi gelirlerinin aşınmasının önüne geçmek için uluslararası birtakım önlemlerin alınması gerekli hale gelmiştir. Şeffaf bir bilgi değişiminin ülkeler arasında sorunsuz gerçekleşmesinin sağlanması ile birlikte vergilerin aslına uygun olarak tahakkuk etmesi ülke içi vergi güvenliğini sağlamanın yanı sıra uluslararası vergi kaçakçılığının da önüne geçecektir (Bilgin ve Yılmaz, 2019: 372). Özellikle kamu politikası perspektifinden bakıldığında uluslararası vergi kaçakçılığı; kamu gelirlerinin azalması, vergi adaletinin zedelenmesi ve kara para aklama, terörün finansmanı, rüşvet ve yolsuzluk gibi diğer illegal faaliyetlerin artmasına yol açması gibi çeşitli endişeleri de beraberinde getirmektedir. Böyle bir ortamda ülke sınırları dışında gerçekleştirilen işlemleri tespit ve takip etmek zorlaşmakta ve vergisel anlamda şeffaflığın ortadan kalktığı görülmektedir. Bu durum sağlıklı bir vergileme sürecine de engel olmaktadır. Dolayısıyla böyle bir durumda da ülkelerin vergi kapasiteleri ve gerçek vergi matrahları olumsuz yönde etkilenmekte ve uluslararası kayıt dışı faaliyetlerin boyutu artmaktadır (Aktuğ ve Öz, 2021: 142).

Uluslararası işbirliğini kabul eden ülkeler vergi cenneti statüsünden de çıkarılıp gri veya kara liste sınıflandırmasından da kurtulmuş olmaktadır. Bu düzenleme Avrupa Konseyi tarafından her yıl güncellenen raporlarla takip edilmektedir. OECD kaynaklarında da buna ilişkin bir düzenleme olup burada ise ülkelerin uluslararası işbirliği yapıp yapmadıkları temel alınmaktadır. Ayrıca hiç verginin olmadığı, düşük oranlı vergilerin olduğu ve tercihli vergilerin olduğu ülkeler de yine ayrıca bu kapsamda değerlendirilmektedir. Bu alanda yapılan mevzuat incelemeleri ve ülkelerin sermaye sahiplerine sağlamış oldukları avantajlar birçok vergi cenneti özelliği sergileyen ülke örneği verilmesini mümkün kılmıştır. Amerika Birleşik Devletlerinde bazı eyaletler (Delaware, Nevada ve Wyoming) Birleşik Krallık, Danimarka, Hollanda, İsrail, İzlanda, Kanada, Macaristan ve Portekiz gibi büyük ülkeler vergi cenneti özelliklerine sahip olmakla nitelendirilmektedir. Bunun beraberinde ise İsviçre'de bulunan bir İtalyan kasabası Campione d'Italia gibi bazı küçük ülke ya da ülke içindeki eyalet veya bölgeler de vergi cenneti olarak sayılmaktadır (Gravelle, 2009: 730). Ancak burada dikkat çekilmek istenen husus bazı ülkelerin her ne kadar bu özellikleri gösterse de ilgili liste ve raporlarda yer almamasıdır. Bunun gerekçesi ise genellikle uluslararası hukuka uygun faaliyetler gerçekleştirilmesidir. OECD vergi cennetleri ile ilgili ilk listeyi 2000 yılında yayınlamıştır. Bu liste içinde Amerika Birleşik Devletleri tarafından daha önce düzenlenen liste ile ortak birçok ülkenin yer aldığı görülmektedir. Ayrıca birçok kişi ve kurum tarafından vergi cenneti olarak görülen ve mükelleflere sunduğu avantajlardan dolayı tercih edilen İrlanda ve İsviçre'yi vergi cennetleri listesi dışında bırakmıştır (Gravelle, 2009: 729). Bu ülkelerin daha eski tarihli vergi cennetleri ile ilgili bilimsel çalışmalarda da yer aldığı görülmektedir. OECD tarafından zararlı vergi rekabetinin önlenmesi bakımından hazırlanan raporlarda ilgili ülkede hiç verginin olmaması ve faaliyet şartının aranmaması vergi cennetlerinin özellikleri olarak ifade edilmektedir (OECD, 1998). OECD mali işler komitesince 1998 yılında başlatılan çalışmalarla birlikte hazırlanan bu raporlarda vergi cenneti kısıtları da ifade edilmiş ve her yıl hazırlanan listelerde ülke isimleri güncellenerek yayınlanmıştır. Bununla birlikte liste yayınlanmadan önce OECD tarafından listedeki ülkelere işbirliği teklifi her dönem iletilmektedir. Süreç içerisinde bilgi değişimine yönelik anlaşmaya varılan ülkeler listelerde yer değiştirmekte ve

kara ve gri listelerden çıkarılmaktadır. Avrupa Birliği'nin de benzer çalışmalar gerçekleştirdiği ve yıllık yayınlanan raporlarda AB ile ilgili ilişkilerde birtakım yaptırımları da öngören uygulamaların benimsenmesi hususu ilan edilmiştir (Pehlivan ve Öz, 2011: 111).

3. Vergilemede Bilgi Değişimi Mekanizması ve Gelişimi

Vergiden kaçınma genellikle bir bilgi eksikliği sorununu ortaya çıkarır ve bu durumun çözüm yolları arasında kaynaktan kesinti yolu ile vergilendirmenin yani stopajın tercih edilmesi ve vergi denetim uygulamalarına ayrılacak kaynakların arttırılmasının yanı sıra uluslararası bilgi paylaşımının geliştirilmesi önerilmektedir. Elbette bu noktada vergi kanunlarındaki değişikliklerle ortadan kaldırılması en uygun yol olacaktır (Gravelle, 2009: 728). Ülkeler arasında yapılan en önemli vergi anlaşmaları çifte vergilendirmeyi önlemek üzere yapılanlardır. Bu anlaşmalar kapsamında vergi mükellefinin yerleşik olduğu ülke ile gelirin elde edildiği ülke arasında vergilendirme bakımından yetki anlaşmazlığının çözülmesi amaçlanmaktadır. Bu ikili anlaşmaların en yaygını ise OECD anlaşmasıdır. Bu anlaşmalar kapsamında kaynak ülkeye stopaj hakkı tanınmakta ancak mükellefin yerleşik olduğu ülke ise vergi oran ve hasılat paylaşımında önemli bir pay elde etmektedir (Batirel, 2014: 44). Bilgi değişiminin temelinde OECD ve Birleşmiş Milletler Model Anlaşması ile birlikte devletlerarasında gerçekleştirilen uluslararası anlaşmalar bulunur. İki ülke arasındaki bilgi değişiminde mevzuat bakımından alt yapıyı oluşturarak idareler arası işbirliği oluşturan bu gibi anlaşmalar iki taraflı yani karşılıklı olarak ya da birden fazla devletin bir arada bulunduğu ekonomik ya da bölgesel birlikler halinde çok taraflı olarak gerçekleştirilmektedir (Kahriman ve Tepekule, 2014: 91). Bilgi değişimlerinin amacı kişilerin diğer ülkelerdeki banka bilgilerinin ve dolayısıyla servetlerinin bilgisine ulaşmak ve vergisel yükümlülüklerde bir eksiklik tespit olunması halinde gereken önlemlerin alınmasını sağlamaktır. Bu önlemler genellikle kayba uğratılan verginin aslının ve bundan dolayı kesilen vergi cezasının tahsil edilmesidir. İki veya daha fazla ülkenin imzaladığı ve kendi hâkimiyet alanlarında geçerli hale gelen vergi anlaşmalarının, çifte vergilendirmeyi önlemenin yanı sıra uluslararası vergi kaçakçılığıyla mücadele etme ve vergi idareleri arasındaki işbirliğini oluşturma gibi amaçları bulunmaktadır (Bilgin ve Yılmaz, 2019: 363).

Vergi alanında bilgi değişimi, mükelleflerin gelirleri hakkında çeşitli bazı bilgilerin önemli kısımlarını ya da tamamını, kaynak ülkeden ikametgâh ülkesine sistemli ve belirli aralıklarla raporlanmasıdır. Bu bilgiler şahıslara ait maaş, faiz ya da temettü gibi konular hakkında da detaylar içerebilmektedir. Ancak bu detayların yanı sıra standart bazı faydalı bildirimlerin gerçekleştirilmesi için de kullanılmaktadır. Sonraki aşamalarda kaynak ülkesi mükelleflerin ikametgâh, KDV iadesi ya da gayrimenkul alımı gibi işlemlerinde bildirimlerini gerçekleştirip gerçekleştirmediğini bu sistem aracılığı ile tespit edebilmektedirler (Öner, 2008: 71). Süreç içerisinde gerçekleştirilen karşılıklı anlaşmalarla otomatik bilgi değişimi mekanizması haline gelen sistem aracılığıyla vergi mükelleflerinin bilgileri sistemli bir şekilde vatandaşı olunan ülkeye iletilmektedir. OECD'nin hazırlamış olduğu "Vergi Konularında İdari Yardımlaşma Antlaşması" 6. madde ise otomatik bilgi değişimi faaliyetlerinin temel dayanağıdır. Bu kapsamda talebi olan ülkelerdeki ilgili idarelerin karşılıklı bir şekilde anlaşmaya varması mümkündür (Bilgin ve Yılmaz, 2019: 372). Otomatik Bilgi Değişimi mekanizmasında taahhüt veren katılımcı ülkelerin sayısının artması ile birlikte çifte vergilendirme uygulamasına engel olmakla birlikte kara para aklama, vergi kaçakçılığı ve zararlı vergi rekabeti ile mücadelenin güçlenmesine imkân sağlanmaktadır (Çelikkaya ve Bişgin, 2012:76).

Son yıllarda vergi cenneti ve kıyı bankacılığı merkezi olan ülkelerin birçoğu diğer ülkelerin vergi kaçakçılığı ve vergiden kaçınma çabaları sonucunda artan siyasi baskılarla birlikte bilgi değişim anlaşmalarını imzalamışlardır. Bu ülkelerin OECD standartlarını sağlaması için ise en az bilgi değişimi anlaşma sayısı olan 12 anlaşmayı sağlaması gerekmektedir. Ancak bu ülkelerin hem anlaşmaları imzalayıp hem de anlaşmaların etkisini ortadan kaldırmak için başvurduğu yolların da incelenmesi gerekmektedir. Özellikle kendi özelliklerindeki ülkelerle yapılan anlaşmalarla sayı sağlanmakta ancak bilgi paylaşımına ilişkin düzenlemelerin yapılmadığı görülmektedir. Bununla

birlikte hali hazırda vergi cenneti olarak sayılmayıp uygulamaları itibarıyla benzer özellikler gösteren ülkelerden ne gibi farkları bulunduğunun da anlaşılması önemlidir (Bilicka ve Fuest, 2014: 175).

Beer vd (2019), çalışmalarında bilgi değişimi anlaşmalarının off shore bölgelerindeki mevduat tutarlarını azaltıp azaltmadığını tespit etmeye yönelik bir analiz geliştirmişlerdir. Ancak burada ifade ettikleri en önemli husus nasıl ki karşılıklı bilgi değişim anlaşmalarında yeni politikaların benimsenmesi üzerine arayışlar devam ediyorsa uluslararası vergi kaçakçılığının sürdürülebilmesi için de yeni yöntemlerin denendiğinin devam ettiğidir. Dolayısıyla gerçekleştirilen analizle birlikte bilgi değişim anlaşmalarının off shore bölgelerinde bulunan mevduata genel olarak etki etmediği yönündedir. Anlaşmanın yapıldığı esnada ortalama %25 oranında bir azalma görülse de genel duruma bakıldığında yeni boşlukların tespiti ile birlikte mevduatın tamamının bulunduğu bölgeden merkez ülkeye dönmesi ya da off shore bölgesini tercih etmeyi bırakması gibi bir sonuç söz konusu değildir. Hatta bunun tersine eğer ki bir azalma olursa başka bir bölgede vergi kaçakçılığı faaliyetlerinin altyapısı oluşturuluyor demektir. Bu yüzden de ilgili bölgedeki tüm mevduatların sadece vergi kaçırma amacıyla orada bulunması gerektiği ve bu nedenle de azalmasının beklenmemesi gerektiğinin altı çizilmektedir.

OECD ve Avrupa Birliğinin yanında birbirinden farklı amaçlarla faaliyet gösteren uluslararası organizasyonların vergileme ile ilgili çalışmaları ele alındığında şeffaflığın sağlanması açısından birçok kuruluşun bu alanda çalışma yaptığı görülmüştür. Dünya Ticaret Örgütü, Birleşmiş Milletler Ekonomik ve Sosyal Konseyi, Birleşmiş Milletler Ticaret ve Kalkınma Konferansı, Uluslararası Para Fonu ve Dünya Bankası, Dünya Tüketiciler Örgütü, OECD, Ortak Pazar Vergi İdareleri Birliği, Amerika Vergi İdareleri Merkezi, Asya-Pasifik Ekonomik İşbirliği Forumu, Vergi İdareleri Buluşma ve Araştırmalar Merkezi, Avrupa Birliği, Avrupa Vergi İdareleri Organizasyonu, Pasifik Vergi İdareleri Birliği: Asya Vergi İdareleri ve Araştırma Grubu, İskandinav Grubu, Karayip Adaları Vergi İdareleri Organizasyonu'nun bu alanda ilk çalışmaları gerçekleştirdiği görülmektedir (Günaydın ve Benk, 2004: 448-449).

Bilgi değişiminde uluslararası işbirliği için atılan önemli adımlardan biri de ABD Hazine Bakanlığı ve Gelir idaresince yürürlüğe konmuş bir uygulama olan Yabancı Hesap Vergi Uyumu Anlaşması (FATCA- Foreign Account Tax Compliance Act)'dir. Vergi kaçakçılığı ile mücadelede bu mevzuat ile kendi mükelleflerinin beyan dışı bıraktığı menkul değerlerin bilgisinin yabancı finans kurumlarınca ABD Gelir İdaresine beyan edilmesi zorunluluğunu getirmektedir. Uygulama, kısa bir sürede uluslararası düzeyde kabul görmüş ve otomatik bilgi değişimine yönelik çalışmaların gelişmesini sağlamıştır (Kahriman ve Tepekule, 2014: 98).

G20 ülkeleri de vergi cennetleri ve kıyı bankacılığı finans merkezleri hususunu gündeminde tutmaktadır. 2008'de başlayan mali krizin ve dünya çapındaki durgunluğun kamu maliyesi üzerinde büyük bir yük oluşturduğunu ve bu nedenle de vergi kaçakçılığını önlemek ve vergi gelirlerinin eksiksiz bir şekilde toplanması gerekliliğini ifade etmektedir. Aynı zamanda vergi cennetlerinin finansal kurumların finansal düzenleme ve denetimden kaçmasına izin vererek krize katkıda bulunduğu ifade edilmektedir. OECD tarafından 1998 yılında yayınlanan raporda ise, kamu kesiminin finansmanı üzerindeki etkilerinden dolayı, belirli vergi rekabeti biçimlerinin kamu maliyesine zarar vermesinden dolayı dünya ekonomisine zarar verdiği ifade edilmektedir. Özellikle de bazı ülkelerin banka hesaplarının gizliliği ve vergi konularında bilgi alışverişine karşı koruma sunarak yatırımcıları cezbediği durumlar zararlı vergi rekabetinin önemli bir biçimi olarak kabul edilir. Elbette ki buradaki temel gerekçe yüksek vergi oranlarına sahip olan ülkelerdeki yatırımcıların vergi kaçırmasına olanak sağlanmasıdır (Bilicka ve Fuest, 2014: 176).

Her bir bilgi değişimi kapsam ve yöntem bakımından farklılık ve çeşitlilik gösterse de temel ilke aynıdır. Bilgi değişimi vergi idarelerinin başka bir şekilde elde edemeyeceği bilgilere erişmeyi amaçlamaktadır. Bunu yaparken ise vergi idaresinin uluslararası vergi kaçakçılığında caydırıcı önlemlerin alınması ve vergi mükelleflerin farkındalığının artırılması üzerine de çalışmalar gerçekleştirilmektedir (Beer vd. 2019: 2).

Son on yılda, OECD ve G20 ülkeleri öncülüğünde bu amaçlara yönelik başlatılan girişimler sonucu 3000'den fazla iki taraflı vergi bilgi değişimi anlaşması imzalanmış ve 100'den fazla ülkenin vergi bilgilerinin otomatik değişimini taahhüt ettiği görülmüştür. Ülkelerin vergi kanunları kapsamında uygulamaların etkin bir şekilde gerçekleşebilmesi, sınır ötesinden gelen sermayenin vergilendirilebilmesi ve uluslararası vergi şeffaflığının teşvik edilmesi için bilgi değişim anlaşmalarının temel politika aracı haline geldiği ifade edilebilecektir (Langenmayr ve Zyska, 2020: 1).

3.1. Vergilemede Bilgi Değişimi ve OECD'nin Çalışmaları

Sermaye hareketliliğinin uluslararası düzeyde gerçekleşmesi ve devamında rekabetin artışı, ortaya çıkan ekonomik sorunların çözümü ve önlemler için de ülkeleri birlikte hareket etmeye yönlendirmiştir. Özellikle vergisel anlamda ülkelerin karşılıklı bilgi akışını sağlaması önemli bir gereklilik olarak ifade edilmektedir. Bu kapsamda atılan adımlardan ilki çifte vergilendirmeyi önleme anlaşmaları ile gerçekleştirilmiştir. Dolayısıyla vergisel konularda uluslararası işbirliğinin temelinde de bilgi değişiminin en uygun yöntem olduğu ifade edilebilir. İlgili düzenlemeler ise OECD Model vergi anlaşması (OECD Model Tax Convention) 26. maddesi kapsamında gerçekleştirilmektedir. OECD model anlaşması kapsamında yer alan bilgi değişim yöntemleri, talep üzerine ve otomatik bilgi değişimi ve kendiliğinden bilgi değişimi şeklinde üç türe sahiptir. Standart bilgi değişimi yöntemlerinden farklı olarak idarenin vergi denetim faaliyetlerine destek olacak yöntemler ise eş zamanlı vergi kontrol işlemi, farklı ülkelerdeki yetkili makamların temsilcilerini ziyaret ederek vergi kontrolü ve sektör geneli bilgi değişimi gibi yöntemlerdir (OECD, 2006: 7).

Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD)'nin vergisel bilgi paylaşımı konusunda güçlü bir çalışma altyapısına sahip olmakla birlikte "Finansal Hesap Bilgilerinin Otomatik Değişimi Standardı"nın 2014 yılında kabul edilmiş olması bu süreçte yeni bir sistem benimsendiğinin de göstergesidir. Bu kapsamda bilgi paylaşımının kapsamının artırılması ve teşvik edilmesi konusunda da sürekli çalışmalarına devam etmekte ve yeni yöntemler geliştirmekte olduğu görülmektedir. Bununla birlikte paylaşımına konu olan bilgiler bakımından da vergilendirmeyi doğrudan ilgilendiren bilgilerin yanında dolaylı bilgilerin de kapsama alındığı görülmektedir. Ancak bu duruma en çok gelen eleştiriler insan hak ve özgürlüklerini önceleyen kurumsal devletlerin neredeyse tamamının kamu gelirlerinin güvenliği söz konusu olduğunda bu sistem aracılığıyla mükellef haklarının çiğnenmesine göz yummaları hususunda ortaya çıkmaktadır (Aktuğ ve Öz, 2021: 143). Ülkeler arası vergi bilgilerinin değişimini teşvik etmek için OECD tarafından organize edilen "Vergi Amaçlı Şeffaflık ve Bilgi Değişimi Üzerine Küresel Forum" bilgi değişimi alanında bir çerçeve sağlamayı amaçlamakta ve bununla birlikte OECD üyesi ülkelerin yanında üye olmayan ülkeleri de kapsama dâhil etmektedir. Sürecin başından bu yana gerçekleşen bilgi değişimi anlaşmalarının çok sayıda olması ise OECD'nin vergi bilgi alışverişini teşvik etmede başarılı olduğunun göstergesidir. Bu süreçte vergi cenneti özelliği gösteren birçok ülkenin de politik baskılara karşı koyamadığı ve bilgi değişimi anlaşması yapma yoluna gittiği görülmektedir. Buradaki risk ise en az yapılması gereken 12 bilgi değişimi anlaşmasının diğer vergi cenneti özelliği gösteren ülkelerle yapılması tehlikesidir (Bilicka ve Fuest, 2014: 177).

OECD'nin 2022 raporu ele alındığında bilgi değişim anlaşmaları yasal çerçeveleri genel olarak tamamlanmış ve yüksek seviyede uyum tespit edilmiştir. 2021 raporunun yayınlanmasından bu yana 15 ülkenin tavsiyeleri ele almak için attıkları adımları yansıtmak üzere yasal çerçevelerinin yeniden değerlendirilmesini talep ettiği görülmüştür. Dolayısıyla toplamda 85 tavsiye ele alınmış, 74 ülkenin yapılan tavsiyeleri yürürlüğe koymak üzere dikkate aldığı ve toplamda 584 tavsiyenin ele alındığı sonucuna ulaşılmaktadır (OECD, 2022: 24).

Bilgi değişim anlaşmaları uygulamasının pratikteki etkinliğine ilişkin ilk incelemenin ardından verilen derecelendirmeler de her bir temel gereklilik açısından ve genel olarak yapılır. Bunlar da uyumlu, kısmen uyumlu ya da uyumsuz şeklinde her bir faktörü dikkate alarak yapılan birer derecelendirme. Bu derecelendirmede ilk incelemeler sonrası verilen puanlar olduğunu ve

uygulamada etkinliği sağlayacak çerçevenin henüz olgunlaşmadığını göz artı etmemek gerekir. Bu yüzden de etkililik değerlendirmeleri bilgi değişim anlaşmaları yasal çerçevelerine ilişkin değerlendirmelerden ayrı olarak düzenlenir ve yayınlanır.

OECD tarafından halen düzenlenen üç liste bulunmaktadır. Üzerinde anlaşmaya varılmış bir standardı uygulayan ülkeler, böyle bir standardı uygulayacağını taahhüt eden ülkeler ve taahhütte bulunmayan ülkeler yer almaktadır. OECD tarafından iletilen işbirliği tekliflerini kabul eden ülkelerin listelerdeki yerleri değişiklik göstermektedir. Taahhüt verip yerine getirmeyen ülkeler vergi cenneti olarak ifade edilmese de diğer finans merkezleri sınıflandırmasında yer almaktadır. Hazırlanan ilk listede doğrudan uygun olmayan sınıflandırmasına (kara liste) giren birçok ülke OECD'nin bu uygulamasını protesto etmiş ancak süreç içerisinde çoğunun vergi bilgi değişimi anlaşması (TIEA - Tax Information Exchange Agreement) imzalayarak standartlara uyacağını taahhüt etmiştir (Gravelle, 2009: 730).

Bilgi Değişim Anlaşmalarının yasal çerçevelerine ilişkin genel tespitler genel olarak her bir temel gereklilik ile ilgili gerçekleştirilir. Her bir anlaşma için yapılan tespitler ve ilgili tüm faktörlerin dikkate alındığı genel tespitin tamamlanmasıyla birlikte güncel raporlarda ülkelere göre; yürürlükte, yürürlükte ama iyileştirmeye ihtiyaç var ya da yürürlükte değil şeklinde üç ayrı sınıflandırma da mevcuttur (OECD, 2022: 22).

Otomatik bilgi değişiminin uygulamadaki etkinliğine ilişkin ilk incelemenin ardından verilen puanlar kapsamında 99 ülke arasından Tablo 1'de de görülebileceği gibi yasal çerçeve incelendiğinde ise Aruba, Belize, Costa Rica, Curaçao, Trinidad and Tobago'nun halen hem kendi mevzuatı bakımından hem de uluslararası düzeyde uygun olmadığı görülmektedir. Burada uyumsuz olmanın yanı sıra ülkelerde herhangi ilgili bir yasal mevzuatın da olmadığı raporda ayrıca belirtilmektedir. Antigua and Barbuda, Şili, Cook Adaları, Hırvatistan, Dominika, Grenada, Montserrat, Panama, Saint Vincent ve the Grenadinler, Seyşeller, Sint Maarten, Bahamalar, Turks ve Caicos Adaları, Vanuatu'nun ise mevzuatları uyumsuz olarak belirlenmiştir (OECD, 2022: 28-34).

Tablo 1: OECD 2022 Raporunda Genel Ülke Değerlendirmeleri

Uyumsuz ve Yasal Çerçevesi Bulunmayan	Uyumsuz	Kısmen Uyumlu
Aruba	Antigua ve Barbuda	Anguilla
Belize	Bahamalar	Arjantin
Çuraçao	Cook Adaları	Brunei
Kosta Rika	Dominika	Cebelitarık
Trinidad ve Tobago	Grenada	Estonya
	Hırvatistan	Faroe Adaları
	Montserrat	Güney Afrika
	Panama	İngiliz Virjin Adaları
	Saint Martin	İsrail
	Saint Vincent ve Grenadinler	Malta
	Seyşeller	Marshall Adaları
	Şili	Meksika
	Turks ve Caicos Adaları	Pakistan
	Vanuatu	Romanya
		Türkiye

Kaynak: OECD, 2022.

Anguilla, Arjantin, Brunei, Cebelitarık, Estonya, Faroe Adaları, Güney Afrika, İngiliz Virgin Adaları, İsrail, Malta, Marshall Adaları, Meksika, Pakistan, Romanya ve Türkiye genel değerlendirme raporunda kısmen uyumlu olarak belirlenmiştir. Ancak rapor genel olarak önemli bir noktaya dikkat çekmektedir. O da uygulamadaki iyileşme oranıdır. Son iki yılda incelenen

ülkelerin dörtte üçünde gönderilen bilgilerin kalitesindeki artışa bağlı olarak alınan verileri eşleştirme yeteneklerinde ve diğer gerçekleştirilmesi gereken bilgi toplama ödevlerinde iyileşmeler tespit edilmiştir. Toplam 99 ülkeden 65'inin yasal mevzuattaki uygunluğu sağlanmasının da hızlı gerçekleştirilen bir başarı adımı olduğu ifade edilmektedir. Bu noktada elbette ki bilgi değişimi anlaşmalarının yapısının da henüz tam olarak olgunlaşmadığı OECD raporlarında da ifade edilmektedir. Ancak standardın geliştirilmesi ve etkinliği ile ilgili incelemeler gerçekleştirilirken finansal kuruluşlardan beklenti oldukça artmış ve daha derin doğrulama yöntemlerinin geliştirilmesi hususunda standardın oluşturulması ve etkinliğin artırılmasıyla bu anlaşmaların güvenilirlik seviyesini de yükseltmesi beklenmektedir (OECD, 2002: 34).

3.2. Vergilemede Bilgi Değişimi ve Avrupa Birliği'nin Çalışmaları

Bireylerin varlık gelirlerinin gizlenmesi ve şirketlerin karlarını düşük vergi oranına sahip ülkelere kaydırması sonucu oluşan bilgi eksikliğinin giderilmesi ve vergi kaybının önlenmesi ile ilgili vergi idaresinin mükellefleri tespit etmesinden sonra bilgi değişim işlemlerinin başlatılması belirli bir aşamaya kadar verim sağlayacak ve etkileri sınırlı olacaktır. Avrupa Birliği'nde başlatılmış olan çok taraflı ve otomatik bilgi değişimi ise en etkili çözüm olarak kabul edilmektedir. Dolayısıyla nitelikli aracılık faaliyetleri gerçekleştiren bankaların daha fazla denetime tabi tutulması ve bu bankalardan bilgi talep edilmesi gibi sınırlı önlemler de bu çalışmalara destek verecektir (Gravelle, 2009: 749). Avrupa Birliği, 2011 yılından bu yana vergi ve finansal hesap bilgilerinin üye ülkeler arasında değişimine yönelik bir sistem işletmektedir. Avrupa Birliğindeki vergi idareleri ayrıca vergi mükelleflerinin doğru vergilendirilmesi, yolsuzluk ve vergi kaçakçılığıyla mücadele etmeye yönelik daha yakın iş birliği yapmayı kabul etmiştir. Vergi denetim süreci ise bilgi değişimi sisteminin etkinliğini ilgili mevzuatı inceleyerek performans ve etkisini izleyecektir. Bununla birlikte üye devletlerin vergi bilgilerinin değişiminin nasıl yapıldığını ve edinilen bilgilerin nasıl kullanıldığını da değerlendirecektir (ECA,2019).

Vergilerin toplanmasında ya da vergi oranlarının belirlenmesi aşamasında Avrupa Birliği'nin doğrudan bir rolü bulunmamaktadır. Toplanan vergilerin nasıl harcanacağına olduğu gibi her bir vatandaşın ödeyeceği vergi miktarına da üye devletlerin kendi ulusal hükümetleri karar vermektedir. Ancak bazı alanlarda birliğin mal, sermaye ve hizmetlerin serbest dolaşımının başka bir vergide rakipler üzerinde haksız rekabete yol açmasının engellenmesi ve diğer üye ülkelerden tüketici, işçi ya da işletmeler arasında ayrımcılık yapılmaması hususları vergilemeye ilişkin Avrupa Birliği mevzuatı içerisinde yer almaktadır (<https://european-union.europa.eu>).

Avrupa Komisyonunun bu süreçteki rolü ise, vergisel alanda işbirliğinin teşvik edilmesi ve kolaylaştırılması, eşit bir hareket alanıyla birlikte tüm mükellefler için adil bir vergileme ortamı sağlayarak iç pazarın düzgün işleyişini garanti altına almak ve birliğin finansal çıkarlarını korumaktır. Avrupa Birliği'nde vergi cenneti olarak kabul edilen ülkelerin listelenmesi ile ilgili rapor düzenlemeleri 2017 yılında resmi olarak başlamış ve bu tarihten itibaren bir ülkede gerçekleştirilen vergi uygulamalarının bir başka ülkenin vergi gelirlerinde azalma gerçekleşmeden ziyade vergi kaçırmaya imkân sağlaması halinde AB tarafından düzenlenen kara listeye alınacağı bildirilmektedir. Kara listede yer alan ülkelerin söz konusu durumu düzeltmeye yönelik çeşitli taahhütleri vermelerinin ardından kara listeden çıkarıldıkları görülmektedir. Avrupa Birliği, vergileri kapsayan mevzuat ile ilgili düzenlemeleri AB kurallarına uygun hale getirmek ile ilgili taahhütte bulunan ülkelerin yer aldığı gri listeyi de her yıl gerçekleştirdiği komisyon toplantıları sonrasında güncellemektedir. Örneğin 2020 dönemi sonrasında Arnavutluk, İsviçre, Kosta Rika, Mauritius ve Sırbistan AB'nin gri listesinden çıkarılan ülkelerdir.

Avrupa Birliği tarafından uluslararası vergi anlaşmalarına taraf olan ülkelere otomatik bilgi değişimini öngören düzenleme kapsamında Avrupa Birliği Konseyi tarafından yayınlanan raporlar yılda iki defa ilan edilecek şekilde düzenlenmeye başlanmıştır. Bu raporlar ülkeler arası vergi aktarımı, vergi kaçakçılığı, kara para aklamanın önlenmesi ve sürdürülebilir bir vergi kontrol mekanizması oluşturulması amacıyla hazırlanmaktadır. Rapor ekinde yayınlanan listeler ise işbirliği yapmayan veya taahhütlerini yerine getirmeyen ülkelerin yer aldığı kara liste ve gri liste

olarak adlandırılan listelerdir. Bu listelerde bulunan ülkelere ayrıca çeşitli yaptırımların uygulanacağı ifade edilmektedir. Ancak söz konusu yaptırımların bir kısmı ülkeler arası çıkar ilişkileri gereği esnetilebilmektedir. Bu yaptırımlar her ne kadar kurumsal yaptırımlar olarak adlandırılrsa da söz konusu sapma ve ertelemelerin düzenli bilgi paylaşımını engellediği görülmektedir. (bu başlığın son kısmına yazılabilir.) Avrupa Birliği'nin vergi kaçakçılığı ile mücadele etmesi için oluşturduğu kara liste uygulamasının yanında bir de gri liste olarak adlandırılan, kara listeye girmeden önceki aşamada bulunduğu kabul edilen ülkelerin listesi hazırlanmaktadır. Buradaki ayırımın sebebi ise vergi uygulamalarının daha fazla incelenmesini gerektiren ancak en azından bu noktada değişim taahhüdünde bulunan ülkeler yer almaktadır. Gri listedeki ülkelerin bu durumlarının farkında olmaları ve almış oldukları uyarı karşılığında kara listeye girmemek için sistemde gerçekleştirmeleri gereken düzenlemeleri kendilerine verilen süre içerisinde tamamlamaları gerekmektedir. Burada uluslararası bağımsız denetim kuruluşları tarafından eleştiri konusu yapılan husus ise oldukça önem arz etmektedir. Nitekim Avrupa Birliği tarafından hazırlanmış olan kara ve gri liste düzenlemelerinin de adil olmadığı savunulmaktadır. Burada eleştiriler vergi sisteminde düzenleme yapmadığı halde listeden çıkan ülkelere değil doğrudan bu ülkeleri hangi gerekçe ile listeden çıkarttığını ya da hangi gerekçe ile kara listeye koyduğunu net bir şekilde açıklamayan Avrupa Birliği Komisyonuna yöneltilmektedir (Hansen ve Urtasun, 2022).

Tablo 2: **Avrupa Birliği 4 Ekim 2022 Tarihli Ülke Değerlendirmeleri Raporu**

Ek 1 –Kara Liste	Ek 2 – Gri Liste
Amerikan Samoası	Barbados
Amerikan Virjin Adaları	Belize
Anguilla	Botsvana
Bahamalar	Dominika
Fiji	Ermenistan
Guam	Esvatini
Palau	Hong Kong
Panama	İngiliz Virjin Adaları
Samoa	İsrail
Trinidad ve Tobago	Jamaika
Turks ve Caicos Adaları	Katar
Vanuatu	Kosta Rika
	Kuzey Makedonya
	Malezya
	Montserrat
	Rusya
	Seyşeller
	Tayland
	Türkiye
	Uruguay
	Ürdün
	Vietnam

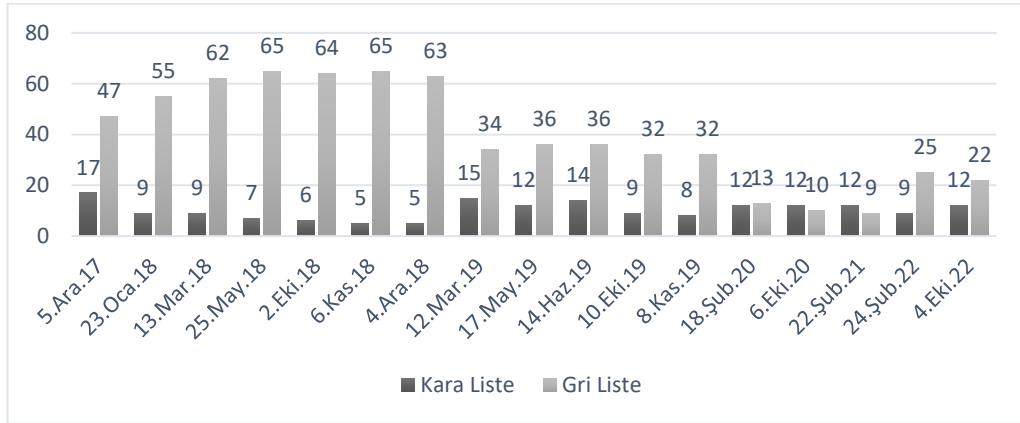
Kaynak: EC, 2022.

Avrupa Komisyonu tarafından ilk olarak Ocak 2016'da önerilen işbirliği yapmayan üçüncü ülkeler listesi, dünya çapında adil vergilendirmenin teşvik edilmesi konusunda önemli adımlar atılmasını sağlamıştır. İlk liste ise 5 Aralık 2017'de Konsey'de üye devletlerce kabul edilmiş, bu tarihten günümüze ise birçok ülkenin vergi yönetimi alanında iyi yönetim standartlarına uyum sağlamak üzere somut önlemler aldığı görülmektedir. Listenin her bir güncelleme döneminde ise sürecin açık, şeffaf ve adil bir şekilde geliştiği görülmektedir (EC, 2022). 4 Ekim 2022 tarihi itibarıyla yayınlanan listede toplam 12 ülkenin kara listede yer aldığı görülmektedir. Bu ülkeler Komisyon tarafından AB ile bu konuda ilişki kurmayı ya da vergisel iyi yönetim eksikliklerini

gidermeyi reddeden ülkeler olarak ifade edilmektedir. Bunlar sırasıyla, Amerikan Samoası, Angola, Bahamalar, Fiji, Guam, Palau, Panama, Samoa, Trinidad ve Tobago, Turks ve Caicos, US Virjin Adaları ve Vanatudur. Bununla birlikte aynı listede 22 ülkenin ise gri listede yer aldığı görülmektedir. Genel itibariyle değerlendirildiğinde Avrupa Birliği Liste düzenlemelerini 4 Ekim 2022 tarihine kadar 17 defa gerçekleştirmiştir.

Grafik 1 den görülebileceği üzere ilgili listelerde çeşitli gerekçelerle yer verilen ülkeler mevzuatlarındaki eksiklikleri kısa bir sürede tamamlayarak iş birliği içine girmiş ve devamında Gri listede yer alan ülkeler liste dışı bırakılmıştır. Ancak kara liste uygulamasına bakıldığında bazı ülkelerin iş birliğine yanaşmamasından dolayı kara listeden de çıkarılmadıkları görülmektedir. Grafik 1’de Avrupa Birliği tarafından hazırlanan gri ve kara liste raporlarında ülkelerin sayısı görülmektedir. Buradan da anlaşılacağı üzere süreç içerisinde kara listeden çıkarılan bir ülkenin taahhüde uygun olmayan bir uygulama gerçekleştirmesi yeniden kara listeye girmesine neden olabilmekte ya da gri listeye alınmışsa mevcut uygulamaları geliştirmemesinden kaynaklı ilgili listeden çıkamaması gayet olağandır.

Grafik 1: AB Tarafından Hazırlanan Kara ve Gri Listede Yer Alan Ülke Sayıları



Kaynak: EC, 2022.

4. Sonuç

Vergiden kaçınma arayışları uluslararası boyutta ele alınırken genel olarak gerçek kişilerin ödemesi gereken vergiden kaynaklanan kayıplar vergi cenneti özelliği gösteren bölgelere ilişkilendirilmekte, tüzel kişilerin ödeyeceği kurumlar vergisinden kaçınmaları ve girişmiş olduğu kaçakçılık faaliyetleri ise geniş kapsamlı vergi cennetlerinde meydana geldiği öngörülmektedir. Burada geniş kapsamlı vergi cennetlerinden kasıt uluslararası kuruluşlarla iş birliği yapmayan ve sermaye sahiplerinin bilgilerini paylaşmayan ve hali hazırda ilgili listelerde yer alan ülkelerdir. Çoğunluğu pasifik bölgesinde yer alan küçük ada ülkeleri ve bazı ülkelerin güdümündeki özerk yönetimler genel itibariyle vergi cenneti özelliği göstermektedir. Bu ülkeler mevcut vergi mevzuatları ile vergiden kaçınma ve vergi kaçakçılığı faaliyetlerinin ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Bu ülkelerin vergi cenneti olarak tanımlanabilmesinde en önemli kistas ise diğer ülkelerle bilgi paylaşımı içerisine girmemeleridir. Böylece vergisel anlamda saydamlığın olmaması yerleşik mükelleflerin vergilendirilmesini de engellemektedir. Her ne kadar bir ekonomik birlik içinde olup tüm bilgi değişimi anlaşmalarına taraf da olsa, uyguladıkları bazı oranlar, ikili anlaşmalar gereği sağladıkları vergisel avantajlarla bu ülkeler vergi cenneti olmasa bile en az onlar kadar vergi kaybına neden olan ancak mükellefleri için olumlu çıktılar sağlayan ülkeler haline gelebilmektedir. Bu örneklerle daha önce de değinildiği gibi Avrupa Birliği sınırları içerisinde de rastlamak mümkündür. Küresel birçok firmanın ticari operasyonlarını bazı Avrupa ülkelerinden yönetmelerinin de temel nedenlerinden biri bu vergisel ve hukuki bir takım avantajlardır. Bu

ülkeler bilgi paylaşımı ve yasal mevzuatın eksik olması gibi çeşitli kısıtlar bakımından vergi cenneti sayılmasalar da yapılan ikili anlaşmalar sonucunda vergi cenneti gibi faaliyet göstermeye devam etmekte ancak herhangi bir listelemeye girmeleri söz konusu olmamaktadır. Düşük vergi oranlarına sahip herhangi bir ülke potansiyel bir gelir kaydırma yeri olarak kabul edilebilecektir. Avrupa'nın en düşük vergi oranlarına sahip olan ve birçok küresel firmanın Avrupa operasyonları için merkezini taşıdığı ülkelerden biri olan İrlanda'ya ek olarak OECD'nin de düzenlemiş olduğu tabloda yer vermediği, İzlanda, Polonya ve Slovakya ve OECD üyesi olmayan Doğu Avrupa ülkelerinin çoğunda vergi oranlarının %20'nin altında olduğu görülmektedir.

Ulus ötesi vergi idarelerinin iş birliği çalışmalarının en önemli güncel çıktılarından biri Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) Konseyi tarafından onaylanan vergisel konularda finansal hesap bilgilerinin otomatik bilgi değişimi standardıdır. Kurumsal tedbirler, resmi olarak açıklanmamakla birlikte vergi cenneti olan ülkelerin faaliyetlerinden dolayı neden oldukları vergi kayıplarının önlenmesi amacıyla geliştirilmiştir. Vergi cenneti olarak ilan edilmemesine rağmen diğer ülkelerde ödenecek vergi miktarının azalmasına neden olan ülkeler ise neredeyse her raporda yer almaktadır.

Avrupa Birliği tarafından geliştirilen uluslararası vergi anlaşmalarına taraf olan ülkeler arasında gerçekleştirilen bilgi değişiminin organize edilmesi ve geliştirilmesi de önemli kurumsal önlemler arasında yer alır. Avrupa komisyonu tarafından hazırlanan kara liste ve gri liste düzenlemelerinde, listelerde yer alan ve sorumluluklarını yerine getirmeyen ülkeler için bir birlik üye ülkelerinin bireysel olarak yaptırım tehditleri de bulunmaktadır. Hali hazırda bu listelerde yer alan ülkelerin çeşitli vergisel yüklerle karşı karşıya kalması ve mevcut ticari faaliyetlerin etkilenmesi de önemli sonuçlardan birini ortaya çıkaracaktır. Bu yaptırımlar kurumsal olarak hazırlanmış olsa da kurallardan sapmalar ve yaptırımlarda yaşanan gecikmeler düzenli bilgi alışverişinin tam olarak gerçekleşmesinin önünde önemli bir engeli oluşturmaktadır. Vergi cenneti olarak kabul edilen ülkelerin işbirliği taahhütlerinin verilmesi ve mevzuatlarını bilgi değişimine uygun olarak revize etmeleri bu sistemin başarıları arasında yer alırken karşılıklı anlaşmalar yoluyla vergisel yükümlülüklerin minimize edildiği ülkelerde ise mevcut uygulamaların devam ettiği ve bu konuda kurumsal bir eleştiri ile karşılaşılmadığı görülmektedir.

Kaynakça

- Aktuğ, M. ve Öz, E. (2021), Küresel Vergi Şeffaflığının Artırılmasında Uluslararası Bilgi Paylaşımının Rolü, *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, 17(1), 115-148.
- Batirel, Ö. F. (2014). Vergi Bilgi Değişim Anlaşmaları ve Vergi Cennetleri, *Journal of Life Economics*, 2, 43-50.
- Beer, S., Coelho, M., ve Leduc, S. (2019). Hidden Treasures: The Impact of Automatic Exchange of Information on Cross-Border Tax Evasion. *Proceedings. Annual Conference on Taxation and Minutes of the Annual Meeting of the National Tax Association*, 112, 1–28.
- Bennedsen, M., ve Zeume, S. (2015). Corporate Tax Havens and Shareholder Value. *Proceedings. Annual Conference on Taxation and Minutes of the Annual Meeting of the National Tax Association*, 108, 1–62.
- Bilgin S. ve Yılmaz, A (2019). Vergi Güvenliği Açısından Otomatik Bilgi Değişimi, *Assam Uluslararası Hakemli Dergi*, 13. UA KAYSEM bildirileri Özel Sayısı.
- Bilicka, K. ve Fuest, C. (2014). With Which Countries do Tax Havens Share Information?, *Int Tax Public Finance* 21, 175–197.
- Çelikkaya, A. ve Bişgin, A. (2012). Uluslararası Alanda Vergi İdareleri Arasında Bilgi Değişimi: Türkiye'nin Taraf Olduğu Anlaşmalar Açısından Konunun Değerlendirilmesi, *Maliye Dergisi*, 163, 76-94.

- EC European Commission (ty). Erişim Adresi https://taxation-customs.ec.europa.eu/common-eu-list-third-country-jurisdictions-tax-purposes_en
- EC European Commission (2022). EU List of Non-cooperative Jurisdictions for tax purposes, Erişim Adresi <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-list-of-non-cooperative-jurisdictions/>
- ECA European Court of Audit (2019). Exchange of Tax Information in the EU. Erişim Adresi https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/ap19_14/ap_tax_information.pdf
- Gravelle, J. G. (2009). Tax Havens: International Tax Avoidance and Evasion. *National Tax Journal*, 62(4), 727–753.
- Günaydın, İ. ve Benk, S. (2004). Globalleşme Sonucu Oluşan Vergi Kayıp ve Kaçaklarını Önlemede Uluslararası İşbirliğinin Önemi, *19.Türkiye Maliye Sempozyumu, Antalya, 10-14 Mayıs 2004*. s.381-420.
- Hansen K. P. ve Urtasun, E. (2022). Spot The Tax Haven? Avoiding the Blacklist is a Game for Zero Tax Countries. Erişim Adresi <https://www.greens-efa.eu/opinions/spot-the-tax-haven-avoiding-the-blacklist-is-a-game-for-zero-tax-countries/> (e.t. 18.04.2022).
- Kahriman, H. ve Tepekule, U. (2014). Uluslararası Vergilemede Yeni Bir Otomatik Bilgi Değişim Uygulaması Olarak FATCA, (ed.) içinde: *Prof. Dr. Naci Birol MUTER'e Armağan* (s. 85-106). Manisa: CBÜ Rektörlük Basımevi.
- Koç, Ö. E. (2019). Vergilemenin Mükellefler Üzerindeki Psikolojik Etkileri: Vergiden Kaçınma ve Vergi Kaçırma Üzerine Bir Alan Araştırması, *Business and Economics Research Journal*, 10(4), 1015-1027.
- Langenmayr, D. ve Zyska, L. (2020). Escaping the Exchange of Information: Tax Evasion via Citizenship-by-Investment. *Proceedings. Annual Conference on Taxation and Minutes of the Annual Meeting of the National Tax Association*, 113, 1–34.
- OECD (1998). Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2000). Towards Global Tax Co-operation, OECD Publishing. Paris.
- OECD (2006). Manual on the Implementation of Exchange of Information Provisions for Tax Purposes (Module on General and Legal Aspects of Exchange of Information). Erişim Adresi <https://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/36647823.pdf>
- OECD (2022). Peer Review of the Automatic Exchange of Financial Account Information 2022. OECD Publishing: Paris.
- Öner, C. (2008). Uluslararası Alanda Vergi İdareleri Arası Bilgi Değişimi. (Yayımlanmamış Doktora Tezi) Ankara Üniversitesi Kamu Hukuku Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Pehlivan, O. ve Öz, E. (2011). Uluslararası Vergilendirme. Trabzon: Celepler Matbaacılık.
- Sağbaş İ. ve Şen, H. (2015). Vergi Teorisi ve Politikası, Ankara: Kalkan Ofset.
- Selen, U. ve Leba, R. (2022). *İktisadi Gelişme ve Vergileme*, Ekin Kitabevi: Bursa.
- Towards Fair, Efficient and Growth-Friendly Taxes. (ty). Erişim Adresi https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/actions-topic/taxation_en#:~:text=The%20EU%20does%20not%20have,the%20collected%20taxes%20are%20spent

INFORMATION EXCHANGE IN TAXATION AND INSTITUTIONAL MEASURES FOR TAX HAVENS

Extended Abstract

Aim: The main objective of this study is to examine the developments and evaluate the success of the automatic exchange of information mechanism, which was established as an institutional measure to prevent international capital movements from generating economic returns in countries considered as tax havens and to prevent the increase of tax losses and evasion in the country of residence.

Method(s): Within the scope of the research, studies on international tax problems were evaluated and the reports published by the OECD and the European Union were examined by conducting a normative review. The criteria determined for the countries accepted as tax havens and the progress steps to ensure that tax losses and evasion are minimized in each report published in this context are examined.

Findings: The measures taken by states alone to prevent tax losses and evasion are limited to their own sovereignty within the framework of their domestic law. However, the fact that capital finds the most profitable and appropriate investment conditions in international mobility and receives income from them raises important jurisdictional problems in taxation. In order to prevent these problems from causing significant financial problems in the long term, it is seen that bilateral agreements are often insufficient and ineffective. Since the arrangements made at the institutional level cover more than one country, the possibility that the income generated is not taxed or that the information is not transferred is considerably reduced. As the number of countries making commitments in this area increases, this measure shows that countries that are considered to be tax havens are also reviewing their legal structures and moving out of this classification. However, the existence and practices of countries that are not defined as tax havens in various classifications, but which provide significant tax advantages in accordance with bilateral or multiple agreements and attract investors from many countries such as tax havens, causing a decrease in the tax revenues of those countries, are still ignored despite institutional measures.

Conclusion: While the efforts for tax avoidance are analyzed at the international level, the losses arising from the taxes that taxpayers should pay are generally associated with tax havens. These regions or countries lead to the emergence of tax avoidance and tax evasion activities with their current tax legislation. The most important criteria for identifying these countries as tax havens are that they do not share information with other countries. Thus, the lack of tax transparency also prevents the taxation of resident taxpayers. Even if these countries are not tax havens, they can become countries that cause at least as much tax loss but provide beneficial outputs for their taxpayers with some of the rates they apply and the tax advantages they provide in accordance with bilateral agreements, even though they are in an economic union and are also part of all information exchange agreements. These cases can also be found within the borders of the European Union. These advantages, both tax and legal, are one of the main reasons why many global firms manage their business operations from some European countries. Although these countries are not considered tax havens in terms of various constraints such as information sharing and lack of legislation, they operate as tax havens as a result of bilateral agreements, but they are not listed in any tax listings. Any country with low tax rates can be considered a potential revenue shifting destination. The mechanisms established by economic associations such as the OECD and the European Union appear as an institutional measure against the activities of countries considered as tax havens. When the reports published in recent years are analyzed, it is seen that many countries that are considered tax havens have committed to cooperate under information exchange agreements and have fulfilled these commitments. It is

possible to say that the countries whose legislation is not suitable for the exchange of information rapidly adapt their legislation to the exchange of information and avoid becoming tax havens and open reliable investment areas for capital flows.

