

VERGİDE ŞEFFAFLIK GÜNDEMİNE KÜRESEL BİR BAKIŞ

A GLOBAL PERSPECTIVE ON THE TAX TRANSPARENCY AGENDA

A. Selçuk ÖZGENÇ* 

ÖZ

Bu makalede, OECD tarafından başlatılan Vergilendirme Matrahın Aşındırılması ve Karın Kaydırılması (BEPS) projesi sonrası, vergide şeffaflık açısından gelinen nokta, OECD tarafından yayınlanan üç güncel rapor (gayrimenkuller, gerçek faydalanıcı, kripto varlıklar) ile ele alınmakta, bu raporlardan hareketle çıkarımlarda bulunmaktadır. Çok katmanlı-tarafli ve kesişenli bir özellik gösteren vergisel şeffaflık çalışmalarının hukuki açıdan ortak hassasiyet alanı vergi mükellefi bakımından özel hayatın gizliliğinin ve ticari sırrının korunmasıdır. Yeni küresel vergi düzeninin, bu alanların korunmasına yönelik kurduğu cümle ve taahhütlerin mükellef bakımından nasıl hayata geçtiğini ölçümlemek özellikle bu üç rapor açısından şimdilik zor görünmektedir. Bununla birlikte, olması gereken hukuk açısından idare ve mükellef menfaatleri arasındaki dengenin eşit olması, vergi gelirlerini artırmaya yönelik şeffaflık girişimlerinde söz konusu dengenin bir diğeri aleyhine bozulmaması gerekmektedir.

Anahtar Kelimeler: Şeffaflık, Gayrimenkullerde şeffaflık, Gerçek faydalanıcı, Kripto varlıklar

ABSTRACT

This article examines the current state of tax transparency following the OECD's BEPS initiative, with a particular focus on three recent OECD reports (concerning real estate, beneficial ownership, and crypto-assets). Based on these reports, various inferences are drawn. Tax transparency efforts, which are multilayered, multilateral, and intersectional in nature, share a common sensitivity regarding the protection of taxpayers' privacy and trade secrets. At present, it remains challenging to assess the extent to which the global tax order's commitments to safeguarding these areas are being fulfilled, particularly in light of the issues raised in these three reports. Nonetheless, from a normative legal perspective, the balance between the interests of tax administrations and taxpayers should remain equitable. Transparency initiatives aimed at enhancing tax revenues must not disrupt this balance to the detriment of either party.

Keywords: Tax Transparency, Tax Transparency on Real Estate, Beneficial Ownership, Crypto-Assets

* Doç. Dr., Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Mali Hukuk Anabilim Dalı Öğretim Üyesi, ORCID: 0000-0003-4173-7829.

Sorumlu Yazar/Correspondence Author: A. Selçuk ÖZGENÇ

E-posta/E-mail: ayhan.ozgenç@marmara.edu.tr

Geliş Tarihi/Received: 26.11.2024

Kabul Tarihi/Accepted: 04.12.2024

GİRİŞ

2008 sonrası küresel durgunluk ve finansal sıkışıklık, temeli 20. yüzyıl başlarına dayanan vergilendirme kurallarının işleyiş ve yapısını kaçınılmaz olarak tartışmaya açmış, dinamik ve değişkenleri çok farklı olan yeni iş modelleri, gelir elde etme ve değer yaratma kavramlarının mevcut vergilendirme kurallarına uyumlanması meselesi yüksek ses ve güçlü bir politik destekle tartışılmaya başlanmıştır. Küresel belirleyiciler, bir yandan uluslararası vergi mimarisini yine ve yeniden inşa etme çabasını sürdürürken, var olan mevcut kuralların yeni bir anlayışla ele alınması meselesi bu çalışmalara eşlik etmiştir. Bu meselelerden biri, vergide şeffaflık konusudur. Tartışma alanları birden fazla ulusal üstü yahut uluslararası yapıda oluşturulan çalışma gruplarında ele alınmakla birlikte, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) çalışmaları uluslararası vergi hukukuna ağırlıklı yön veren bir kuruluş olarak öne çıkmaktadır.

Bu makale, şeffaflık açısından Vergilendirmede Matrahın Aşındırılması ve Karın Kaydırılması (BEPS) projesi asgari standartlarından biri olan ve tüm büyük çok uluslu işletmelerin faaliyet gösterdikleri vergisel yetki alanları arasında gelir, kâr, ödenen vergiler ve ekonomik faaliyetlerin küresel dağılımına ilişkin toplu veriler içeren rapor hazırlamalarına yönelik Ülke Bazlı Raporlamaya (Eylem 13) değil, BEPS ertesini, uluslararası vergi mimarisini geliştirmeyi, mevcut kuralları tamamlamayı hedefleyen şeffaflık çalışmaları ve bunların güncel verilerine odaklanmıştır. Bu nedenle, OECD tarafından başlatılan BEPS projesi sonrası, vergide şeffaflık açısından gelinen nokta, OECD tarafından yayınlanan üç güncel rapor (gayrimenkuller, gerçek faydalanıcı, kripto varlıklar) ile ele alınmakta, bu raporlardan hareketle çıkarımlarda bulunmaktadır.

1. GAYRİMENKULLERDE ULUSLARARASI VERGİ ŞEFFAFLIĞI

1.1. Raporun Arka Planı

Temmuz 2023'te, Hindistan G20 Başkanlığı'nın talebi üzerine OECD, gayrimenkullerde vergi şeffaflığının artırılması için bir rapor yayınlamış ve mevcut yapıyı gönüllülük esasına göre iyileştirmek için bir dizi kavramsal çözüm ortaya koymuştur¹. Rapor, vergi idarelerinin gayrimenkullerin sınır ötesi mülkiyeti (ve bundan elde edilen gelir) üzerinde sınırlı bir bilgiye sahip olduğunun altını çizmiş, aynı zamanda, dar mükelleflerin sahip olduğu gayrimenkul oranının son yıllarda artmaya devam ettiğine ilişkin tespitlerde bulunmuştur².

O tarihten bu yana, vergi idarelerinin bilgi ihtiyaçlarının anlaşılmasını, sahip oldukları bilgileri ve bu alanda artan şeffaflığı sağlamak için gereken adımları geliştirmek amacıyla OECD düzeyinde teknik çalışmalar devam etmiştir. Mevcut uluslararası araçlar, devletlerin genellikle vergisel amaçlı talep

1 OECD (2023), Enhancing International Tax Transparency on Real Estate: OECD Report to the G20 Finance Ministers and Central Bank Governors, OECD Publishing, Paris. Bkz. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2023/07/enhancing-international-tax-transparency-on-real-estate_4567c0aa/37292361-en.pdf(Erişim: 15.08.2024)

2 Bkz. https://www.oecd.org/en/publications/strengthening-international-tax-transparency-on-real-estate-from-concept-to-reality_fa2db2a4-en.html (Erişim: 15.08.2024)

üzerine gayrimenkul bilgilerini değiştirmelerini gerektirmesine rağmen, devletler bu tür bilgilerin kullanımını ve erişimini sağlamakla yükümlü olmadığından vergi idarelerinin bu bilgilere kolayca erişiminden bahsetmek mümkün değildir. Ayrıca, gayrimenkulle ilgili kendiliğinden ve otomatik bilgi alışverişlerinin kapsamı da sınırlı bir görünüm taşımaktadır³.

Bu çerçevede rapor, gayrimenkul sahipliği bakımından şeffaflığın artırılmasını uygulamaya geçirecek yapı taşlarını ortaya koymaktadır. Bu yapı taşları, ilgili yetki alanları arasında mevcut bilgi alışverişinin en üst düzeye çıkarılmasından başlayarak, gayrimenkuller konusunda uluslararası iş birliği için güvenilir veri kaynakları oluşturmaya yönelik etkin yöntemleri ele almaktadır. Bu yapısal çözümler aynı zamanda gayrimenkullerin tüzel kişilikler veya benzeri tertipler aracılığıyla elde tutulduğu durumlarda gerçek faydalanıcı bilgilerine erişimi de sağlayacaktır⁴.

1.2. Raporun Maddi İçeriği

Genel bir bakış açısıyla raporda, gayrimenkul sahipliğine ilişkin vergi şeffaflığının artırılması amacıyla mevcut uluslararası vergi mimarisinde kısa vadede ve yapısal olarak gerçekleştirilebilecek potansiyel iyileştirmeler, üç temel husus çerçevesinde değerlendirilmektedir. Rapor, ilk olarak, ilgili ülkelerin ve özellikle de Vergi Konularında Karşılıklı İdari Yardımlaşma Sözleşmesi'ne⁵ (MAAC) katılan 150'ye yakın yetki alanının mevcut değişim açısından tam olarak yararlanmasına olanak sağlamak üzere vergi idareleri arasında gayrimenkul işlemleri, varlıkları ve gelirleri hakkında hazır bilgilerin etkin bir şekilde değişimini sağlamak için yapılması gerekenleri ele almaktadır. İkinci olarak, gayrimenkullerle ilgili bilgi değişimi için ortak durum tespiti ve raporlama gereklilikleri yoluyla eldeki bilginin tutarlılığını ve kalitesini daha da artırmaya yönelik yaklaşımları ortaya koymaktadır. Son olarak, gayrimenkul ve gerçek faydalanıcı kayıtlarındaki bilgilere vergisel amaçlı hızlı erişim için tüzel kişilikler ve benzeri tertipler yoluyla dolaylı olarak elde tutulanlar da dahil olmak üzere, gayrimenkul sahipliğinde vergi şeffaflığının sağlanmasına yönelik potansiyel bir yapısal modelin temel hususları ortaya koyulmaktadır⁶.

1.2.1. Mevcut Bilgilerin Paylaşımı

Bu mesele raporda, yetki alanlarının ihtiyaç duyduğu bilgilerin anlaşılması, otomatik ve kendiliğinden bilgi değişimi için uluslararası yasal bir zemin tasarlanması, bilgi değişimi için etkin bir operasyonel çerçeve oluşturulması başlıkları çerçevesinde ele alınmaktadır⁷.

3 İbid.

4 İbid.

5 RG: 26.11.2017, S: 30252; Anlaşmanın 2018/11790 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla, 01.07.2018 tarihi itibarıyla yürürlüğe girdiği tespit edilmiştir. RG:26/06/2018, S:30460.

6 OECD (2024), Strengthening International Tax Transparency on Real Estate – From Concept to Reality: OECD Report to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors, OECD Publishing, Paris, s.3. Bkz. https://www.oecd.org/en/publications/strengthening-international-tax-transparency-on-real-estate-from-concept-to-reality_fa2db2a4-en.html (Erişim: 15.08.2024)

7 Strengthening International Tax Transparency on Real Estate, OECD (2024), s.5.

Temmuz 2023 raporunda da vurgulandığı üzere, halihazırda vergi idareleri arasında gayrimenkullere ilişkin bilgi alışverişi, söz konusu vergi idareleri için mevcut olanlarla sınırlıdır. Halihazırda vergi idarelerinin erişimine açık olan ve bu nedenle kısa vadede potansiyel olarak paylaşılabilir bilgilerin kapsamının daha iyi anlaşılmasını sağlamak amacıyla OECD, kısa bir süre önce gayrimenkullerin edinimi, elden çıkarılması ve elde tutulmasının yanı sıra gayrimenkullerden elde edilip tekrarlayan gelir ve gayrimenkullerin gerçek sahiplerine ilişkin bilgileri kapsayan 2024 Anketi'ni gerçekleştirmiştir⁸.

Gayrimenkullerin edinimi, elden çıkarılması ve elde tutulması ile ilgili olarak, vergi idareleri genellikle mal sahibinin adı, mal sahibinin birey olması durumunda doğum tarihi, adresi ve mülkiyet yüzdesi gibi bilgileri içeren emlak kayıtları ve devlet veri tabanları gibi bilgi havuzlarına erişebilmektedir. Bu bağlamda mevcut önemli bir sınırlama, veri havuzlarının yalnızca küçük bir kısmının vergi ikametgahı yetki alan(lar)ını ve mal sahibinin, satıcının veya satın alanın ikamet ettiği yetki alanının Vergi Kimlik Numarasını (VKN) içermesidir. Buna ek olarak, gayrimenkul bilgilerini muhafaza eden veri havuzlarının çok azı, yasal sahibin bir tüzel kişi olduğu durumlarda gerçek faydalanıcı hakkında bilgi içermektedir. Varlığın kendisi ile ilgili olarak, bilgi havuzları genellikle varlığın tapu numarası veya referansı, varlığın adresi ve gayrimenkulün türü (örneğin, ev, daire, bina, arsa, vb.) gibi ayrıntılı bilgileri içermektedir. İşlem düzeyinde, çoğu veri havuzunda işlem tarihi, edinim türü (örneğin, miras, bağış, satın alma, mülkiyetin bölünmesi, vb.) ve gayrimenkulün edinim fiyatı gibi bilgiler de yer almaktadır. Bununla birlikte, az sayıda veri havuzu, örneğin ipotek veya rehin gibi daha ayrıntılı finansal bilgileri içermektedir⁹.

Yukarıdaki bulgular ışığında, düzenli, talep üzerine veya otomatik olarak gayrimenkul edinimleri, elden çıkarılmaları ve elde tutulmaları ile tekrarlayan gayrimenkul gelirleri hakkında bilgi değişimi için koordineli bir yaklaşımın temelini oluşturabilecek ortak bir dizi bilgi ögesinin belirlenmesi mümkün görünmektedir. Bununla birlikte, bu bilgilerin sadece çok sınırlı sayıda durumda gayrimenkul sahibinin vergi ikametgahı ve vergi kimlik numarasına ilişkin bilgileri kapsayacağını belirtmek gerekir; bu da pratik bir mesele olarak, mal sahibinin vergi ikametgahının ve dolayısıyla amaçlanan alıcının ülkesi veya yetki alanının, mal sahibine ilişkin mevcut adres bilgilerinden türetilmesi gerektiği anlamına gelir¹⁰.

Devletler yahut yetki alanları, gayrimenkullerin vergilendirilmesinde elden çıkarmaya yönelik değer artış kazancı, kira gelirleri üzerinden gelir vergisi, gayrimenkul devirlerinde ise devir vergileri, veraset ve intikal vergileri dahil olmak üzere farklı yaklaşımları benimsemektedir. Sınır ötesi bağlamda, mal sahibinin vergi ikametgahının mülkün bulunduğu yetki alanından farklı olduğu durumlarda, gayrimenkulden elde edilen geliri vergilendirme hakkı, genellikle kaynak ülkeye veren/verecek olan geçerli bir ÇVÖA (Çifte Vergilendirmeyi Önleme Anlaşması) ile birlikte iç hukuk tarafından belirlenir. Aynı zamanda, çoğu anlaşma çifte vergilendirmeyi önlemek için mahsup yöntemini

8 Strengthening International Tax Transparency on Real Estate, OECD (2024), s.7.

9 Strengthening International Tax Transparency on Real Estate, OECD (2024), s.8.

10 Strengthening International Tax Transparency on Real Estate, OECD (2024), s.9.

öngörmektedir. Bu nedenle, bu tür gelirlere daha yüksek vergi oranları uygulayan mal sahibinin vergi ikametgahının bulunduğu yetki alanında ek vergi ödenmesi gerekebilir¹¹.

Temmuz 2023 raporunda da vurgulandığı üzere, gayrimenkul alanında bilgi değişimi halihazırda ancak parçalı bir şekilde gerçekleşmektedir. MAAC, yaklaşık 150 katılımcı yetki bölgesi arasında talep üzerine, kendiliğinden ve otomatik olarak vergi amaçlı (gelir, servet ve veraset vergileri dahil) gayrimenkul bilgilerinin değişimini sağlamaktadır. Buna ek olarak, çok çeşitli ikili vergi anlaşması ve bilgi değişimi anlaşması, vergiyle ilgili gayrimenkul bilgilerinin paylaşılmasına izin vermektedir. Geniş kapsamlı bir uluslararası olanakların varlığına rağmen, gayrimenkul alanındaki fiili bilgi değişim uygulaması yetki bölgeleri arasında önemli farklılıklar göstermektedir¹².

Bu noktada, MAAC kapsamında Çok Taraflı Yetkili Makam Anlaşması, yetki alanlarının kendiliğinden veya otomatik olarak gayrimenkul konusunda daha yapılandırılmış bilgi değişimi başlatmasına olanak tanıyan bir hukuki araç taslağı hazırlamak için yeterli temele sahiptir. Bununla birlikte, tüm yetki alanlarının aynı ihtiyaçlara sahip olmaması ve tüm yetki alanlarının aynı bilgilere sahip olmaması nedeniyle, Çok Taraflı Yetkili Makam Anlaşması modüler bir şekilde tasarlanabilir¹³.

Ortak Raporlama Standardı ve Ülke Bazlı Raporların vergi idareleri arasında güvenli bir şekilde iletilmesini kolaylaştıran Ortak İletim Sisteminin (Common Transmission System) uygulamaya geçirilmesiyle birlikte, yetki alanlarının birbirleriyle güvenli bir şekilde gayrimenkul bilgisi değişiminde bulunmalarını sağlayan ortak bir sistem mevcuttur. Bununla birlikte, şu anda gayrimenkul işlemleri, mülkiyeti ve geliri ile ilgili bilgileri tutarlı bir şekilde yakalayan kapsamlı bir uluslararası teknik format bulunmamaktadır¹⁴.

Bu nedenle, gönderen vergi idarelerinin değişim için bilgileri verimli bir şekilde derlemelerine ve alıcı vergi idarelerinin de vergi uyum faaliyetleri amacıyla bilgileri kendi sistemlerine sorunsuz bir şekilde entegre etmelerine olanak sağlamak için yapılandırılmış ve standartlaştırılmış teknik bir formatın hayata geçirilmesi yerinde olacaktır¹⁵.

1.2.2. Bilgilerin Tutarlılığının ve Kalitesinin Artırılması

Daha önce ele alındığı üzere, mevcut çerçevede kaydedilebilecek önemli ilerlemeler vardır, ancak eksiklikler devam edecektir. Bunun başlıca nedeni, belirli bilgi kalemleri için güvenilir veri kaynaklarının bulunmaması veya bilgilerin eksiksiz, güvenilir ve güncel olmasını sağlamak için etkin durum tespiti prosedürlerinin bulunmamasıdır¹⁶.

11 Strengthening International Tax Transparency on Real Estate, OECD (2024), s.10.

12 Strengthening International Tax Transparency on Real Estate, OECD (2024), s.11.

13 Modüllerin ayrıntılı örnekleme için bkz. Strengthening International Tax Transparency on Real Estate, OECD (2024), s.14.

14 İbid.

15 Strengthening International Tax Transparency on Real Estate, OECD (2024), s.15.

16 Strengthening International Tax Transparency on Real Estate, OECD (2024), s.16.

Bu bilgi eksikliklerinin üstesinden gelmek için, alıcı ülkeler için öngörülebilir şekilde ilgili olan yüksek kaliteli ve eksiksiz bilgilerin vergi idareleri tarafından değişimine olanak sağlamayı amaçlayan ortak raporlama ve durum tespiti kurallarının geliştirilmesi düşünülebilir. Gayrimenkul edinme veya elden çıkarma işlemleriyle ilgili olarak, bu tür bilgilerin kendiliğinden değişimini desteklemek amacıyla, ilgili hizmet sağlayıcılar, özellikle noterler, avukatlar ve emlakçılar ve/veya gayrimenkul edinme ve elden çıkarma işlemlerini kaydeden devlet kayıtları üzerinde bir dizi ortak raporlama ve durum tespiti yükümlülüklerine sahip olabilir¹⁷.

1.2.3. Faydalanıcı Kayıtlarına Hızlı Erişim

Rapor, gayrimenkul ve faydalanıcı mülkiyet kayıtlarındaki bilgilere vergisel amaçlı hızlı erişim için potansiyel bir model sunmaktadır. Çok az sayıda devlet, ülkesinde bulunan gayrimenkullerle bağlantılı olarak güncel gerçek faydalanıcı bilgilerini sistematik olarak toplamaktadır. Gayrimenkul kayıtları çoğu durumda yalnızca gayrimenkulün yasal sahipleri hakkında bilgi içermekte ve temel amaçları bir mülkün mülkiyeti hakkında netlik ve belirlilik sağlamaktır. Bazı ülkeler, gayrimenkule özgü gerçek faydalanıcı kaydı zorunluğu getirmiştir (Kanada, Britanya Kolombiyası'nda getirilen Arazi Sahipliği Şeffaflık Kaydı). Bazı devletler, yerel gayrimenkul sahibi yabancı tüzel kişi ve yapıların gerçek faydalanıcı mülkiyet bilgilerini kayıt altında almıştır¹⁸ (örneğin, Birleşik Krallık Denizaşırı Varlıklar Kaydı).

Vergi idarelerinin, belirli mükelleflerin doğrudan veya dolaylı olarak yurtdışında gayrimenkul sahibi olup olmadıklarını tespit etmek amacıyla gayrimenkul ve gerçek faydalanıcı kayıtlarında yer alan bilgilere hızlı erişim sağlamalarına olanak tanıyan bir yapı oluşturulmalıdır. Yabancı vergi makamlarının bu tür bilgilere etkili ve hızlı bir şekilde erişimini sağlamak için, vergi makamlarına, uygun erişim koşullarına tabi olarak ilgili gayrimenkul sicillerine ve faydalanıcı mülkiyet sicillerine erişim izni verilmesi düşünülebilir, böylece sınır ötesi bilgilerin hızlı ve etkili bir şekilde değiştirilmesi sağlanabilir¹⁹. Gayrimenkul ve gerçek faydalanıcı kayıtlarına erişimin (tam olarak) kamuya açık olmadığı sık rastlanan durumlarda, bu tür kayıtlara sınır ötesi erişim, vergi amaçları için bu tür bilgilerin sorgulanması ve alınmasına ilişkin koşulları ve yöntemleri tanımlayacak uygun bir uluslararası hukuk aracı gerektirecektir²⁰.

2. Vergisel Şeffaflık Açısından Gerçek Faydalanıcı

2.1. Raporun Arka Planı

Vergi kaçakçılığı, yolsuzluk, kara para aklama ve diğer yasadışı finansal akış faaliyetleri teknik olarak şeffaf olmayan mülkiyet haklarının arkasına gizlenebilir niteliktedir. Şirketler, vakıflar, ortaklıklar,

17 İbid.

18 Strengthening International Tax Transparency on Real Estate, OECD (2024), s.18.

19 İbid.

20 Strengthening International Tax Transparency on Real Estate, OECD (2024), s.20.

trustlar ve benzer kuruluşlar üzerinden karmaşık ilişki zincirleri kullanılarak, varlıkları nihai olarak kontrol eden gerçek faydalanıcıların kimliği belirsiz hale gelebilmektedir. Bu anonimlik, suistimal edenler bakımından hamiline hisse senetleri, hissedar temsilciler ve yöneticiler, suni ve fiilen var olmayan şirketler gibi çeşitli yapıların stratejik biçimde kullanımını daha da artırmaktadır²¹.

G20 üyesi ülkeler, vergi makamlarının ve diğer kolluk kuvvetlerinin gerçek faydalanıcıyı belirleme yeteneğinin önemli biçimde sınırlanması nedeniyle, 2013 yılında konuyla ilgili çalışmalar yapmak üzere OECD bünyesinde bulunan Mali Eylem Görev Gücü Grubu'na (Financial Action Task Force, FATF) bir çağrıda bulunmuşlardır. Grup, teknik olarak, gerçek faydalanıcıyı, "Bir müşteriyi nihai olarak sahipliğinde ya da kontrolünde bulunduran gerçek kişi ve/veya hesabına işlem yürütülen gerçek kişi" olarak tanımlamaktadır²². Diğer bir deyişle, gerçek faydalanıcı ister tüzel kişi ister düzenleme olsun, bir tüzel kişiliğin arkasında yer alan ve onun üzerinde kontrol sahibi olan gerçek kişi(ler)i ifade etmektedir²³.

Küresel Forum, 2016 G20 çağrısına yanıt vermek üzere üç bileşenli bir eylem planı geliştirmiş ve bu plan Ekim 2016'da G20 Maliye Bakanlarına sunulmuştur²⁴. Planın üç bileşeni; 1) şeffaflık ve talep üzerine bilgi değişimi (Exchange of Information on Request, EOIR) için gerçek faydalanıcı standardının etkin bir şekilde uygulanmasına odaklanan akran incelemeleri, 2) gerçek faydalanıcı konusundaki ilgili çalışmaların tutarlılığını ve karşılıklı olarak güçlendirilmesini daha fazla sağlamak için FATF ve Küresel Forum arasında güçlendirilmiş işbirliği ve 3) etkin uygulama örneklerini derlemek, yaymak ve yardım sağlamak için ilgili kurumlarla etkileşim olarak belirlenmiştir²⁵.

2.2. Raporun Maddi İçeriği

Rapor, genel olarak, gerçek faydalanıcı şeffaflığının vergi kaçakçılığı ve yasadışı finansal akışlarla mücadeledeki kritik rolünü incelemektedir. Buradan hareketle, raporda, G20'nin bu alandaki yetkilerine atıfta bulunarak, vergi amaçlı şeffaflık ve bilgi değişimi standartlarında belirtilen gerçek faydalanıcı gerekliliklerinin uygulanmasında kaydedilen ilerleme ele alınmaktadır. Küresel bir perspektif sunan rapor, yetki alanlarındaki uygulama durumunu değerlendirmekte, talep üzerine bilgi değişimi için akran inceleme sonuçlarını ve küresel vergi ortamında gerçek faydalanıcı şeffaflığını güçlendirmeye yönelik en iyi uygulamaları analiz etmektedir. Rapor ayrıca, yetki alanlarına etkin gerçek faydalanıcı çerçeveleri oluşturmada yardımcı olmak için kapasite geliştirme faaliyetlerini ele almaktadır²⁶.

21 OECD (2024), Beneficial Ownership and Tax Transparency – Implementation and Remaining Challenges: OECD and Global Forum Report to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors, OECD Publishing, Paris, s.8 (Erişim: 18.08.2024)

22 İbid.

23 Beneficial Ownership and Tax Transparency, OECD (2024), s.8.

24 OECD (2016), OECD Secretary-General Tax Report to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors (Washington DC, October 2016), OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/0a6fec16-en>. (Erişim: 18.08.2024)

25 Beneficial Ownership and Tax Transparency, OECD (2024), s.8-9.

26 Bu yönde açıklamalar için bkz. https://www.oecd.org/en/publications/beneficial-ownership-and-tax-transparency-implementation-and-remaining-challenges_f95790b1-en.html (Erişim: 17.08.2024)

G20'nin bu görevleri çerçevesinde, bu rapor, özellikle EOIR Standardına odaklanarak, bilgi değişimi standartları dahilinde gerçek faydalanıcı gerekliliklerinin uygulanmasını incelemektedir. Rapor, küresel bir perspektiften bakarak 2016'daki üç bileşenli planın uygulanmasının sonuçlarını yansıtmaktadır. EOIR ve AEOI (Automatic Exchange of Information) akran değerlendirmelerinde kanıtlandığı üzere, yetki alanlarındaki mevcut uygulamaları incelemekte, EOIR amaçları için gerçek faydalanıcı gerekliliklerinin etkili bir şekilde uygulanmasına ve zorluklara ilişkin EOIR akran değerlendirmelerinin sonuçlarını analiz etmekte, gerçek faydalanıcı şeffaflığı için en iyi uygulamaları araştırmaktadır. Rapor ayrıca, FATF tavsiyelerindeki son değişikliklerin uyumluluk ve sinerji açısından EOIR incelemeleri ile bağlantısını tartışmaktadır. Son olarak, küresel vergi ortamında gerçek faydalanıcı şeffaflığını daha da güçlendirmek için önerilerde bulunmaktadır²⁷.

2.2.1. Akran Değerlendirmesi

Mali Eylem Görev Gücü Grubu ve OECD tarafından geliştirilen kuralların ülkeler tarafından nasıl uygulandığının değerlendirilmesinin önemli olması nedeniyle ülkelerin değerlendirmeye tabi tutulduğu bir akran değerlendirme süreci öngörülmüştür.

Bu değerlendirme sonuçları, banka hesaplarına ilişkin gerçek faydalanıcı bilgileri açısından tatmin edici bulunmuştur. Ancak, tüzel kişilerin gerçek faydalanıcısı ve Talep Üzerine Bilgi Değişimi Standardı kapsamındaki düzenlemelerle ilgili olarak, bugüne kadar değerlendirilen 112 ülkenin yaklaşık %50'sinin ulusal mevzuatlarında gerçek faydalanıcı tespitlerine ilişkin ciddi eksiklikler bulunmaktadır. Karşılaşılan eksiklikler temel olarak eksik mevzuat, denetim ve yaptırım eksikliğinden kaynaklanmaktadır²⁸.

Akran değerlendirmeleri, sağlam bir sistemin temel unsurlarının (i) gerçek faydalanıcı tespiti için çok yönlü bir yaklaşım gerektiren daha güçlü bir mevzuat, (ii) doğru, yeterli ve güncel bilgilerin kullanılabilirliğini sağlamak için etkili denetim ve yaptırım ve (iii) bilgi alışverişinde hem yerel hem de uluslararası düzeyde geliştirilmiş iş birliği olduğunu göstermiştir²⁹.

2.2.2. Mevzuatımızda Durum

Ülkemiz mevzuatında mesele, vergisel yönüyle 529 Sıra No.lu Vergi Usul Kanunu Genel Tebliği³⁰ ve 145 Nolu Vergi Usul Kanunu Sirkülerinde³¹ ele alınmaktadır. Ayrıca 5549 sayılı Suç Gelirlerinin Aklanmasının Önlenmesi Hakkında Kanun³² ve buna bağlı mevzuat da konuyla ilgili düzenlemeler içermektedir.

27 Beneficial Ownership and Tax Transparency, OECD (2024), s.8-9.

28 Beneficial Ownership and Tax Transparency, OECD (2024), s.5.

29 İbid.

30 RG: 13/07/2021, S:31540

31 Bkz.http://ordusmmmo.org.tr/assets/upload/files/özelgeler/Ger_ek_Faydalan_c__166.244.2305.pdf (Erişim: 20.08.2024)

32 RG:18/10/2006, S: 26323

5549 Sayılı Kanun'un 2. maddesinde yapılan değişiklikle³³ avukatlar, taşınmaz alım satımı, sınırlı ayni hak kurulması ve kaldırılması, şirket, vakıf ve dernek kurulması, birleştirilmesi ile bunların idaresi, devredilmesi ve tasfiyesi işlerine ilişkin finansal işlemlerin gerçekleştirilmesi, banka, menkul kıymet ve her türlü hesaplar ile bu hesaplarda yer alan varlıkların idaresi işleriyle sınırlı olmak üzere bilgi vermek bakımından yükümlü kılınmıştır. Ancak bu düzenleme, Anayasa Mahkemesi tarafından "... avukatlık mesleğinin önemi ve adalet hizmetindeki rolü karşısında mesleklerinin icrası noktasında serbest avukatlara katlanamayacakları bir külfet yüklemekte olup kuralla özel hayata saygı hakkına getirilen sınırlamanın orantılı ve demokratik toplum düzeninin gereklerine uygun olmadığı anlaşılmıştır" gerekçesi ile Anayasa'nın 13. ve 20. maddelerine yapılan atıfla iptal edilmiştir³⁴.

3. Kripto Varlıklarda Vergisel Amaçlı Şeffaflık

3.1. Raporun Arka Planı

Kripto varlık pazarının hızla büyümesi beraberinde yeni ekonomik fırsatlar ve iş yapma biçimlerinin doğmasına neden olmuş ancak aynı zamanda vergi mükelleflerinin (bireyler ve kuruluşlar) gelirlerini ve servetlerini, vergi makamları ve diğer düzenleyici kurumlardan gizleme olanağı da yaratmıştır. Bunun temel nedeni, kripto varlıkların artan kullanımının, geleneksel finans kurumları ve finansal ürünlerin dışında kalmasıdır. Kripto varlıklar, tipik olarak vergisel raporlamaya tabi değildir ve bunun yarattığı sakıncalar çerçevenin hazırlanması için temel hareket noktası olmuştur³⁵.

Mevcut vergisel amaçlı otomatik bilgi değişimi çerçeveleri tarafından kapsanmayan varlıkların ve/veya araçların kullanımı, son yıllarda ortak raporlama standardının yaygın uygulanmasıyla elde edilen faydaları tehlikeye sokmaktadır. Örneğin, 2023'te 108 ülke, yaklaşık 135 milyon finansal hesapla ilgili yaklaşık 12 trilyon avro değerindeki finansal varlık için ortak raporlama standardı kapsamında bilgi değişiminde bulunmuş ve gelişmekte olan ülkeler değişime tabi bilginin yaklaşık üçte birine erişmiştir³⁶.

Buna bağlı bir sonuç olarak, küresel şeffaflık gündeminin bir parçası olan kripto varlıklar, vergilendirme açısından vergi idarelerinin radarına girmiştir. OECD'nin son yayınladığı Kripto Varlıklarda Şeffaflık raporu, vergisel amaçlı otomatik bilgi değişimini kripto varlıklar için genişleten ve kısa süre önce kabul edilen OECD/G20 Kripto Varlık Raporlama Çerçevesinin (Crypto-Asset Reporting Framework, CARF) uygulanmasına yönelik çalışmalar hakkında bir güncelleme sunmaktadır³⁷.

33 27/12/2020 tarihli ve 7262 sayılı Kitle İmha Silahlarının Yayılmasının Finansmanın Önlenmesine İlişkin Kanun için bkz. RG: 31/12/2020, S: 31351 (5. Mükerrer)

34 Anayasa Mahkemesi, E.2021/28, K. 2024/11, T.18.01.2024 (RG:03/04/2024, S:32509)

35 OECD (2024), Bringing Tax Transparency to Crypto-Assets – An Update: Global Forum Report to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b33c9aa1-en>, s.5 (Erişim:21.08.2024)

36 Bringing Tax Transparency to Crypto-Assets, OECD (2024), s.7.

37 https://www.oecd.org/en/publications/bringing-tax-transparency-to-crypto-assets-an-update_b33c9aa1-en.html (Erişim:21.08.2024)

3.2. Raporun Maddi İçeriği

G20, Şeffaflık ve Vergisel Amaçlı Bilgi Değişimi Küresel Forumu'ndan OECD/G20 Kripto Varlık Raporlama Çerçevesinin yaygın bir şekilde uygulanmasını sağlamak için ülkelerden taahhüt ve izleme süreçlerini geliştirmesini istemesi üzerine Küresel Forum, çalışmalarının ilerleyişi hakkında G20 ülkelerini bilgilendirmek üzere söz konusu raporu hazırlamıştır. Raporda, 58 Küresel Forum üyesi ülke 2027 yılında çerçevenin uygulanmasına başlama niyetlerini açıklamıştır³⁸.

Rapor, (i) G20 de dahil olmak üzere vergi şeffaflığı perspektifinden riskleri ele almak için talep edilen aksiyonları, (ii) Kripto Varlık Raporlama Çerçevesinin gelişimini ele almakta ve (iii) Çerçevenin yaygın bir şekilde uygulanmasını sağlamak için Küresel Forum'un çalışmalarını özetlemektedir³⁹.

Bilgi değişiminin etkili bir şekilde işlemesi ve paylaşılan bilgilerin doğruluğu ve vergi uyumluluğunu sağlamak açısından bilgilerin titiz ve standartlaştırılmış bir şekilde elde edilmesi gerekir. Bu nedenle çerçeve, raporlanması gereken bilgileri belirlemek için uyulması gereken ayrıntılı koşulları içermektedir⁴⁰.

Çerçeve bilgilerinin uluslararası değişimi, otomatik bilgi değişimini sağlayan ve bilgilerin gizli tutulacağını garanti eden bir hukuki temel gerektirmektedir. Bu, halihazırda 147 imzacısı bulunan Vergi Konularında Karşılıklı İdari Yardım Sözleşmesi ve Kripto Varlık Çok Taraflı Yetkili Otorite Anlaşması ile sağlanabileceği gibi ikili düzenlemeler içeren diğer değişim anlaşmalarıyla da sağlanabilir⁴¹.

3.2.1. Mahremiyet ve Veri Koruma Önlemleri

Başta AEOI olmak üzere vergisel amaçlı bilgi değişimine yönelik uluslararası çerçeveler kapsamında, yetki alanlarının gönderdikleri bilgilerin gizli tutulacağına ve uygun şekilde korunacağına dair güvenceye ihtiyaçları vardır. Bu, CRS'nin yanı sıra CARF için de geçerlidir. Bu nedenle Küresel Forum, mahremiyet ve veri koruma önlemleri konusunda uzun yıllardır önemli çalışmalar yürütmektedir. Bu çalışmalar, bilgi alışverişinde bulunan yetki alanlarına güvence sağlamak için yapılan değerlendirmeleri ve sorunların tespit edildiği durumlarda kapsamlı destek sağlanmasını içermektedir⁴².

3.2.2. Raporlamanın Faydası

Devletler, otomatik bilgi değişiminin kripto varlık sektörüne genişlemesiyle vergi şeffaflığı ve vergisel amaçlı bilgi alışverişinde yeni bir dönemin eşindedir. Bu durum hem gelişmekte olan hem de gelişmiş ülkelerdeki vergi makamlarına önemli faydalar sağlama potansiyeline sahiptir. Bu sayede, vergi mükelleflerinin kripto varlıklarını ve ilgili gelirlerini yerel vergi yasalarının gerektirdiği şekilde düzgün bir şekilde beyan etmeleri sağlanacak, vergi gelirleri güvence altına alınarak eşitsizlikle mücadele edilebilecektir⁴³.

38 Bringing Tax Transparency to Crypto-Assets, OECD (2024), s.8.

39 İbid.

40 Bringing Tax Transparency to Crypto-Assets, OECD (2024), s.11.

41 Bringing Tax Transparency to Crypto-Assets, OECD (2024), s.11-12.

42 Bringing Tax Transparency to Crypto-Assets, OECD (2024), s.13.

43 Bringing Tax Transparency to Crypto-Assets, OECD (2024), s.17.

SONUÇ

Bu makalede, çok katmanlı-tarafli ve kesişenli bir özellik gösteren vergisel şeffaflık konusu OECD'nin güncel çalışmaları açısından ele alınmıştır. Hiç şüphesiz çalışmaların ortak hassasiyet alanı vergi mükellefi bakımından özel hayatın gizliliğinin ve ticari sırrının korunmasıdır. Yeni küresel vergi düzeninin, bu alanların korunmasına yönelik kurduğu cümle ve taahhütlerin mükellef bakımından nasıl hayata geçtiğini ölçümlemek özellikle bu üç rapor açısından şimdilik zor görünmektedir. Bununla birlikte, olması gereken hukuk açısından idare ve mükellef menfaatleri arasındaki dengenin eşit olması, vergi gelirlerini artırmaya yönelik şeffaflık girişimlerinde söz konusu dengenin bir diğeri aleyhine bozulmaması gerekmektedir.

KAYNAKÇA

Raporlar

- OECD (2016), OECD Secretary-General Tax Report to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors (Washington DC, October 2016), OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/0a6fec16-en>. (Erişim: 18.08.2024)
- OECD (2023), Enhancing International Tax Transparency on Real Estate: OECD Report to the G20 Finance Ministers and Central Bank Governors, OECD Publishing, Paris. Bkz. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2023/07/enhancing-international-tax-transparency-on-real-estate_4567c0aa/37292361-en.pdf(Erişim: 15.08.2024)
- OECD (2024), Strengthening International Tax Transparency on Real Estate – From Concept to Reality: OECD Report to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors, OECD Publishing, Paris, s.3. Bkz. https://www.oecd.org/en/publications/strengthening-international-tax-transparency-on-real-estate-from-concept-to-reality_fa2db2a4-en.html (Erişim: 15.08.2024)
- OECD (2024), Beneficial Ownership and Tax Transparency – Implementation and Remaining Challenges: OECD and Global Forum Report to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors, OECD Publishing, Paris, s.8 (Erişim: 18.08.2024)
- OECD (2024), Bringing Tax Transparency to Crypto-Assets – An Update: Global Forum Report to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b33c9aa1-en>, s.5 (Erişim:21.08.2024)

İnternet Siteleri

- https://www.oecd.org/en/publications/strengthening-international-tax-transparency-on-real-estate-from-concept-to-reality_fa2db2a4-en.html (Erişim: 15.08.2024)
- https://www.oecd.org/en/publications/beneficial-ownership-and-tax-transparency-implementation-and-remaining-challenges_f95790b1-en.html (Erişim: 17.08.2024)
- http://ordusmmo.org.tr/assets/upload/files/özelgeler/Ger_ek_Faydalan_c__166.244.2305.pdf (Erişim: 20.08.2024)