

Yayın Geliş Tarihi: 02.04.2025.

Yayına Kabul Tarihi: 29.05.2025

Online Yayın Tarihi: 15.09.2025

<http://dx.doi.org/10.16953/deusosbil.1669038>

Dokuz Eylül Üniversitesi

Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi

Cilt: 27, Sayı: 3, Yıl: 2025, Sayfa: 1250-1269

E-ISSN: 1308-0911

Derleme Makalesi

VERGİ İDARELERİ ARASINDAKİ BİLGİ DEĞİŞİMİNİN VERGİ KAYIP VE KAÇAĞININ ÖNLENMESİNDEKİ ROLÜ

Murat İÇMEN*

Öz¹

2008 Finansal Krizi'nden sonra vergi kayıp ve kaçaklarının önlenmesinde vergi idareleri arasında iş birliklerinin geliştirilmesi uluslararası alanda önemli bir politika hedefi haline gelmiştir. Bu iş birliklerinin en önemli aracı ise bilgi değişimidir. AB, ABD ve OECD öncülüğünde yürütülen çalışmalar sonucu günümüzde çok sayıda ülke bilgi değişimi anlaşmalarına katılmaktadır. Bu bağlamda çalışmanın amacı vergi idareleri arasındaki bilgi değişiminin uluslararası vergi kayıp ve kaçağının önlenmesindeki rolünün tespitidir. Literatürde bu konuda yapılmış çalışmalar analiz edilmekte çeşitli sonuç ve öneriler sunulmaktadır. Buna göre ülkeler arasında iki taraflı ve talep üzerine bilgi değişiminin vergi kayıp ve kaçaklarını yeterince engelleyemediği görülmektedir. Bunun yerine günümüzde daha etkin olduğu görülen çok taraflı otomatik bilgi değişimi tercih edilmektedir. Ayrıca vergi idareleri arasındaki bilgi değişiminin mükelleflerin vergiye gönüllü uyumunu, idareye olan güveni ve vergi gelirlerini arttırabileceği sonucuna da varılmaktadır. Bununla birlikte kapsam dışında olan ülkelerin (özellikle ABD'nin) CRS'ye dahil olması, otomatik bilgi değişiminden kaçınmasını sağlayabilecek uygulamalara karşı (yatırım yoluyla vatandaşlık alınması vb.) düzenlemelere gidilmesi önerilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Bilgi Değişimi, Vergi Kaçakçılığı, Vergi Cennetleri, Banka Gizliliği.

Bu makale için önerilen kaynak gösterimi (APA 7. Sürüm):

İçmen, M. (2025). Vergi idareleri arasındaki bilgi değişiminin vergi kayıp ve kaçağının önlenmesindeki rolü. *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 27 (3), 1250-1269.

* Dr. Öğr. Üyesi, Burdur Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi, İİBF Maliye Bölümü, ORCID: 0000-0003-3965-8742, micmen@mehmetakif.edu.tr

¹Bu makale etik kurul onayı gerektirmemektedir.

THE ROLE OF INFORMATION EXCHANGE BETWEEN TAX AUTHORITIES IN THE PREVENTION OF TAX LOSSES AND EVASION

Abstract

After the 2008 Financial Crisis, the development of cooperation between tax administrations to prevent tax losses and evasion has become an important policy objective in the international arena. The most important tool of this cooperation is the exchange of information. As a result of the efforts led by the EU, the US and the OECD, many countries are now participating in information exchange agreements. In this context, the aim of this study is to determine the role of information exchange between tax administrations in preventing international tax losses and evasion. The studies in the literature on this subject are analyzed and various results and suggestions are presented. Accordingly, it is seen that bilateral and on-demand exchange of information between countries cannot sufficiently prevent tax losses and evasion. Instead, multilateral automatic information exchange, which is seen to be more effective today, is preferred. It is also concluded that information exchange between tax administrations can increase taxpayers' voluntary tax compliance, trust in the administration and tax revenues. In addition, it is suggested that countries that are out of scope (especially the US) should be included in the CRS and that regulations should be introduced against practices that may avoid automatic exchange of information (such as obtaining citizenship through investment).

Keywords: Exchange of Information, Tax Evasion, Tax Havens, Bank Secrecy.

GİRİŞ

Vergi idareleri arasında bilgi değişimi yeni bir konu olmamasına rağmen ekonominin dijitalleşmesi ile birlikte ortaya çıkan vergi kayıp ve kaçığının önlenmesinde oynayabileceği rol nedeniyle son dönemde yoğun uluslararası düzenlemelere konu olmaktadır.

Yapılan çalışmalar (Zucman 2013², Alstadsæter vd. 2019³, Vergi Adaleti Ağı 2024⁴) finansal küreselleşme ve hızlı teknolojik gelişmelerin vergi

² Zucman (2013) vergi cennetlerindeki kişisel servetin uluslararası verilerin hesaplanmasında yarattığı zorluğu ele aldığı çalışmada küresel hane halkı finansal servetinin yaklaşık %8'inin vergi cennetlerinde tutulduğunu ve bunun dörtte üçünün kayıt dışı olduğunu tahmin etmektedir.

³ Alstadsæter vd. (2019) 2008 Finansal Krizi'nin ardından offshore finans kuruluşlarından (HSBC İsviçre, "İsviçre Sızıntıları" ve Mossack Fonseca, "Panama Belgeleri") ve vergi aflarından ortaya çıkan bilgileri İsveç, Norveç ve Danimarka'daki idari servet kayıtlarıyla eşleştirmektedirler. Çalışmada en zengin yüzde 0,01'lik hanehalkının vergilerinin yaklaşık yüzde 25'ini kaçırdığını bununla birlikte offshore vergi kaçakçılığının zenginler arasında oldukça yoğunlaştığı sonucuna varılmaktadır.

⁴ Vergi Adaleti Ağı (Tax Justice Network -TJN) 2024 raporuna göre Çok Uluslu Şirketler ve vergi cennetlerinde beyan edilmemiş varlıkları olan bireyler tarafından sınır ötesi vergi

mükelleflerinin kendi ülkelerinde daha az vergi ödemek için gelirlerini / servetlerini verginin olmadığı veya düşük oranda uygulandığı ülkelerde tutma eğiliminde olduğunu ortaya koymaktadır.

Bu durum uluslararası alanda vergiden kaçınma ve vergi kaçakçılığı ile mücadele için yöntemler geliştirme çabalarını hızlandırmıştır. Son 20 yılda Ekonomik İş birliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD), Birleşmiş Milletler (BM), Amerika Birleşik Devletleri (ABD) ve Avrupa Birliği (AB) öncülüğünde bu konuda önemli girişimler gerçekleştirilmektedir. Bu girişimlerin bir sonucu olarak da vergi idareleri arasında bilgi değişimine yönelik iki taraflı ve çok taraflı uluslararası vergi anlaşmaları düzenlenmektedir.

Çalışmanın amacı vergi idareleri arasındaki bilgi değişiminin geldiği noktayı ve uluslararası vergi kayıp ve kaçakçı ile mücadeledeki etkisini araştırmaktır. Bu kapsamda birinci bölümde bilgi değişimi kavramı (hukuki dayanağı, türleri, anlaşma çeşitleri) açıklanmaya çalışılmakta iken ikinci bölümde bilgi değişimine yönelik uluslararası girişimler ele alınmaktadır. Üçüncü bölümde idareler arasında otomatik bilgi değişiminin vergi kayıp ve kaçakları üzerindeki etkisinin anlaşılabilmesi için bu konuda yapılmış akademik çalışmalar analiz edilerek ortaya çıkan bulguların genel bir değerlendirmesi ile çalışma sonuçlandırılmaktadır.

BİLGİ DEĞİŞİMİ KAVRAMI VE YASAL DAYANAĞI

Vergi idareleri bir yandan mükelleflerin verdikleri beyannamelere dayanarak vergi toplarken diğer yandan üçüncü taraflardan (örneğin bankalardan) ihtiyaç duyduğu bilgileri talep ederek vergi mükelleflerinin faaliyetleri ve varlıkları hakkında daha ayrıntılı soruşturmalar yürütme yetkisine sahiptir. Bu sistem, tamamen “yerel” ekonomik faaliyetlerde bulunan mükellefler açısından makul derecede iyi çalışırken, sorun, gelirlerinin en azından bir kısmını yurtdışında kazanan yerleşik mükellefler açısından ortaya çıkmaktadır (Gadžo & Klemenčić, 2017).

Verginin olmadığı veya düşük oranlı uygulandığı, yüksek banka gizliliğinin yanında düşük vergi şeffaflığı düzenlemelerine sahip, gelişmiş iletişim altyapısı ve az sayıda doğal kaynağa sahip yargı bölgeleri olarak nitelendirilen vergi cennetleri (OECD, 1998; Dharmapala & Hines, 2009) uluslararası vergi kaçakçılığı ile yakından ilişkilendirilmektedir. Özellikle buralardan faiz geliri elde eden kişilerin vergi ödedikleri ülkelerde bunu gizlemeleri vergi kaçakçılığını ortaya çıkarmaktadır. Bu durum varlıklı kişilerin etkin bir şekilde vergilendirilememesi ile birlikte vergi

suiistimalinin toplam maliyetinin 492 milyar ABD doları olduğu tahmin edilmektedir. Bu tutarın 347,6 milyar ABD doları vergiyi eksik ödemek için kârı yurtdışına kaydıran çok uluslu şirketlere, 144,8 milyar ABD dolarının ise servetlerini yurtdışında saklayan zengin bireylere ait olduğu hesaplanmaktadır.

gelirlerinin düşmesine, vergi sistemine ve devlet kurumlarına olan güvenin de azalmasına yol açmaktadır (Menkhoff & Miethe, 2019).

Mükellefler tarafından gizlenen bilgilerin tespit edilebilmesi için vergi makamları arasında bilgi değişiminin yapılabilmesine yönelik eğilim 1919'da Milletler Cemiyeti'nin çalışmaları sırasında başlamış olsa da 1963 OECD⁵ ve 1980 BM⁶ Model Anlaşmaları ve 1977'de AB 77/799/EEC sayılı Konsey Direktif'i ile küresel olarak ivme kazanmıştır. 2003 yılında AB 2003/48/EC sayılı Tasarruf Direktifi yayınlanmış, 2008 Finansal Krizi'nden sonra iki Model Sözleşmeye dayanan yüzlerce çifte vergilendirme anlaşması yeniden müzakere edilmiş ve vergi cenneti ülkeler ile daha önce görülmemiş bir şekilde Vergi Bilgi Değişim Anlaşması (TIEA) imzalanmaya başlanmıştır. Aynı dönemde ABD'de Yabancı Hesaplar Vergi Uyum Yasası (FATCA) yürürlüğe girmesiyle küresel bir standart oluşmaya başlamıştır (Oberson, 2015).

Günümüzde *talep üzerine, kendiliğinden ve otomatik* olmak üzere üç tür bilgi değişimi yöntemi kullanılmaktadır.

Talep Üzerine Bilgi Değişimi (EOIR), devletler arasında bir çifte vergilendirme anlaşması veya vergi bilgi değişimi anlaşması (TIEA) kapsamındaki ikili ilişkilere dayanmaktadır. Bu bilgi değişim türü taraflardan birinin talebi üzerine gerçekleşmektedir (OECD, 2024a).

Kendiliğinden (Spontane) Bilgi Değişimi, taraflardan biri, diğer Tarafın ilgisini çekeceğini varsaydığı bir bilgi elde ettiğinde, bu bilgiyi diğer tarafın talebi olmaksızın iletmektedir (OECD, 2011).

Otomatik Bilgi Değişimi (AEOI) ise akit devletlerin vergi makamları arasında önceden tanımlanmış bir finansal hesap bilgisi setinin (örneğin mükellefin temettü, faiz, telif hakları, maaşlar, emekli maaşları vb.) yıllık bazda sistematik ve periyodik olarak iletilmesini içermektedir. Bu bilgilerin yanında ikamet değişiklikleri, taşınmaz mal alımları veya elden çıkarılması, katma değer vergisi iadeleri gibi diğer faydalı bilgiler de yer almaktadır (OECD, 2012).

Talep üzerine bilgi değişiminde bir vergi mükellefinin vergi kaçırdığına dair temellendirilmiş şüphe gerekmesi, başka bir ülke ile bilgi paylaşmanın her zaman iki ülkenin de çıkarına olmaması, bilginin ihtiyaç duyan ülkeye beklediği kadar hızlı ya da etkin şekilde iletilmemesi gibi nedenlerle günümüzde ABD, OECD ve AB tarafından otomatik bilgi değişimi tercih edilmektedir (Han & McGauran, 2014).

⁵ Gelir ve Servet Üzerinden Alınan Vergilere İlişkin Model Anlaşma (Model Tax Convention on Income and on Capital)

⁶ Birleşmiş Milletler Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkelerarasında Çifte Vergilendirme Model Anlaşması (United Nations Model Double Taxation Convention between Developed and Developing Countries)

Bilgi değişiminin yasal dayanağını OECD ve BM Model Anlaşmaları'nın bilgi değişimi başlıklı 26. Maddesi⁷, *Vergi Konularında Karşılıklı İdari Yardımlaşmaya İlişkin Çok Taraflı Sözleşme*⁸ (CMA-Sözleşme) ve ülkeler arasında imzalanan Vergi Bilgi Değişim Anlaşmaları (TIEA)⁹ oluşturmaktadır (OECD, 2012; Ateş, 2023; Çelikkaya & Bişgin, 2012).

OECD ve BM Model Anlaşmaları'nın 26. maddesinde vergiden kaçınma ve vergi kaçırmayı önlemede yardımcı olacak bilgiler (kapsanan kişiler-vergiler vb.) akit devletler arasındaki bilgi değişim (talep üzerine, otomatik ve kendiliğinden) yöntemleri, değişime konu olan bilgilerin başka amaçlar için kullanılıp kullanılmayacağı düzenlenmektedir (OECD, 2017a; BM, 2021). Talep edilen bilgiler Madde 26(3)(b) ve OECD Vergi Bilgi Değişim Anlaşması Modeli Madde 7'ye göre herhangi bir ticari veya mesleki sır, avukat müvekkil ayrıcalığına konu olan bilgi veya açıklanması kamu politikasına aykırı olan bilgi olmamalıdır.

Sözleşme (CMA), OECD ve Avrupa Konseyi tarafından geliştirilmiş ve Ocak 1998 tarihinde imzaya açılmıştır. Günümüzde devletler arasında vergisel iş birliğinin sağlanabilmesi için en kapsamlı çok taraflı araç olan Sözleşme'ye Kasım 2024 itibarıyla yaklaşık 150 ülke dahil olmuştur. Sözleşme'de hem yerel hem de merkezi yönetimler tarafından toplanan vergisel bilgilerin çeşitli idari yardım (talep üzerine, otomatik ve kendiliğinden bilgi değişimi, eş zamanlı vergi incelemeleri ve dış ülke vergi incelemeleri, vergi alacaklarının tahsilinde ve belgelerin tebliğinde yardım) mekanizmaları aracılığıyla değişimleri düzenlenmektedir (OECD & Council of Europe, 2011).

BİLGİ DEĞİŞİMİNDE İKİ TARAFLI VE ÇOK TARAFLI YAKLAŞIM

İki taraflı yaklaşım, iki akit devlete karşılıklı haklar tanımakta ve yükümlülükler getirmektedir (Arnold, 2020). İkili yaklaşım kapsamında çifte vergilendirme anlaşmaları ve vergi anlaşmaları dışındaki ikili bilgi değişimi anlaşmaları (TIEA) iki temel araç olarak kullanılmaktadır. Uygulamadaki çifte vergilendirme anlaşmalarının büyük çoğunluğu OECD ve BM Model Anlaşmalarına dayanmaktadır. İki taraflı bilgi değişimi anlaşmaları ise mevcut yürürlükteki çifte vergilendirme anlaşmasındaki bilgi değişimi hükümlerinin güçlendirilmesi ve özellikle vergi cennetleri ile bilgi değişiminin gerçekleştirilmesi için kullanılmaktadır (Keen & Ligthart, 2006).

⁷ OECD tarafından geliştirilen ve içeriğinde uluslararası ticaret ve yatırımlara ilişkin vergisel engellerin kaldırılması, vergi kaçakçılığı, vergiden kaçınmanın önlenmesi, çifte vergilendirmeden kaynaklanan sorunların çözümü gibi başlıkların olduğu Model Sözleşmenin 26. maddesinde vergi bilgi değişimi yer almaktadır.

⁸ The Multilateral Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters (CMA)

⁹ Bu anlaşmalar çoğunlukla OECD Vergi Amaçlı Şeffaflık ve Bilgi Değişimi Küresel Forumu (Küresel Forum) tarafından 2002 yılında geliştirilen TIEA Modeline dayanmaktadır.

Çok taraflı yaklaşım ise ortak bir hedefe ulaşmak veya paylaşılan bir sorunu ele almak için birden fazla tarafın katılımı ve taahhüdü ile oluşmaktadır. Bu anlaşmalar genellikle müzakereleri, tartışmaları ve katılımcılar arasında taviz ve taahhüt değişimini içermektedir (Legal Information Institute, 2023). Bilgi değişimi konusunda AB Tasarruf Vergisi Direktifi ve OECD Sözleşme'si bu yaklaşıma örnek olarak gösterilebilir.

OECD Küresel Forumu tarafından geliştirilen Vergi Konularında Bilgi Değişimine Dair Anlaşma (TIEA) Modeli ise hem iki taraflı hem çok taraflı olarak uygulanabilmektedir.

İki taraflı modellerin yapısı gereği bazı olumsuz durumlar ortaya çıkabilmektedir. Bunlar aşağıdaki şekilde özetlenebilir (Tax Justice Network, 2009):

- İkili anlaşmalar oldukları için sayılarının arttırılması zaman almakta ve kaynak gerektirmektedir. Örneğin sadece vergi cennetleriyle bile anlaşmayı müzakere edecek onlarca ülke mevcuttur.
- Model çoğunlukla talep üzerine bilgi değişimi standardına dayanmaktadır. Talep edilmediği durumda bilgi değişimi olamayacaktır.
- Talep edilen bilginin açılmış bir dava, yapılan bir denetim ile ilgili olması gibi belirlenmiş katı kriterlere uygun olması gerekebilmektedir.
- Bilgi değişimi için bir anlaşma olsa bile istenilen bilgi mevcut olmayabilir, toplanması zor olabilir veya kasıtlı olarak toplanmayabilir.
- Bu tip anlaşmalarda aksaklıkların giderilmesi ve yeni gelişmelere cevap vermek için değişikliğe gidilmesi son derece zordur. Yapılacak olan bir değişiklikte devletlerin mevcut anlaşmanın tümünü tekrar müzakere etmeleri gerekebilmektedir (Arnold, 2020).

Tablo 1: Bilgi Değişimi Türleri ve Yasal Çerçeveleri

	İki Taraflı	Çok Taraflı
Talep Üzerine Değişim	• Çifte vergilendirme anlaşmaları • Vergi Bilgi Değişim Anlaşmaları (TIEA)	• AB Karşılıklı Yardımlaşma Yoluyla Vergi, Harç ve Benzeri Alacakların Tahsili Direktifi (EU Mutual Assistance Recovery Directive) • OECD Vergi Konularında Karşılıklı İdari Yardımlaşmaya İlişkin Çok Taraflı Sözleşme (CMA)
Otomatik Değişim	• Çifte vergilendirme anlaşmaları (FATCA) • OECD Vergi Konularında Karşılıklı İdari Yardımlaşmaya İlişkin Çok Taraflı Sözleşme (CMA)	• AB Tasarruf Vergisi Direktifi • AB İdari İşbirliği Direktifi (EU Administrative Cooperation Directive) • Finansal Hesap Bilgilerinin Otomatik Değişimine İlişkin Çok Taraflı Yetkili Makam Anlaşması (CRS MCAA")

Kaynak: Han, C.R. & McGauran, R. (2014). Tracing trails: implications of tax information exchange programs for customs administrations. *World Customs Journal*, 8 (2), s.5.

Tablo 1’de bilgi değişimi türleri ve hangi anlaşmalarda kullanıldıkları özetlenmektedir. Bunlardan Sözleşme’nin (CMA) hem çok taraflı hem de iki taraflı model içinde gösterilmesinin nedeni Sözleşme kapsamında bilgi değişiminin tarafların yetkili makamları arasında ikili anlaşmalarda yapmalarını gerektirmesidir (Han & McGauran 2014).

Günümüzde iki taraflı bilgi değişiminin olası dezavantajları nedeniyle ülkeler çok taraflı ve otomatik bilgi değişimine dayanan modelleri tercih etmeye başlamışlardır. Bu modellerden biri olan Finansal Hesap Bilgilerinin Otomatik Değişimine İlişkin Çok Taraflı Yetkili Makam Anlaşması (CRS MCAA) Sözleşmenin (CMA) 6. Maddesi gereğince geliştirilmiştir. Kasım 2024 itibarıyla 125 ülke bu anlaşmanın tarafı olarak düzenli otomatik bilgi değişiminde bulunmaktadır (OECD, 2024b).

Çok taraflı yaklaşıma Tablo 1’dekilere ek olarak Amerika Kıtası Vergi İdareleri Merkezi’nin (CIAT) Vergi Bilgilerinin Değişimine İlişkin Model Anlaşması ve İskandinav ülkeleri Vergi Konularında Karşılıklı Yardıma İlişkin Sözleşme gösterilebilir (Keen & Ligthart, 2006).

VERGİSEL BİLGİLERİN DEĞİŞİMİNE YÖNELİK ULUSLARARASI GİRİŞİMLER

Bir vergi anlaşmasının amacı sınır ötesi faaliyetlerin önündeki vergi engellerini ortadan kaldırarak uluslararası ticaret ve yatırımları kolaylaştırmaktır. Bu kapsamlı amaç çifte vergilendirmenin önlenmesi, vergi kayıp ve kaçığı ile mücadele gibi operasyonel amaçlarla desteklenmektedir. Sözü edilen tüm bu amaçların gerçekleştirilmesinde vergisel bilgi değişimi önemli bir araç olarak kullanılmaktadır (Arnold, 2020).

Vergi makamları arasında bilgi değişiminin etkin bir şekilde gerçekleştirilebilmesi için AB, ABD ve OECD tarafından iki taraflı ve/veya çok taraflı yasal çerçeve oluşturulması, teknik standartlar geliştirilmesi, rehberlik ve eğitim sağlanması gibi çalışmalar yürütülmektedir.

AB Girişimi

AB üye ülkeleri arasında vergisel bilgilerin değişimine yönelik ilk adımlar 1977 tarihli 77/799/EEC sayılı Konsey Direktifi ile atılmıştır. Üye devletler arasındaki doğrudan vergilendirmede karşılıklı yardımlaşmayı düzenleyen Direktifte üç bilgi değişim yönteminin de uygulanabileceği belirtilmiştir (EUR-Lex, 1977).

2003 yılında tasarruflara ödenen faiz gelirlerinin vergilendirilmesine yönelik 2003/48/EC sayılı Avrupa Birliği Tasarruf Direktifi çıkarılmıştır. Direktif, AB’de ikamet eden kişilere yapılan sınır ötesi tasarruf geliri ödemeleri hakkında üye devletler arasında otomatik bilgi değişimi sağlayarak tasarruf geliri üzerinden vergi

kaçakçılığını önlemeyi amaçlamaktadır (EUR-Lex, 2003). Direktif bu haliyle bölgesel çok taraflı bir yaklaşım niteliğindedir.

Direktif, ikili vergi anlaşmalarında öngörüldüğü gibi talep üzerine bilgi değişimi yerine otomatik ve çok taraflı bilgi değişimini öngören ilk bağlayıcı yasal belge niteliğindedir. Bununla birlikte faiz geliri elde edilen ülkeye stopaj vergisi kesmesi veya otomatik bilgi değişiminde bulunması arasında seçim¹⁰ imkanı sunması, AB dışındaki ülkelerin kapsamı dışına çıkması, faiz gelirin kapsam dışındaki finansal araçlar aracılığıyla ve/veya tüzel kişiler yoluyla elde edildiğinde Direktifin bağlayıcılığının olmaması Direktifin boşlukları olarak sayılabilir (Rixen & Schwarz, 2012). Nitekim 2015 yılında 2015/2060 sayılı Konsey Direktifi ile uygulamadan kaldırılmıştır.

Yaşanan küreselleşme ile birlikte üye ülkelerin artan işbirliği ihtiyacının karşılanabilmesi için 2011 yılında çıkarılan 2011/16/EU sayılı Konsey Direktifi (DAC) ile 77/799/EEC sayılı Konsey Direktifi de yürürlükten kaldırılmıştır. Bilgi değişimi konusunda üye devletler arasında daha geniş kapsamlı bir idari işbirliğini düzenleyen DAC günümüze kadar yedi Konsey Direktifi ile genişletilerek halen (DAC 8) yürürlüktedir. Bu değişikliklerden 2014/107/EU sayılı Konsey Direktifi (DAC 2) 2016 yılından itibaren doğrudan vergilerin yanında finansal bilgilerin de otomatik bilgi değişimi kapsamına alınmasını zorunlu kılarak OECD'nin Ortak Raporlama Standardı (CRS) ile uyumlu hale getirmiştir.

ABD Girişimi

ABD Hazine Bakanlığı vergi kaçakçılığı ile mücadele kapsamında 2010 yılında FATCA'yı kabul etmiştir. FATCA uyarınca, ABD dışında finansal varlıkları bulunan ABD'li vergi mükellefleri¹¹ bu varlıklarını İç Gelir İdaresi'ne (IRS) bildirmek zorundadır. FATCA ayrıca belirli¹² yabancı finans kuruluşlarının ABD vergi mükellefleri veya ABD vergi mükelleflerinin önemli bir mülkiyet payına sahip olduğu yabancı kuruluşların finansal hesapları hakkındaki bilgileri doğrudan IRS'ye bildirmesini gerektirmektedir (IRS, 2024).

¹⁰ Bir ülke bilgi değişimini tercih ederse, faiz geliri hakkında en az yılda bir defa otomatik olarak bilgi sağlamalıdır. Eğer ülke stopaj vergisini tercih ederse elde edilen gelirin yüzde 25'i kaynak ülkede kalırken yüzde 75'i yatırımcının ikamet ettiği ülkeye aktarılır (EUR-Lex, 2003).

¹¹ Mükellefiyetten kasıt hem bireysel (ABD vatandaşları, doğum yeri ABD olanlar, ABD Yeşil Kart sahipleri, ABD'de adresi veya telefon numarası olanlar, ABD'ye para transferi için düzenli ödeme emri verenler) hem de kurumsal (ABD'de adresi veya ABD'de kurulmuş olan veya merkezi ABD'de bulunan tüzel kişiler, en az bir ABD vatandaşı tarafından kontrol edilen finansal olmayan yabancı kuruluş, bankalar, yatırım şirketleri, brokerlar ve belirli sigorta şirketleri) kişilerden oluşmaktadır (IRS, 2024).

¹² Bunlar arasında bankalar, yatırım kuruluşları, brokerlar ve belirli sigorta şirketleri gibi diğer finans kuruluşları yer almaktadır (IRS, 2024).

ABD'nin 113 ülke ile imzaladığı FATCA'da ikili anlaşma modeli ve otomatik bilgi değişimi uygulanmakla birlikte bildirim eşikleri¹³ ortak gelir vergisi beyannamesi verilip verilmemesine ve yurtdışında ikamet edilip edilememesine bağlı olarak değişmektedir (IRS, 2024).

OECD Girişimi

OECD'nin etkin bilgi değişiminin sağlanabilmesi için birbiri ile bağlantılı önemli girişimleri bulunmaktadır. 1998 yılında küreselleşmenin ortaya çıkardığı zararlı vergi uygulamalarını ele aldığı Raporunda¹⁴ vergi cennetlerinin bilgi değişiminde bulunmamaları nedeniyle vergi kaçakçılığı ve kara para aklamayı kolaylaştırdığı vurgulanmaktadır. Raporda mukim vergi mükelleflerinin uluslararası işlemleri ve yurtdışı faaliyetleri ile ilgili bilgileri (finansal hesap bilgileri, yapılan ödemeler vb.) Model Anlaşma'nın 26. maddesi kapsamında karşılıklı olarak paylaşılması ve bankacılık bilgilerinin erişiminin önündeki engellerin kaldırılması tavsiye edilmektedir.

2000 yılında OECD bünyesinde bugün itibarıyla G20 ve AB ülkelerinin de dahil olduğu 171 katılımcıyı temsil eden Küresel Forum çalışmalarına başlamıştır¹⁵. Küresel Forum 2002 yılında Model TIEA'yı geliştirmiştir. Model TIEA'da ülkeler arasında bilgi değişimi talep üzerine gerçekleştirilmekte iken 2014 yılında yapılan düzenleme ile otomatik bilgi değişimi desteklenmektedir.

2013 yılında çok uluslu şirketlerin uluslararası vergi düzenlemelerindeki boşluklardan faydalanarak karlarını düşük vergili yerlere aktarmalarını engellemek için Matrah Aşındırması ve Kar Aktarımı Eylem Planı (BEPS) yayınlamıştır. BEPS'te yer alan 15 eylem planından beşincisi tercihli vergi rejimleriyle (vergi cennetleri) etkin mücadelede ülkelerin vergi mükellefleri ile ilgili belirlenen konulardaki kararlarını bilgi değişiminde bulunarak şeffaflığın artırılmasına odaklanmaktadır (OECD, 2024c).

Otomatik bilgi değişiminin etkinliği kullanılan iletim biçimlerinin standartlaştırılmasını gerektirmektedir. 1981 yılında tasarlanan kağıt form ile yapılan bilgi değişimi 1992 yılında teknolojinin gelişmesi ile önce Standart Magnetic Format (SMF) adı altında verilerin manyetik bantlar şeklinde iletilmesine daha sonra ise disket ve CD Rom şekline evrilmiştir (Öner, 2010).

¹³ Tek beyanname verilmesi durumunda yıl sonunda 50.000 \$, eş ile birlikte beyanname verilmesi durumunda ise 100.000 \$'dan fazla yabancı finansal varlığa sahip olunduğunda bildirimde bulunulması gerekmektedir. Ayrıca yurtdışında yaşayan vergi mükellefleri için tek beyanname için 200.000 \$, eş ile birlikte beyanname verilmesi durumunda ise 400.000 \$'dan fazlası için bildirim gerekmektedir (IRS, 2024).

¹⁴ Zararlı Vergi Rekabeti: Ortaya Çıkan Küresel Bir Sorun (1998 Raporu).

¹⁵ Küresel Forum bu kapsamda şeffaflık ve bilgi paylaşımı standartlarının (hem talep üzerine hem de otomatik olarak) uygulanması, uygulamanın etkinliğinin değerlendirilmesi için akran değerlendirmeleri yapılması ve üyelerini desteklemek için kapasite geliştirme ve teknik yardım sunulmasını üstlenmektedir (Global Forum, 2025).

2014 yılında ise küresel standart olarak Ortak Raporlama Standardı (CRS) onaylamıştır. Temmuz 2017 itibarıyla de CRS kapsamında ilk veri¹⁶ paylaşımı gerçekleşmeye başlamıştır. CRS içeriğinde paylaşılacak finansal hesap bilgileri, raporlaması gereken finansal kuruluşlar, kapsanan hesap türleri ve mükellefleri ve finansal kuruluşlar tarafından uyulması gereken prosedürler yer almaktadır (OECD, 2017b).

CRS'den önce talep üzerine bilgi değişiminde uygulamanın talep üzerine olması, vergi makamlarının talepte bulunabilmek için potansiyel vergi kaçakçısının kimliğini bilmeleri gerekmesi, talep edilen bilginin öngörülebilir bir bilgi (kaçakçılık ile ilgili) olması gerekmektedir. CRS ile birlikte bilgi paylaşımının otomatik, yıllık, çok daha kolay ve uygun maliyetli olması, değişime konu olan bilgilerin kapsamının daha da genişlemesi ve çok taraflı bir çerçeve anlaşması olduğundan geniş bir ağ olması ile vergi makamları arasındaki bilgi değişimi daha işlevsel hale gelmiştir (Baselgia, 2023).

CRS'nin muhtemel faydaları arasında ayrıca bir vergi kaçakçılığı durumunda zamanında bilgi sağlayabilmesi, vergi idarelerinin daha önce herhangi bir uyumsuzluk belirtisine sahip olmadığı durumlarda bile uyumsuzluk vakalarını tespit edilebilmesi, kaçakçılığı caydırıcı etkisi ile gönüllü uyumu artırabilmesi, vergi mükelleflerini ilgili tüm bilgileri bildirmeye teşvik edebilmesi, vergi gelirlerini artırabilmesi ve böylece daha adil bir vergileme ortaya çıkarabilmesi yer almaktadır (OECD, 2012).

FATCA ve CRS'nin Karşılaştırılması

İki düzenlemenin de temel amacı 2008 Finansal Krizi'nden sonra vergi mükelleflerinin gizledikleri finansal bilgilerin vergi makamları tarafından tespit edilerek vergi kaçakçılığı ile mücadelede yardımcı olmaktır.

Amaçları ortak olan bu iki düzenlemenin farklılıkları aşağıdaki şekilde özetlenebilir (Cleartax, 2024):

- FATCA, bir ABD yasası olup ABD'de vergi mükellefi olan kişilerin finansal kuruluşlar tarafından IRS'ye raporlanmasıyla ilgiliyken, CRS imzası bulunan ülkelerin vergi makamları arasında küresel düzeyde finansal bilgi alışverişine odaklanmaktadır. CRS bu anlamda FATCA'nın daha uluslararası bir versiyonu olarak kabul edilir.

- FATCA kapsamında bildirilen ABD vatandaşlarının sayısı yalnızca birkaç bin iken CRS kapsamında milyonlarca hesap raporlanmaktadır.

¹⁶ CRS kapsamında hesap sahibinin kimlik bilgileri, bakiye, faiz ve/veya temettü tutarı, hesapta tutulan varlıklara ilişkin olarak elde edilen diğer gelir tutarı, finansal varlıkların satışından veya itfasından elde edilen gelirler, raporlama yapan finansal kuruluş tarafından hesaba ilişkin olarak ödenen veya alacak kaydedilen tutar dahil olmak üzere hesaba ilişkin finansal bilgiler yer almaktadır (Casi vd. 2020).

- FATCA’da finansal hesapların her zaman raporlanması zorunlu değil iken CRS’de zorunludur.
- FATCA’da raporlama için bireysel hesapta 50.000\$’dan fazla bakiye gerekirken CRS’de asgari tutar sınırı yoktur.
- FATCA, ödeme alan kişinin dokümantasyonuna ilişkin zorunlu gereklilikleri yerine getirmeyen finansal kuruluşa ABD kaynaklı ödemeleri üzerinden yüzde 30 oranında stopaj vergisi uygularken CRS’de böyle bir yaptırım yoktur (Cathell & Wagner, 2017).
- CRS’de sadece otomatik bilgi değişimi kullanılırken, FATCA’da ABD vatandaşları için otomatik bilgi değişimi, yabancı finansal hesap sahiplerine ilişkin veriler ise sadece talep üzerine bilgi değişimi ile iletilmektedir (Casi vd. 2020).

BİLGİ DEĞİŞİMİNİN VERGİ KAYIP VE KAÇAĞI ÜZERİNDEKİ ETKİSİ

Vergi idareleri arasındaki bilgi değişiminin uluslararası alanda vergi kayıp ve kaçakını nasıl etkilediği ile ilgili araştırmalar son yıllarda akademik çalışmalara sıklıkla konu olmaktadır. Ancak bu etkinin tespit edilebilmesi paylaşılan bilgilerin ülkelerdeki kişisel verilerin korunması, vergi mahremiyeti gibi kanunların da kapsamına girebildiği ve yatırımcı davranışlarını etkileyebildiği için her zaman kolay olamamaktadır. Yine de bu konuda yapılmış aşağıda verilen çalışmalar incelendiğinde önemli sonuçlara ulaşılabilir.

Bilgi değişiminin erken dönemine bakıldığında sadece Hollanda ve İsveç’in bilgi paylaşımına ilişkin bazı verileri (sadece anlaşma sayısı ve şekli) kamuya açıkladığı görülmektedir. Buna göre yapılan incelemede Hollanda’nın 1993-2001 döneminde vergi bilgisi paylaşımının önemli oranda (%43) arttığı ve bu artışın yaklaşık %84’ünün otomatik bilgi değişimi ile yapıldığı görülmektedir. İsveç’te ise 1997-2000 döneminde bilgi değişimi %14 oranında artmıştır. Sadece 2000 yılında 25 ülkeye 219.000 vakaya ilişkin bilgi sağlanmış, bu bilgilerin neredeyse tamamında otomatik bilgi değişimi yöntemi kullanılmıştır (Keen & Ligthart, 2006).

Norveç, 2009 yılında gerçekleştirdiği otomatik bilgi değişimi ile elde ettiği bilgileri Norveç’teki vergi mükellefleri tarafından verilen gelir vergisi beyannameleriyle karşılaştırmıştır. İnceleme sonucunda, vakaların %38,7’sinde Norveç’te vergiye tabi olan gelirin bildirilmediği ortaya çıkmıştır (OECD, 2012).

Huizinga ve Nicode`me (2004), Uluslararası Ödemeler Bankası (BIS) verilerinden yararlanarak 1999 yılından itibaren OECD üye ülkeleri arasındaki iki taraflı bilgi değişimi anlaşmalarının (TIEA) uluslararası mevduatlar üzerindeki etkisini araştırmışlardır. Çalışmada bilgi değişiminin (TIEA’ların) ülkeler arasındaki mevduat akışları (yatırımları) üzerinde güçlü bir etkisi olmadığı bulunmaktadır. Bu sonuç TIEA ağının (çalışmanın yapıldığı yıllardaki) yetersizliğine ve paylaşılan bilgilerin kalitesine bağlanmaktadır. Çalışmada ayrıca öneri olarak daha fazla

ülkenin bilgi değişimine dahil edilmesi ve paylaşılacak bilgilerin belli bir standardizasyona bağlanarak kalitesinin artırılması önerilmektedir.

Rixen ve Schwarz (2012), Fransa, İtalya, İsveç ve İspanya verilerini kullanarak bu dört ülke için Avrupa Birliği Tasarruf Direktifi'nin etkinliğini değerlendirmişlerdir. Çalışmaya göre stopaj vergisini tercih eden ülkelerde sermaye çıkışı yaşanmazken, bilgi değişiminde bulunan ülkelere Direktif kapsamı dışındaki üçüncü ülkelere sermaye çıkışı gerçekleşmektedir. Çalışmada ayrıca Direktif'in barındırdığı boşluklar nedeniyle etkinliğinin sınırlı olduğu ve çözüm olarak otomatik bilgi değişiminin tüm ülkeler için zorunlu hale getirilmesi önerilmektedir.

Johannesen ve Zucman (2014), 2003-2011 dönemi için Uluslararası Ödemeler Bankası'nın (BIS), İsviçre, Lüksemburg ve Cayman Adaları da dahil olmak üzere 13 büyük vergi cennetinin banka mevduat verilerine erişim sağlamışlardır. Çalışmada 2008 yılında vergi cennetleri ile yapılan 220'den fazla potansiyel ortak ülkenin bilgi değişimi (talep üzerine) verileri analiz edilmektedir. Buna göre talep üzerine bilgi değişimi anlaşmalarının vergi cennetlerindeki banka mevduatlarında geniş çaplı bir düşüşe yol açmamakla birlikte bu mevduatların geldikleri ülkelere geri dönmek yerine ülkeleriyle bir anlaşma kapsamında olmayan vergi cennetlerine yöneldikleri görülmektedir. Bu da küresel olarak offshore'da tutulan fonların kabaca değişmediğini göstermektedir.

Hanlon vd. (2015) Federal Rezerv ve ABD Hazinesi tarafından toplanan gelen portföy (hisse senedi ve borçlanma araçları) yatırım (hem vergi cennetlerinden hem de vergi cenneti olmayanlardan) verilerini incelemişlerdir. Çalışmada vergi cennetlerinden gelen portföy yatırımlarının bir kısmının "gerçek" yabancı yatırımcıdan ziyade ABD vatandaşlarının vergi kaçırmak için vergi cennetlerinde tuttıkları şahsi servetleri olduğu tespit edilmektedir. İkinci olarak ABD 2008 yılı itibariyle vergi cenneti ülkelerle imzaladığı dört TIEA'nın bu cennetlerden gelen portföy yatırımlarını (hisse senedi için %26,6 ila %32,6 ve borçlanma araçlarında %0 ila %32,5 oranında) azalttığı hesaplanmaktadır.

Caruana-Galizia ve Caruana-Galizia (2016), 1995-2008 dönemi için AB'ye ait olan bireysel offshore kuruluşları ile AB'ye ait olmayan bireysel offshore kuruluşlarının sahip oldukları fonları, 2013 yılında iki büyük offshore hizmet firmasından (Singapur merkezli Portcullis TrustNet (TNET) ve İngiliz Virgin Adaları merkezli Commonwealth Trust Limited (CTL)) sızdırılan bilgiler ile karşılaştırmışlardır. Çalışmada 2005 tarihli AB Vergi ve Tasarruf Direktifindeki boşluklar nedeniyle fonların ne ülkelere geri gönderildiği ne de aynı offshore merkezinde kaldığı bunun yerine iş birliği yapmayan diğer offshore ülkelere taşındığı sonucuna varılmaktadır.

Menkhoff ve Miethe (2019), 2003-2017 dönemi için Uluslararası Ödemeler Bankası'nın (BIS) yayınladığı verileri kullanarak 1397 ülke çifti için hem vergi cennetlerine gelen mevduatın hem de buralardan vergi cenneti olmayan ülkelere

giden mevduatın bilgi değişimi anlaşmaları karşısındaki durumunu ele almışlardır. Çalışma bu haliyle Johannesen ve Zucman'ın (2014) öncü çalışmalarının hem veri seti hem de zaman aralığı olarak daha kapsamlı halidir. Çalışmanın sonuçları öncelikle Johannesen ve Zucman'ı (2014) teyit etmektedir. Buna göre vergi cennetleriyle yapılan talep üzerine bilgi değişimi anlaşmaları vergi cennetlerindeki banka mevduatlarını %27,5 oranında azaltmaktadır. Ayrıca vergi cenneti olmayan ülkelerdeki vergi cennetlerinden gelen mevduatlarda da azalma olmaktadır. Ancak her iki tepki de zamanla azalmakta ve 2010 yılından sonra sermayenin kısa vadede bilgi değişimi anlaşması olmayan vergi cennetlerine kaymasının yanında vergi kaçakçılarının yeni vergi kaçakçılığı türlerine yöneldikleri görülmektedir. Son olarak otomatik bilgi değişiminde Ortak Raporlama Standardı (CRS) özel olarak ele alındığında vergi cennetlerindeki mevduatlarda önemli bir azalmaya (%43'lük) neden olduğu görülmektedir.

Beer vd. (2019) yaptıkları çalışmada 1995-2018 döneminde Uluslararası Ödemeler Bankası (BIS) Yerel Bankacılık İstatistiklerinden (LBS) faydalanarak uluslararası vergi kaçakçılığını azaltmada bilgi değişimi Modellerinin etkisini test etmişlerdir. Çalışmada 39 ülkedeki 200'den fazla karşı taraf ülkede ikamet edenler tarafından tutulan yabancılara ait mevduatlar incelenmektedir. Buna göre vergi cennetlerinde tutulan mevduatların zayıf istatistiksel anlamlılığa sahip olmakla beraber talep üzerine bilgi değişimi ile birlikte %8 ila %12 arasında azaldığı buna karşılık otomatik bilgi değişiminin yabancılara ait mevduatlar üzerinde güçlü ve anlamlı (%25 oranında azalttığı) bir etkisi olduğu tespit edilmektedir. Otomatik bilgi değişimi Modelleri kendi içinde değerlendirildiğinde ise FATCA'nın vergi cennetlerinde tutulan mevduatlar üzerinde istatistiksel olarak anlamlı bir azalma yaratmadığı ortaya konulmaktadır. Sonuç olarak uluslararası vergi kaçakçılığının azaltılmasında talep üzerine bilgi değişimi ve FATCA yerine CRS'nin çok daha etkili olduğu ortaya konulmaktadır.

Ahrens ve Bothner (2020) FATCA ve CRS'nin uluslararası vergi kaçakçılığı üzerindeki etkisini 2009-2018 dönemi için Uluslararası Ödemeler Bankası (BIS) Yerel Bankacılık İstatistikleri (LBS) ve Uluslararası Para Fonu (IMF) tarafından yapılan Koordineli Portföy Yatırım Anketi (CPIS) verilerini kullanarak analiz etmişlerdir. Çalışmada iki otomatik bilgi değişimi yönteminin kabulü ile birlikte hane halkının vergi cennetlerindeki varlıklarının %67 oranında azaldığı tahmin edilmektedir. Ayrıca kimlik gizleme yoluyla anlaşma ihlali, anlaşmaları imzalamayan vergi cennetlerine veya ABD'ye varlık kaydırılmasına dair bir kanıt bulunmamaktadır. Bu sonuçlar iki otomatik bilgi değişimi yönteminin uluslararası vergi kaçakçılığını önlemede başarılı olduğunu göstermektedir.

Casi vd. (2020) vergi cennetlerindeki bireyler ve kuruluşlar tarafından tutulan banka mevduat verilerinden faydalanarak 2014'ün son çeyreği ile 2017'nin üçüncü çeyreği arasındaki dönem için CRS'nin vergi kaçakçılığı üzerindeki kısa vadeli etkisini analiz etmişlerdir. Çalışmaya göre ilgili dönemde:

- Vergi cennetlerinde tutulan (AB ve OECD ülkelerinde yerleşik kişilerin sahip olduğu) sınır ötesi mevduatlarda 46 milyar ABD doları (toplam mevduatın %11,9'u) azalma meydana gelmiştir.

- CRS'nin ülkelerin çoğunda yürürlüğe girdiği dönemde, ABD'de tutulan ve AB ve OECD ülkelerinde ikamet edenlerin sahip olduğu sınır ötesi mevduatlarda 60 milyar ABD doları artış meydana gelmiştir.

Dolayısıyla CRS'nin uygulanmaya başlamasıyla vergi cenneti ülkelerdeki mevduatlarda anlamlı ve ani düşüş meydana gelmekle beraber buradan çıkan mevduatların CRS kapsamında olmayan ABD'ye yöneldiği görülmektedir.

O'Reilly vd. (2021) 2006-2018 dönemi Uluslararası Ödemeler Bankası'ndan (BIS) temin edilen Yerel Bankacılık İstatistiklerini (LBS) içeren verilerden faydalanarak bilgi değişiminin uluslararası finans merkezlerindeki¹⁷ (IFC'ler) yabancı sermayeli banka mevduatları üzerindeki etkisini değerlendirmişlerdir. Bilgi değişimi ile birlikte IFC'lerdeki bankalarda bulunan IFC dışı yerleşiklere ait mevduatlarda %24 oranında (400 milyar ABD dolarının üzerinde) güçlü bir düşüş olduğu tahmin edilmektedir. Ayrıca çalışmada bilgi değişimi türlerinin etkisi de analiz edilmeye çalışılmaktadır. Buna göre talep üzerine bilgi değişiminin (EOIR) etkisi zaman içinde değişim göstermektedir. İmzalanan ilk EOIR anlaşmalarının IFC mevduatlarında %10'luk bir azalma gibi istatistiksel olarak anlamlı bir etki yarattığı fakat zaman içinde her bir ek anlaşmanın etkisinin gittikçe azaldığı gözlenmektedir. Buna karşın otomatik bilgi değişiminin (AEOI) başlamasının yabancı sermayeli IFC mevduatlarında önemli (%22 oranında) bir düşüşe yol açtığı görülmektedir. Çalışmada ayrıca bilgi değişiminin dünya çapında yaygınlaşmasının vergi uyumu ve devletlerin vergi gelirleri üzerinde pozitif bir etkisi olduğu sonucuna varılmaktadır.

Baselgia (2023) otomatik bilgi değişiminin etkinliğini İsviçre'nin 2010 yılında (çalışmanın yayınlandığı 2023 yılı itibariye hala yürürlükte olan) çıkardığı vergi affını ele alarak değerlendirmiştir. Çalışmada İsviçre'nin otomatik bilgi değişimini başlattığı 2017 yılı öncesi ve sonrası affa başvuran mükellefler analiz edilmektedir. Buna göre vergi affına başvuran mükelleflerin (155.688 kişi) yaklaşık 107 bin kişisi (yaklaşık %70'i) otomatik bilgi değişiminin uygulamaya girdiği 2017 yılı ve sonrasında vergi affına başvurumaktadırlar. Beyan edilen toplam tutarın (66,4 milyar İsviçre frangı'nın) 35,2 milyar İsviçre frangının (yaklaşık %53'ünün) otomatik bilgi değişiminin affa katılmaya mecbur ettiği 2017 yılı sonrası başvuran mükelleflere aittir. Çalışmada ayrıca İsviçre vergi affının ortaya çıkardığı gizli servet miktarı açısından başarılı bir af uygulaması olduğu ve bu başarının otomatik bilgi değişimi ile yakından bağlantılı olduğu sonucuna varılmaktadır.

Boas vd. (2024) yaptıkları çalışmalarında banka bilgilerinin otomatik değişiminin Danimarka'da vergi uyumu üzerindeki etkisini analiz etmişlerdir.

¹⁷ Çalışmada uluslararası finans merkezleri ile içinde Cayman Adaları, Singapur, İsviçre, Bahamalar gibi 16 vergi cenneti ülke kastedilmektedir.

Araştırmada yabancı bankalar tarafından Danimarka'ya gönderilen raporlar (yaklaşık 300.000) Danimarka nüfusunun tamamını kapsayan gelir, servet ve sınır ötesi banka transferlerine ilişkin idari mikro veriler ile eşleştirilmektedir. Buna göre çalışmada üç ana sonuca ulaşılmaktadır. Birincisi otomatik bilgi değişiminin başlamasıyla (2015) 2016-2017 dönemi vergi beyannamelerinde herhangi bir yabancı finansal gelirini kendi kendine bildiren mükellef sayısında keskin bir artış (yaklaşık üç kat) gözlenmektedir. İkincisi, Danimarka offshore vergi kaçakçılığında yaklaşık %70'lik bir düşüşe neden olduğu tahmin edilmektedir. Üçüncüsü ise yabancı bankalardan gelen yeni bilgi raporları sayesinde vergi otoritelerinin denetimlerinde vergi kaçakçılığını tespit etme kapasiteleri artmaktadır.

Yapılan Akademik Çalışmaların Değerlendirilmesi

Vergi idareleri arasındaki bilgi değişiminin uluslararası vergi kayıp ve kaçakları üzerindeki etkisini analiz etmeye çalışan akademik çalışmalar incelendiğinde aşağıdaki sonuçlara ulaşılabilmektedir. Buna göre:

- Vergi idareleri arasında bilgi değişimi mekanizmasına katılan ülke sayısı hızla artmaktadır.
- Talep üzerine yapılan bilgi değişimi sonucunda vergi cennetlerindeki banka mevduatları geldiği ülkeye geri gitmek yerine anlaşma kapsamında olmayan ülkelere kayabilmektedir.
- Talep üzerine bilgi değişiminin vergi kayıp ve kaçaklarını beklenildiği kadar azaltmadığı bunun yerine günümüzde ülkelerin çok taraflı otomatik bilgi değişimine yöneldikleri görülmektedir.
- Özellikle otomatik bilgi değişiminin mükellefleri ilgili tüm bilgilerini idareye bildirmeye teşvik etmesi ülkelerin vergi gelirlerinde artış sağlayabilmektedir.
- Vergi kayıp ve kaçaklarının azaltılmasında CRS'nin FATCA'ya göre daha etkin olduğu görülmektedir.
- CRS'ye gittikçe daha fazla ülkenin dahil olmasıyla birlikte vergi cennetlerinden çıkan mevduat CRS kapsamında olmayan ABD'ye yönelmektedir.
- Vergi kaçırın kişiler yeni vergi kaçakçılığı yöntemlerine yönelebilmektedir.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Yaşanan küreselleşme ile birlikte ekonominin dijitalleşmesi uluslararası vergi kayıp ve kaçaklarını arttıran nedenlerin başında gelmektedir. Bunun önüne geçilebilmesi için yapılan uluslararası düzenlemelerde vergi idareleri arasında bilgi değişiminin sağlanması bir politika aracı olarak ön plana çıkmaktadır. Bu kapsamda günümüzde AB, ABD ve OECD'nin yürüttükleri çalışmalar sonucu otomatik bilgi değişimine dayanan FATCA ve Ortak Raporlama Standardı (CRS) uygulanmaktadır.

Vergi kayıp ve kaçığının önlenmesinde vergi idareleri arasında otomatik bilgi değişiminin etkili olduğu anlaşılmaktadır. Bu etkinin sürdürülebilmesi için iki önemli düzenleme önerilmektedir.

Öncelikle mükelleflerin anlaşma kapsamında olmayan ülkeleri tercih etmeleri şeklinde tanımlanan üçüncü ülke sorununun engellenmesi için başta ABD olmak üzere kapsam dışında kalan ülkelerin CRS kapsamına dahil edilmesi gerekmektedir.

Bir diğer gereklilik ise ülke içi yasal düzenlemelerdir. Otomatik bilgi değişimini kolaylaştıracak düzenlemelerin (vergi makamlarının finansal kuruluşlardan ve üçüncü taraflardan vergi ile ilgili bilgileri edinme yetkisi, bu bilgileri diğer ülke vergi makamları ile paylaşma yetkisi ve finansal kuruluşların mükellef ile ilgili bilgilere sahip olma yetkisi) yapılması gerekmektedir (Keen ve Lighthart, 2006).

Ayrıca otomatik bilgi değişiminin etkinliğini azaltabilecek vergi kaçakçılarının başvurduğu yeni yöntemlere (örneğin, özel vakıf yolu ile mevduatın aktarılması, yatırım yoluyla vatandaşlık alınması gibi) karşı da yasal düzenlemelere gidilmesi önerilmektedir.

Yazar katkı oranı ve çıkar çatışması beyanı: Çalışma tek yazarlı olup katkı oranı %100'dür ve herhangi bir çıkar çatışması bulunmamaktadır.

KAYNAKÇA

- Ahrens, L. & Bothner, F. (2020). The big bang: Tax evasion after automatic exchange of information under FATCA and CRS. *New Political Economy*, 25 (6), 849-864. <https://doi.org/10.1080/13563467.2019.1639651>.
- Alstadsæter A., Johannesen, N. & Zucman, G. (2019). Tax evasion and inequality. *American Economic Review* 109 (6). 2073–2103. <https://doi.org/10.1257/aer.20172043>.
- Arnold, B. J. (2020). An Introduction to tax treaties. *UN DESA Publishing*. https://financing.desa.un.org/sites/default/files/2023-03/TT_Introduction_Eng.pdf,
- Ateş, L. (2023). Dijital platformlar aracılığıyla elde edilen gelir bilgisinin uluslararası otomatik değişimi ve Türkiye. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi (SÜHFD)*, 31 (1), 297-324.
- Baselgia, E. (2023). The compliance effects of the automatic exchange of information: Evidence from the Swiss Tax Amnesty. *EU Tax Observatory*, Working Paper. No. 19. <https://www.taxobservatory.eu/publication/the-compliance-effects-of-the-automatic-exchange-of-information-evidence-from-the-swiss-tax-amnesty/>.

- Beer, S., Coelho, M.D. & Leduc, S. (2019). Hidden treasure: the impact of automatic Exchange of information on cross-border tax evasion. *IMF Working Paper* 19/286.
<https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/12/20/Hidden-Treasure-The-Impact-of-Automatic-Exchange-of-Information-on-Cross-Border-Tax-Evasion-48781>
- BM (2021). *Model Double Taxation Convention United Nations Between Developed And Developing Countries*.
https://financing.desa.un.org/sites/default/files/2023-05/UN%20Model_2021.pdf,
- Boas, H. F., Johannesen, N., Kreiner, C. T., Larsen, L. T. & Zucman, G. (2024). Taxing capital in a globalized world: The effects of automatic information exchange. *National Bureau of Economic Research (NBER)*, Working No. 32714, 1-60.
https://www.nber.org/system/files/working_papers/w32714/w32714.pdf.
- Caruana-Galizia, P. & Caruana-Galizia, M., (2016). Offshore financial activity and tax policy: Evidence from a leaked data set. *Journal of Public Policy*, 36, 457–488. <https://www.jstor.org/stable/26775350>
- Casi, E., Spengel, C. & Stage, Barbara M. B. (2020). Cross-border tax evasion after the common reporting standard: Game over?" *Journal of Public Economics*, 190, 1-22. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2020.104240>
- Cathell, R. M. & Wagner, H. (2017). Recent developments under FATCA, U.S. withholding tax, and global information reporting. *Crowe*. 1-7.
<https://www.crowe.com/-/media/crowe/llp/folio-pdf/recent-developments-under-fatca-us-withholding-tax-and-gir-tax-18000-073a.pdf?rev=d96cf4df9c7b4671af29794fd447ed93&hash=F95CC4A5F5C38B47D20ECC6B775EDBD4>
- CIAT (1999), *Model agreement tax information exchange*.
https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosTecnicos/Ingles/1999_model_agreement_tax_information_ciat.pdf
- Cleartax (2024). *Difference Between FATCA And CRS compliance*.
<https://cleartax.in/s/fatca-crs-compliance>
- Çelikkaya, A. & Bişgin, A. (2012). Uluslararası alanda vergi idareleri arasında bilgi değişimi: Türkiye'nin taraf olduğu anlaşmalar açısından konunun değerlendirilmesi. *Maliye Dergisi*, Sayı 16, 76-94.
- Dharmapala, D. & Hines, J.R. (2009). Which countries become tax havens? *Journal of Public Economics*, 93, 1058–1068,
<https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2009.07.005>

- EUR-Lex, (1977), Council Directive 77/799/EEC, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/1977/799/oj/eng>
- EUR-Lex (2003), Council Directive 2003/48/EC, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32003L0048>
- Gadžo, S. & Klemenčić, I. (2017). Effective international information exchange as a key element of modern tax systems: promises and pitfalls of the OECD's common reporting standard. *Public Sector Economics*, 41 (2), 207-226.
- Global Forum (2025). *Global Forum on transparency and exchange of information for tax purposes*. https://www.oecd.org/en/publications/global-forum-on-transparency-and-exchange-of-information-for-tax-purposes_2219469x.html
- Han, C.R. & McGauran, R. (2014). Tracing trails: Implications of tax information exchange programs for customs administrations. *World Customs Journal*, 8 (2), 3-14. <https://doi.org/10.55596/001c.9306030>
- Hanlon, M., Maydew E. L. & Thornock, J. R. (2015). Taking the long way home: U.S. tax evasion and offshore investments in U.S. equity and debt markets. *The Journal of Finance*, 70 (1), 257-287. <https://www.jstor.org/stable/43611028>
- Huizinga, H. & Nicode`me, G. (2004). Are international deposits tax-driven. *Journal of Public Economics*, 88, 1093–1118. [https://doi.org/10.1016/S0047-2727\(03\)00058-6](https://doi.org/10.1016/S0047-2727(03)00058-6)
- IRS (2024). *Summary of FATCA reporting for U.S taxpayers*. <https://www.irs.gov/businesses/corporations/summary-of-fatca-reporting-for-us-taxpayers>
- Johannesen, N. & Zucman, G. (2014). The end of bank secrecy? An evaluation of the G20 tax haven crackdown. *American Economic Journal: Economic Policy*, 6 (1), 65–91. <http://dx.doi.org/10.1257/pol.6.1.65>
- Keen, M. & Ligthart, J. E. (2006). Information sharing and international taxation: A Primer, *International Tax and Public Finance*, 13, 81–110,
- Legal Information Institute. (2023). Multilateral. <https://www.law.cornell.edu/wex/multilateral#:~:text=Multilateral%20agreements%20are%20characterized%20by,commitments%20among%20the%20participating%20entities>
- Menkhoff, L. & Miethe, J. (2019). Tax evasion in new disguise? Examining tax havens' international bank deposits. *Journal of Public Economics* 176, 53–78. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2019.06.003>
- Oberson, X. (2015). *International exchange of information in tax matters*. Edward Elgar Publishing.

- OECD (2024a). *Harmful Tax Practices 2023 peer review reports on the exchange of information on tax rulings: Inclusive framework on BEPS: Action 5*. https://www.oecd.org/en/publications/2024/12/harmful-tax-practices-2023-peer-review-reports-on-the-exchange-of-information-on-tax-rulings_1c3b34ec.html
- OECD (2024c). *Global Forum on transparency and exchange of information for tax purposes*. <https://web-archive.oecd.org/tax/transparency/who-we-are/about/>
- OECD (2024b). *Signatories Of The Multilateral Competent Authority Agreement On Automatic Exchange Of Financial Account Information And Intended First Information Exchange Date*. <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-issues/tax-transparency-and-international-co-operation/crs-mcaa-signatories.pdf>
- OECD (2017a). *Model Tax Convention on Income and on Capital: Condensed Version 2017*. OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/mtc_cond-2017-en,
- OECD (2017b). *Standard for automatic exchange of financial account information in tax matters, Second Edition*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264267992-en>
- OECD (2012). *Automatic exchange of information what it is, how it works, benefits, what remains to be done*. OECD Publishing. <https://web-archive.oecd.org/2014-07-10/206531-automatic-exchange-of-information-report.pdf>
- OECD (2011). *Implementing the Tax Transparency Standards: A Handbook for Assessors and Jurisdictions, Second Edition*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264110496-en>
- OECD & Council of Europe (2011). *The Multilateral Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters: Amended by the 2010 Protocol*. OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264115606-en>
- OECD (1998). *Harmful tax competition an emerging global issue*, https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/1998/04/harmful-tax-competition_g1ghgc60/9789264162945-en.pdf
- O'Reilly, P., Parra Ramirez, K. & Stemmer, M. A. (2021). Exchange of information and bank deposits in international financial centres. *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics*, 239 (4), 27-69. <https://dx.doi.org/10.7866/HPE-RPE.21.4.2>
- Öner, C. (2010). *Uluslararası alanda vergi idareleri arası bilgi değişimi*. Yetkin Yayınları.

- Rixen, T. & Schwarz, P. (2012). How effective is the European Union's Savings Tax Directive? Evidence from four EU member states, *JCMS*, 50 (1), 151–168
<https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2011.02213.x>
- Tax Justice Network (2024). *The State of tax justice 2024*,
<https://taxjustice.net/reports/the-state-of-tax-justice-2024/>
- Tax Justice Network (2009). *Tax information exchange arrangements*.
https://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Tax_Information_Exchange_Arrangements.pdf
- Valkama, M. (2013). *The Nordic Mutual Assistance Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters*. Günther, C. O. ve Tüchler, N. (Der),
Exchange of information for tax purposes: Series on international tax law, 197-220.
- Zucman, G. (2013). The missing wealth of nations: Are Europe and the U.S net debtors or net creditors? *The Quarterly Journal of Economics*, 128, 1321-1364.