



İlker ÜNAL(*)

VERGİ İNCELEMESİNDE ÖLÇEK ETKİSİ ve ABD GELİR İDARESİ UYGULAMA SONUÇLARI

*SCALE EFFECT IN TAX
EXAMINATIONS AND THE
IMPLEMENTATION RESULTS OF THE
US INTERNAL REVENUE SERVICE*



Yaşar Arif ERDOĞ(**)

ÖZ

Dünyanın en büyük ekonomisi olan Amerika Birleşik Devletleri bununla paralel olarak aynı zamanda, Dünyanın en karmaşık vergi sistemine sahiptir. ABD Gelir İdaresi (IRS), vergi kayıp ve kaçaklarını azaltmak için etkin bir vergi inceleme sistemi kurmuştur. Vergi inceleme gücünü büyük ölçekli mükelleflere yoğunlaştırmak, ABD'deki vergi inceleme sisteminin en önemli ayağını oluşturmaktadır. ABD'de vergi inceleme oranı, mükellef firma ölçeğiyle doğru orantılı olarak artmakta olup büyük ölçekli mükelleflerin tamamına yakınının inceleme kapsamına alınması amaçlanmaktadır. Bu çalışmada, IRS'nin vergi inceleme politikasının uygulama sonuçları çeşitli istatistiklerle gösterilmeye çalışılacaktır.

Anahtar Kelimeler: IRS, Vergi İncelemesi, Saha İncelemesi, Ölçek, Gelir Ajanı, Vergi Uyum Memuru

ABSTRACT

The United States of America has the most complicated tax system in parallel with having the largest economy in the world. The US Internal Revenue Service (IRS) has established an effective tax examination system to diminish tax evasion. Concentrating on large scale taxpayers is the key attribute of the tax examination system in the US. The larger taxpayer is the more frequently it is examined, and this is the backbone of the US system. In this article, the application results of the US tax examination policy are studied along with various statistics.

Key Words: IRS, tax examination, field examination, scale, revenue agent, tax compliance officer

(*) Vergi Müfettişi

(**) Vergi Müfettişi

1- GİRİŞ

Yaklaşık 16 trilyon ABD Doları tutarındaki milli geliriyle¹ Dünya’da birinci sırada olan Amerika Birleşik Devletleri, bununla paralel olarak yine Dünya’nın en büyük ve karmaşık vergi sistemine sahiptir. Bu büyüklüğü anlamak için 2013 yılında ABD’de yaklaşık 240 milyon adet gelir ve kurumlar vergisi beyannamesi doldurulduğunu, bu beyannamelere istinaden 2.5 trilyon ABD Doları vergi tarh edildiğini belirtmek yeterli olacaktır.²

ABD’de vergi incelemesi **Amerikan Yurtiçi Gelir Hizmetleri İdaresi (Internal Revenue Service-IRS)** tarafından yapılmakta olup 2013 rakamlarına göre gelir ve kurumlar vergisi mükelleflerin sadece %1’lik bir bölümü incelenmiştir.³ İlk bakışta vergi inceleme oranı genel olarak düşük görünse de mükellef grupları itibarı ile bu oranın çarpıcı şekilde farklılıklar gösterdiği görülmektedir. Vergi inceleme oranı, incelenen işletme veya beyannamelerin büyüklüğüyle doğru orantılı olarak artmakta, vergi incelemesi sonucunda yapılan ek tarhiyat tutarında da buna paralel olarak belirgin bir artış gözlenmektedir.

İlerleyen bölümlerde IRS tarafından yapılan vergi incelemeleri ve sonuçlarına ilişkin istatistikler ışığında vergi incelemesinde ölçek faktörünün önemine değinilecektir.

2- ABD GELİR İDARESİNDE VERGİ İNCELEMESİ

ABD’de vergilerin toplanması ve vergi politikalarının belirlenmesi ile ilgili kurum olan IRS, federal bir örgütlenme olup ayrıca yerel teşkilatlarıyla görev yapmaktadır. Fonksiyonel örgütlenme yapısını benimseyen IRS bünyesinde 4 temel operasyon birimi mevcuttur:⁴

- Büyük ve uluslararası işletmeler bölümü
- Küçük işletmeler/serbest meslek erbabı bölümü
- Ücret ve yatırım bölümü
- Vergiden muaf kuruluşlar/kamu kurumları bölümü

Bu birimler sektör bazında farklı eyalet ve şehirlerde bölgesel ve yerel örgütlenmelere sahip olup bünyelerinde bulunan **vergi uyum memurları** (tax compliance officer) ve **gelir ajanları** (revenue agents) eliyle vergi incelemesi yapmaktadırlar. Vergi uyum memurları ağırlıklı olarak ücret ve yatırım bölümünde görev alan ve beyanname üzerinden sınırlı sayıdaki konularda **uyum incelemesi** (correspondence examination) yapan görevlilerdir. Gelir vergisi incelemelerinde kullanılan uyum incelemesinde, memur beyanname üzerinde açıklama gerektiren tek bir konu ile ilgili olarak mükellefe mektupla bir yazı gönderir. Bu yazıda, açıklama istenen konuyla ilgili mükellefin açıklama yapması, gerekirse ek belge ibraz etmesi istenir. Türkiye’de vergi dairelerince, mükelleflere belirli konularda açıklama yapması için görüşmeye davet mektubu gönderilmesi uygulamasına benzer olan bu inceleme türü aslında ihtilaflı bazı konuların netleştirilmesi/teyit edilmesinden ibarettir.

IRS bünyesinde gerçek anlamıyla vergi incelemesi gelir ajanları eliyle yürütülmektedir. Türkiye’deki vergi müfettişi mesleğine denk düşen gelir ajanları, mükellefin gerek ikametgâhında gerekse de işyerinde tüm defter ve kayıtlarını, çek ve banka hesaplarını, varlıklarını, her türlü gelir ve giderlerini inceleme yetkisine sahiptir. Saha incelemesi (field examination) olarak ifade edilen bu incelemeler,

¹ Bkz. <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>

² Bkz. IRS 2013 Data Book

³ Bkz. IRS 2013 Data Book, Tablo 9-a.

⁴ Bkz. http://www.irs.gov/pub/irs-news/irs_org_chart_2012_.pdf

daha ziyade “büyük ve uluslararası işletmeler” bölümü ile “küçük işletmeler/serbest meslek erbabı” bölümlerince gerçekleştirilmektedir. Gelir ajanları, lisans eğitiminde en az 30 saat muhasebe ile ilgili konularda eğitim almış kişiler arasından seçilir. “Büyük ve uluslararası işletmeler” bölümünde görevli olan **kıdemli gelir ajanı** olmak için yine muhasebe ile ilgili 30 saatlik lisans eğitimi almış olmak veya mali müşavir olmak gereklidir.⁵

3- IRS VERGİ İNCELEME İSTATİSTİKLERİ

2012 takvim yılında Amerika Birleşik Devletleri genelinde toplam 147,8 milyon adet gelir veya kurumlar vergisi beyannamesi verilmiş, bu beyannamelere istinaden yaklaşık 1,88 trilyon ABD doları tutarında gelir veya kurumlar vergisi benzeri vergi tarh edilmiştir. Bu tutarın yaklaşık 356 milyar dolarlık kısmı yapılan incelemeler sonucunda mükelleflere iade edilmiş, 1.521 milyar dolarlık kısmı ise tahsil edilmiştir.⁶

IRS verilerine göre, 2012 yılında verilen toplam 145,8 milyon gelir vergisi beyannamesinin 1 milyon 404 binlik kısmı, bir başka ifadeyle yaklaşık % 1’i, 2013 takvim yılında vergi incelemesine tabi tutulmuştur. Bu incelemelerin % 75 oranındaki büyük çoğunluğu yukarıda açıklamış olduğumuz “uyum incelemesi” niteliğindedir. Diğer taraftan 2013 yılında incelenen kurumlar vergisi beyannamesi 28 bin 235 olup bu sayı toplam 1 milyon 957 bin adet kurumlar vergisi beyannamesinin % 1,4’üne denk düşmektedir. İncelenen kurumlar vergisi beyannamelerinin tamamına yakını yine yukarıda açıklanan “saha incelemesi” türündeki incelemelerdir.⁷

Beyan edilen gelir dilimleri itibarı ile vergi inceleme oranlarına ilişkin daha detaylı bilgiler aşağıdaki grafikte yer almaktadır.⁸

Gelir Dilimi	Toplam Beyannameler İçindeki Payı (%)	Vergi İnceleme Oranı (%)
Kategori Dışı	2,08	6,04
1-25 Bin \$	39,91	1
25-100 Bin \$	23,55	0,62
50-75 Bin \$	13,02	0,60
75-100 Bin \$	8,12	0,58
100-200 Bin \$	10,09	0,77
200-500 Bin \$	2,60	2,06
500 Bin \$ -1 Milyon \$	0,41	3,79
1-5 Milyon \$	0,19	9,02
5-10 Milyon \$	0,1	15,98
10 Milyon \$ ve üzeri	0,1	24,16

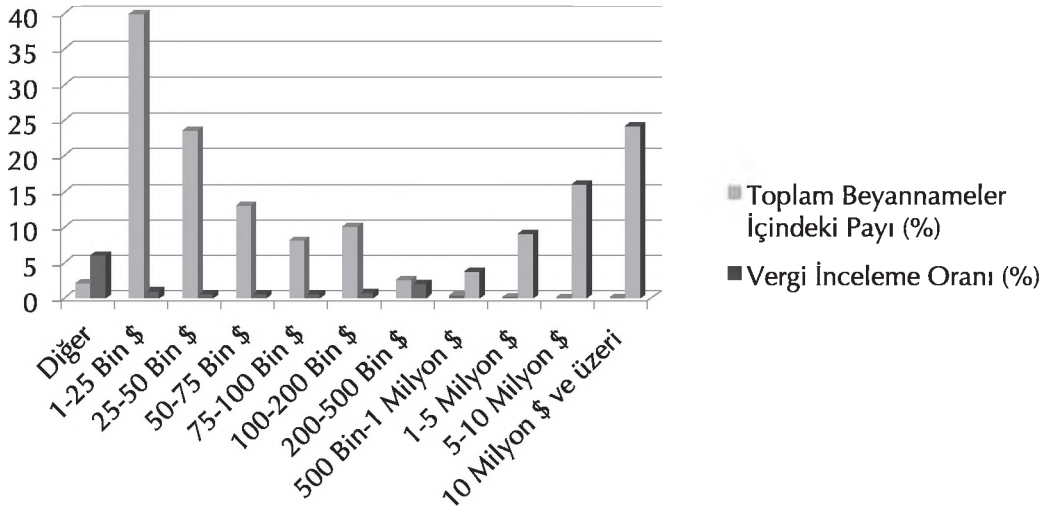
⁵ IRS bünyesinde görev yapan kamu görevlileri ile ilgili daha detaylı bilgilere <http://jobs.irs.gov/midcareer/accounting-budget-finance.html> adresinden ulaşabilirsiniz.

⁶ Bkz. IRS 2010 Data Book. IRS verilerinde birim olarak mükellef veya işletme sayısı yerine beyanname sayısı esas alınmıştır.

⁷ Bkz. IRS 2013 Data Book, Tablo 9-a.

⁸ Bkz. IRS 2013 Data Book, Tablo 9-b.

Yukarıdaki tabloya ait grafik aşağıdaki gibidir.



Yukarıdaki tablo ve grafikte yer alan rakamlardan iki sonuç çıkmaktadır. Birincisi, gelir tutarı arttıkça verilen beyanname sayısının azalmasıdır. 1 milyon \$ ve üzeri gelir beyan edilen beyannamelerin toplam beyannameler içindeki payı sadece binde 4'tür. İkinci ve daha önemli sonuç ise beyan edilen gelir arttıkça vergi inceleme oranının artan oranda yükselmesidir. 200 bin doların altındaki gelirlerde veri inceleme oranı % 1'in altında seyrederken 10 milyon doların üzerinde gelir beyan eden mükelleflerde bu oran % 25'e yaklaşmaktadır. Vergi inceleme oranındaki artış 10 milyon doların üzerinde gelir beyan eden mükelleflerde daha çarpıcı bir görünüm arz etmektedir. Aşağıdaki tabloda da görüleceği üzere en düşük gelir grubunda inceleme oranı %6,64 iken 20 milyar doların üzerindeki gelir diliminde mükelleflerin % 86,26'ı vergi incelemesine tabi tutulmaktadır.⁹

Gelir Dilimi	Doldurulan Beyanname Sayısı	İncelenen Beyanname Sayısı	İncelenen Beyanname Oranı (%)
10-50 Milyon \$	32.103	2.131	6,64
50-100 Milyon \$	7.641	1.165	15,25
100-250 Milyon \$	8.178	1.540	18,83
250-500 Milyon \$	4.788	1.025	21,41
500-1.000 Milyon \$	3.544	937	26,44
1-5 Milyar \$	4.269	1.554	36,4
5-20 Milyar \$	1.243	711	57,20
20 Milyar \$ ve üzeri	444	383	86,26

⁹ Bkz. IRS 2013 Data Book, Tablo 9-a.

Daha öncede değinildiği gibi kurumlar vergisi mükellefleri nezdinde yapılan incelemelerin çok büyük çoğunluğu tam inceleme diyebileceğimiz “saha incelemesi” şeklinde yapılmaktadır. Bu durum büyük ölçekli kurumlarda daha belirgin bir şekilde ortaya çıkmaktadır. 10 milyon dolar ve üzeri gelir diliminde incelenen toplam 9 bin 876 beyannamenin 9 bin 446’sı “saha incelemesi”ne tabi tutulurken, bu mükellef grubunda yalnızca 430 adet “uyum incelemesi” yapılmıştır.

Yapılan incelemelerin sonuçlarına bakıldığında vergi incelemesinde ölçek etkisi daha net bir şekilde ortaya çıkmaktadır. 2013 yılında yapılan vergi incelemeleri sonucunda toplam 22,2 milyar dolarlık gelir ve kurumlar vergisi tarhiyatı yapılmış olup bu tutarın 16,6 milyar doları kurumlar vergisi, 5,6 milyar doları ise gelir vergisi tarhiyatıdır. 10 milyon dolar üzerinde gelir beyan eden büyük şirketlere yapılan re’sen vergi tarhiyat tutarı ise 15,5 milyar dolardır.¹⁰ Gelir dilimleri itibarı ile yapılan tarhiyat tutarları aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Gelir Dilimi	Yapılan İnceleme Sayısı	Tarhiyat Tutarı (Bin \$)
10-50 Milyon \$	2.240	262.414
50-100 Milyon \$	1.206	134.996
100-250 Milyon \$	1.589	307.109
250-500 Milyon \$	1.079	190.781
500-1.000 Milyon \$	976	232.007
1-5 Milyar \$	1.624	2.278.448
5-20 Milyar \$	757	3.493.868
20 Milyar \$ ve üzeri	405	8.617.626

Tablodan da görüleceği üzere 20 milyar dolar ve üzeri gelir beyan eden kurumlar vergisi mükellefleri nezdinde yapılan incelemeler sonucunda yapılan tarhiyat tutarı toplam resen vergi tarhiyat tutarı olan 22,2 milyar doların % 40’ına tekabül etmektedir. 1 milyar ve üzeri gelir diliminde yer alan mükelleflere yapılan resen tarhiyat tutarı ise toplam tarhiyatın yaklaşık % 65’ine denk düşmektedir. Bu istatistik Amerikan Gelir İdaresi IRS’nin vergi incelemelerinde büyük ölçekli mükellefleri olabildiğince vergi inceleme kapsamına alma gayretinin sonuç verdiğini göstermektedir. Zira 1 milyar dolar üzerinde gelir beyan eden mükellefler nezdinde sadece 2.786 adet inceleme yapılmış, bu incelemeler sonucunda toplam 14,4 milyar dolarlık tarhiyat yapılmıştır. 2013 yılında IRS tarafından toplamda 1 milyon 558 bin adet vergi incelemesi yapıldığını göz önünde bulundurduğumuzda vergi incelemesinde ölçek etkisinin önemi daha da belirgin bir şekilde ortaya çıkacaktır.

4- SONUÇ

Dev bir ekonomiye sahip Amerika Birleşik Devletlerinde vergi kayıp ve kaçaklarıyla mücadelede ABD Gelir İdaresi (IRS), bu görevle başa çıkmak için etkili bir vergi inceleme politikası belirlemiştir. Bu

¹⁰ IRS 2013 Data Book, Tablo 10.

politikanın temel ekseni, vergi incelemesinde büyük ölçekli şirketlere yoğunlaşmaktır. IRS, vergi inceleme gücünü çok sayıda ancak küçük ölçekli mükellefi inceleme kapsamına alarak verimsizleştirme yerine az sayıda ancak büyük ölçekli mükellefler üzerinde kullanma yoluna giderek önemli oranda başarı sağlamıştır.

Türkiye’de vergi inceleme yetkisine sahip vergi müfettişlerinin yaptıkları incelemelerin pek çoğu vergi dairesi bünyesinde yapılabilecek, küçük ölçekli mükellefler nezdinde yapılan verimsiz incelemelerden oluşmaktadır. Mevcut inceleme elemanlarının, IRS örneğinde olduğu gibi büyük ölçekli mükellefler üzerinde yoğunlaştırılması, vergi incelemesinde etkinliğin artmasına yol açacağı gibi aynı zamanda insan kaynağı israfının da önüne geçecektir.

KAYNAKÇA

- IRS 2013 Data Book. (<http://www.irs.gov/uac/SOI-Tax-Stats-IRS-Data-Book>)
- <http://jobs.irs.gov/midcareer/accounting-budget-finance.html>
- http://www.irs.gov/pub/irs-news/irs_org_chart_2012_.pdf