

TÜRKİYE’DE SAHTE FATURA YOLUYLA KDV KAÇAKÇILIĞI PROBLEMİ: MEVCUT POLİTİKALAR ile ALTERNATİF ÇÖZÜM YOLLARININ DEĞERLENDİRİLMESİ ve BİR POLİTİKA DEĞİŞİKLİĞİ ÖNERİSİ

THE PROBLEM OF VAT FRAUD THROUGH FICTITIOUS INVOICE IN TURKEY:
AN EVALUATION OF EXISTING POLICIES and ALTERNATIVE SOLUTIONS
and A PROPOSAL FOR THE POLICY CHANGE



Ertan GÜVENDİ*

ÖZ

Sahte fatura yoluyla KDV kaçakçılığı problemi Türk vergi sisteminin uzun süreli ve kronik bir problemidir. Yol açtığı sonuçlar itibarıyla vergi sisteminin tamamı üzerinde olumsuz etkilere sahip olan bu problemin çözüme kavuşturulması sadece vergi gelirleri açısından değil aynı zamanda vergi sisteminin diğer unsurları yönünden de olumlu manada büyük bir potansiyel vadetmektedir. İki kısım olarak hazırlanmış olan çalışmamızın birinci kısmında Türkiye’deki sahte fatura probleminin nedenleri ve sonuçları itibarıyla analizi yapılmıştır. Çalışmamızın ikinci kısmı olan bu çalışmada ise sahte faturayla mücadelede uygulanan mevcut politikalar ile alternatif politika tercihleri olarak denetim temelli yaklaşımlar ile ödemelerin ayrıştırılması yaklaşımı kapsamındaki yöntemler karşılaştırılarak Türkiye için sahte faturayla mücadele açısından

ABSTRACT

The problem of VAT fraud via fictitious invoices has been a long-term and chronic problem of the Turkish tax system. Solving this problem, which has negative effects on the whole tax system in terms of its results, promises great potential not only in terms of tax revenues but also in terms of other elements of the tax system. In the first part of our study, which was prepared in two parts, an analysis regarding causes and consequences of fictitious invoice problem in Turkey has been made. In this study, which is the second part of our study, the best policy option for Turkey will be tried to find by comparing the existing policies applied in the combat against fictitious invoice and alternative policy preferences such as the audit based approaches and some methods within the scope of the split payment mechanism.

* Vergi Müfettişi, Hazine ve Maliye Bakanlığı, ertan.guvendi@vdk.gov.tr, ORC-ID: 0000-0002-9710-6519.

Güvendi, E. (Mayıs 2020). Türkiye’de Sahte Fatura Yoluyla KDV Kaçakçılığı Problemi: Mevcut Politikalar ile Alternatif Çözüm Yollarının Değerlendirilmesi ve Bir Politika Değişikliği Önerisi, *Vergi Raporu*, 248, (117-146).

Bu makale hakem denetiminden geçmiştir.

Makale Türü: Araştırma Makalesi

M.G.T.: 12.02.2020 / M.K.T.: 20.04.2020

en uygun politika tercihinin hangisi olduğu sorusuna cevap aranacaktır.

Anahtar Kelimeler: E-fatura, Merkezi KDV Takibi, KDV Veri Ambarı, Ödemelerin Ayrıştırılması, Gerçek Zamanlı KDV, Blokeli KDV Banka Hesabı, KDV Para.

Jel Sınıflandırması Kodları: H26, K34

GİRİŞ

Türk vergi sisteminin en önemli sorunları arasında yer alan, belki de en önemli sorunu olan sahte fatura, halkımızın tabiriyle ise naylon fatura probleminin çözümüne yönelik olarak Türk vergi idaresinin uzunca bir süreye tekabül eden bir tecrübesi bulunmaktadır. Sahte faturayla mücadele konusunda genel olarak dünyadaki gelişmeleri takip eden Türk vergi idaresi gerek mevzuat alanında gerekse de denetim kapasitesini artırma konusunda çeşitli politikalar geliştirmiş ve uygulamıştır. Ancak bugün Türkiye'nin Avrupa'daki en yüksek KDV açığına/boşluğuna (VAT gap) sahip birkaç ülkeden biri olması ve vergi denetim gücünün büyük bir çoğunluğunun hala sahte faturadan kaynaklanan vergi incelemelerine ayrılıyor olması bugüne kadar uygulanan politikaların kendilerinden beklenen etkiyi göstermekte yetersiz kaldıklarına işaret etmektedir.

Bu nedenle çalışmamızda öncelikle sahte faturayla mücadelede Türk vergi idaresinin uygulamış olduğu politikalara yer verilecek, daha sonra ise bu politikalara alternatif olarak uygulanabilecek denetim temelli yöntemler ile ayrıştırılmış ödeme (split payment) yöntemleri hakkında açıklamalara yer verilecektir. Son olarak ise mevcut politikalar ile alternatif politikalar beş adet kıstas (vergiye uyum maliyeti, idari maliyetler, nakit akışı etkisi, KDV geliri artışı ve muhtemel yan etkiler) yönünden değerlendirilerek ülkemiz şartlarına en uygun olan politika alternatifi belirlenmeye çalışılacaktır.

1- MEVCUT POLİTİKALAR

Sahte fatura kullanımından kaynaklanan KDV

Keywords: E-invoice, Central VAT Monitoring, VAT Data Warehouse, Split Payment Mechanism, Real-time VAT, Blocked VAT Bank Account, VAT Coin

Jel Classification Codes: H26, K34.

kaçakçılığı problemi Türkiye açısından yeni bir problem değildir. Türk vergi idaresi, bu soruna ilişkin uzun süreli deneyimi sayesinde sorunun çözümüne yönelik çok çeşitli ve ayrıntılı yöntemler geliştirmiş ve uygulamıştır. Bu yöntemlere baktığında, Türkiye'nin sahte faturayla mücadele alanında dünyadaki mevcut gelişmelerin farkında olduğu ve genel olarak da diğer ülkeler tarafından uygulanmakta olan mücadele yöntemlerini benimseme eğiliminde olduğu anlaşılmaktadır.

Bu yöntemlerden bazıları, ödemelerin bankacılık ve finansal sistem aracılığıyla yapılması, mal veya hizmet tedarik zincirindeki diğer mükellef ve mali müşavirler için müteselsil sorumluluk ihdas edilmesi ve risksiz veya düşük riskli mükelleflerin KDV idelerinin hızlandırılması gibi vergi mevzuatında çeşitli değişikliklerin yapılmasını gerektiren yöntemlerdir. Öte yandan, sahte fatura düzenleyicilerinin ve kullanıcılarının tespit edilmesinde mevzuat değişikliklerinin tek başına etkili olmamaları nedeniyle, Türk vergi idaresi gerek denetim elemanı sayısını artırmak gerekse bilgi işlem teknolojisi altyapısına yatırım yaparak ileri düzey veri analiz yöntemleri geliştirmek suretiyle denetim kapasitesini artıracak politikalar da benimsemiştir.

1.1- Mevzuat Düzenlemeleri

1.1.1- Ödemelerin Bankacılık ve Finansal Sistem Aracılığıyla Yapılması Zorunluluğu

Türk vergi idaresi, hem ticari işlemlerin taraflarını izleyebilmek hem de vergiyi doğuran olayları üçüncü taraf kayıt ve belgeleriyle tespit

edebilmek için vergi mükelleflerinin ticari ödemelerini ve tahsilatlarını bankacılık ve finansal sistemi kullanarak gerçekleştirmelerini zorunlu kılmıştır. An itibarıyla genel kural olarak 7.000 TL ve üzerindeki ticari ödemeler bankacılık ve finans sistemi aracılığıyla yapılmak zorundadır. Vergi mükellefleri bu yükümlülüğe aykırı davranışları durumunda usule aykırı olarak yapmış oldukları işlem değerinin% 5'i kadar bir usulsüzlük cezası ile karşı karşıya kalacaklardır.

1.1.2- Tedarik Zincirindeki Diğer Mükelleflerin Mütessesil Sorumluluğu

KDV sistemimize göre KDV iade talebinde bulunan bir mükellefin mal/hizmet tedarik zincirinde yani alt firmalarında sahte fatura kullanma, yapılan yoklamalarda yerinde bulunmama gibi bazı olumsuzlukların bulunması halinde bu olumsuzluğa isabet eden KDV tutarının iadesi mütessesil sorumluluk ilkesi gereğince reddedilebilmektedir. Eğer iade talebinde bulunan mükellef alt firmasına yapmış olduğu ödemeyi bankacılık ve finans sistemi aracılığı ile yaptığını ispat etmesi halinde alt firmalarında yaşanan olumsuzluklar nedeniyle mütessesil sorumlu tutulamayacaktır. Çünkü bu durumda ispat yükü vergi idaresine geçmekte olup vergi idaresinin iade talebinde bulunan mükellefin hakkında olumsuz tespit bulunan tedarik zincirindeki firma ile organizasyon halinde hareket ettiğini kanıtlaması gerekmektedir.

Bununla birlikte, bankacılık sistemi aracılığıyla yapılan ödemelerin manipülasyonu, diğer bir deyişle ödemelerin kurmaca olarak gerçekleştirilmesi oldukça kolaydır. Diğer yandan, idarenin tedarik zincirindeki firmalar arasında organizasyonel bir ilişkinin bulunduğunu ispatlaması ise çoğu zaman zordur. Bu nedenle, yapılacak olan denetimlerde ve yargılamalarda idareye karşı avantajlı duruma geçmek isteyen sahte fatura kullanıcıları neredeyse her zaman bu kurmaca ödeme yöntemini kullanmaktadır. Bu da mütessesil sorumlulukla ilgili düzenlemeleri çoğunlukla işlevsiz hale gelmesiyle sonuçlanmaktadır.

1.1.3- Serbest Muhasebeci Mali Müşavir ve Yeminli Mali Müşavirlerin Mütessesil Sorumluluğu

Mali Müşavirler (SMMM ve YMM) yasal defterlerini tuttukları veya hakkında tasdik işlemi yaptıkları mükelleflerin sahte fatura kullanmasından kaynaklanan vergi kaybının telafi edilmesi için 213 sayılı Vergi Usul Kanununun mükerrer 227. maddesi ve 3568 sayılı Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanununun 8/A ve 12. maddeleri gereğince ziyaa uğratılan vergilerden ve kesilecek cezalardan mükellefle birlikte müştereken ve mütessesilen sorumlu tutulabilmektedirler.

1.1.4- Hızlandırılmış KDV İade Sistemi

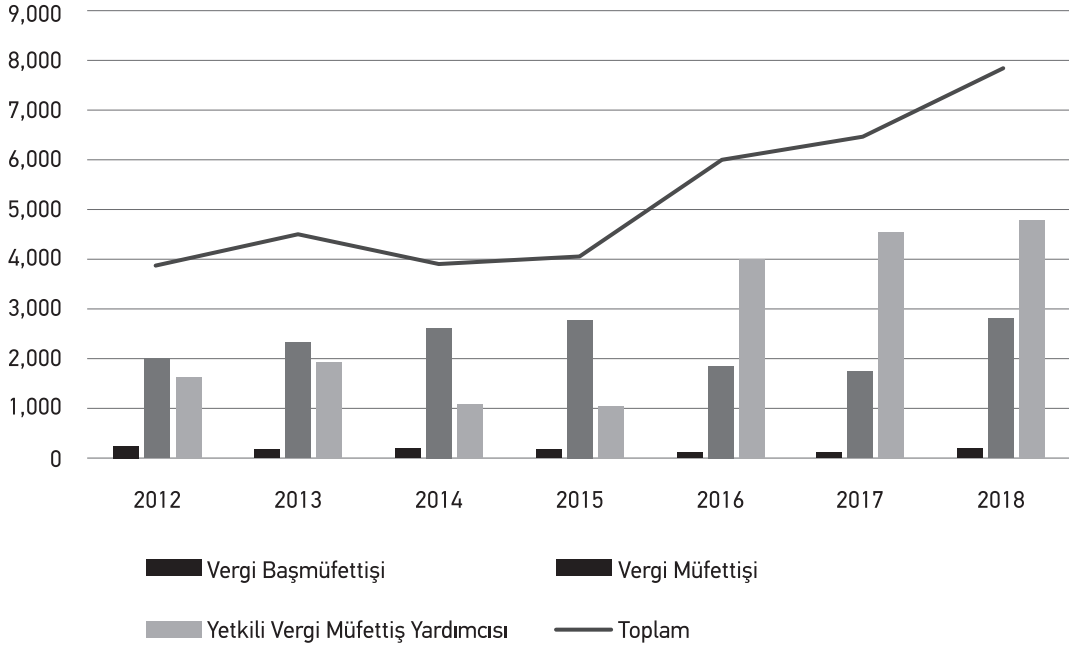
Hızlandırılmış KDV iadesi sistemi, düşük riskli vergi mükelleflerinin KDV iadelerinin hızlı bir şekilde yapılmasının sağlanması suretiyle bu mükelleflerin KDV iadelerindeki gecikmelerden kaynaklanan nakit akışı sorunlarını azaltmayı amaçlamaktadır. Bu uygulamadan faydalanmak isteyen mükelleflerin Hızlandırılmış KDV İadesi Sertifikası alması gerekmekte olup sertifika verilen vergi mükelleflerinin KDV iadesi talepleri, miktar ne olursa olsun ve herhangi bir teminat, vergi inceleme raporu veya bir KDV iade tasdik raporu gerektirmeksizin 5 iş günü içinde yerine getirilmektedir.

1.2- Vergi İdaresinin Denetim Kapasitesinin Artırılması

1.2.1- Denetim Elemanı Sayısının Artırılması

Hem sahte fatura düzenlenmesi ve kullanılması fillerine karşı etkin bir şekilde mücadele edebilmek hem de aşırı iş yükü nedeniyle sonuçlanması geciken KDV iadesi kaynaklı vergi incelemeleri sorununu çözebilmek için, Türk vergi dairesi son yıllarda istihdam ettiği vergi müfettişi sayısını önemli ölçüde artırmıştır. Aşağıdaki grafikte görülebileceği gibi, istihdam edilen aktif vergi müfettişi sayısı 2012 yılında bu yana iki katına çıkmıştır.

Grafik 1: Yıllar İtibariyle Aktif Çalışan Vergi Müfettişi Sayısı



Kaynak: Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı Faaliyet Raporları (2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 ve 2018)

1.2.2- Teknoloji Tabanlı Çözümler - Veri Ambarı ve İleri Veri Analitiği: Veri Madenciliği ve Veri Eşleştirme Teknikleri

Türk vergi idaresi, bilgi teknolojisi altyapısını güçlendirmek için oldukça uzun bir süredir çaba göstermektedir. 1990'lı yıllarda vergi dairelerinin otomasyonu olarak başlayan dijital altyapı yatırımları, 2000'li yıllarda, E-beyan, vergi mükelleflerinden gelen Form Ba ve Form Bs gibi çeşitli E-bildirimler ve üçüncü taraflarca gönderilen bilgilerle güçlendirilmiştir. Son on yıllık süreç içerisinde de, Türk vergi idaresi, vergi mükelleflerinin vergiye gönüllü uyumunu artırmak ve vergi denetimi amacıyla riskli vergi mükelleflerini seçmek için veri madenciliği ve veri eşleştirme gibi bazı ileri düzey veri çözümleme tekniklerini kullanarak çeşitli kaynaklardan elde ettiği bu büyük veriyi etkili bir şekilde kullanmaya başlamıştır. Günümüzde Türk vergi idaresi, kayıt dışı ekonomik faaliyetler ile katma değer vergisi kaçakçılığı

fillerini (sahte fatura düzenlenmesi ve kullanılması ve haksız KDV iadesinin tespiti gibi) analiz etmek ve yüksek riskli mükelleflerin tespiti için veri madenciliği ve üçüncü taraf bilgilerin eşleştirilmesi tekniklerini yoğun olarak kullanmaktadır.

- KDV İadesi Risk Analiz (KDVİRA) Sistemi

Sahte veya muhteviyatı itibariyle yanıltıcı faturalar kullanmak suretiyle haksız KDV iadesi alınması Türkiye'de en yaygın olarak karşılaşılan KDV kaçakçılığı biçimlerinden biridir. Türk Gelir İdaresi bu sorunla mücadele edebilmek amacıyla, KDV iade taleplerinin seçilmiş olan bir dizi parametreye göre güvenilirlik ve geçerlilik kontrolünü yapan bilgisayar tabanlı bir risk analiz modeli geliştirmiştir. Buna göre, testten geçemeyen iade talepleri diğer iade taleplerine nazaran daha ayrıntılı olarak değerlendirilmekte, hatta bazen vergi incelemesine yönlendirilebilmektedir. KDV risk analizi olarak bilinen bu süreç, finansal kurumların kredi, ipotek ve kredi için başvuruların

kredibilitesini değerlendirme yöntemine benzer şekilde vergi mükelleflerinin riskini etkili bir şekilde değerlendirmektedir.¹

İade talebinde bulunan mükelleflerin internet vergi dairesi aracılığıyla iade taleplerine ilişkin göndermiş oldukları listeler ve çeşitli harici veriler üzerinden elektronik ortamda ve çok hızlı

bir şekilde gerçekleşen risk analizi sonucunda KDV iadesi kontrol raporları düzenlenmektedir. Bu sistemin amacı, bir taraftan KDV iadelerini hızlandırırken diğer taraftan da KDV iadeleri için ülke çapında asgari bir standart ve uygulama birliği sağlayarak KDV iadesi sürecindeki hataları ortadan kaldırmaktır.

Tablo 1: KDV İadesi Risk Analiz Sistemi İstatistikleri

Yıl	2015	2016	2017	2018
Risk Analizi Yapılan İade Talep Sayısı	504.595	518.228	555.964	590.905
Toplam Üretilen Rapor Sayısı	835.510	946.526	1.040.738	1.169.354
İade Talep Eden Mükellef Sayısı	73.778	77.516	83.057	89.242
Risk Analizi sonrası mükelleflerin Genel Esaslara tabi olmak üzere düzeltme KDV beyannamesi ile tenzil ettikleri iade talebi tutar (TL)	957.984.693	1.257.051.987	1.567.890.551	1.927.529.711
İade talep eden mükellefin alt mükellefleri arasında bulunan ve yüksek SMİYB düzenleme riski dolayısıyla incelemeye sevk edilmiş olan mükellef sayısı	1.818	4.560	6.271	3.017
İade talep eden mükelleflerin alt mükellefleri hakkında KDV beyanı açısından tespit edilen olumsuzluklar	175.337	179.195	205.639	280.556
Sorunlu altmükelleflerin risk analizi sonrası KDV matrah artışı tutarı (TL)	6.218.153.258	8.792.229.820	13.687.070.021	12.448.059.123

Kaynak: Gelir İdaresi Başkanlığı Faaliyet Raporları (2015, 2016, 2017 ve 2018)

- Sahte Belge Risk Analiz Programı (SARP)

Sahte belge risk analiz programı (SARP), idare tarafından oluşturulmuş olan özel bir algoritma kapsamında risk kıstaslarını ihlal eden mükelleflerin puanlandığı bir nevi erken uyarı sistemidir. Program, vergi mükelleflerinin davranış geçmişi, geç vergi ödemeleri, adres değişikliklerinin sıklığı, yuvarlak sayılar etrafında oluşturulan beyanlar, kısa sürelik faaliyet so-

nucunda açıklanması güç yüksek ciro beyanları veya hiç beyanda bulunulmaması gibi çeşitli kıstasları vergi mükelleflerinin risk profillerini oluşturmada kullanılmaktadır.² SARP kapsamında 2 milyonun üzerinde KDV mükellefi aylık olarak, sahte belge düzenleme riski açısından ayrıntılı olarak değerlendirilmekte ve analiz edilmektedir. Sahteci mükellefler çok sayıda sahte fatura düzenledikten birkaç ay sonra ortadan kaybolma eğilimi gösterdiğinden, bu mükelleflerin müm-

¹ Uğur DOĞAN. "Data Warehouse and Data-Mining Tools for Risk Management: The Case of Turkey". Risk-Based Tax Audits : Approaches and Country Experiences. Herndon, United States: World Bank Publications. Haziran 2011. s. 74.

² Uğur DOĞAN. a.g.m. s. 74.

kün olan en kısa sürede tespit edilebilmesi için aylık olarak yapılan risk analizi ve puanlaması çok önemlidir. Program tarafından yüksek riskli olarak belirlenen vergi mükellefleri, ilgili uzman personel tarafından değerlendirildikten sonra incelenmek üzere Vergi Denetim Kuruluna gönderilmektedir.³

Program Mart / 2010'da kullanılmaya başla-

nılmış olup şimdiye kadar sahte ve muhteviyatı itibarıyla yanıltıcı fatura düzenleme açısından yüksek riskli mükelleflere yönelik toplam 51.050 adet iş emri oluşturularak Vergi Denetim Kurulu'na incelenmek üzere gönderilmiştir. Program tarafından son beş yıl içinde oluşturularak Vergi Denetim Kuruluna gönderilen iş emirlerinin istatistikleri aşağıda verilmiştir.

Tablo 2: SARP tarafından oluşturulan iş emirleri

Yıl	2014	2015	2016	2017	2018
İş Emri Sayısı	3.713	7.399	T/E*	10.001	11.424

Kaynak: Gelir İdaresi Başkanlığı Faaliyet Raporları (2014, 2015, 2016, 2017 ve 2018)

* Veri eksikliği nedeniyle, oluşturulan yıllık iş emri sayısının tespiti mümkün olmamıştır.

2- POLİTİKA ALTERNATİFLERİ

2. 1- Birinci Alternatif: Denetim Temelli Yaklaşımlar

Denetim temelli yaklaşımların amacı, KDV kaçakçılığını olabildiğince hızlı bir şekilde tanımlamak için veri şeffaflığını ve kullanılabilirliğini artırarak hızlı ve etkili vergi denetimlerinin önünü açmaktır. Bu yöntemler KDV'nin tahsilat modelinde herhangi bir değişiklik öngörmemekte, ancak vergi idaresinin gerçek zamanlı izleme, denetim ve müdahale olanağını artırmaktadır.

2.1.1- E-fatura ve Merkezi KDV Takip Veri Tabanı Modeli

Merkezi KDV takip veri tabanı modeli, e-faturalara dayanan kapsamlı bir veri eşleştirme modelidir. Modele göre, fatura verileri elektronik ve gerçek zamanlı olarak merkezi bir KDV veri tabanına gönderilmektedir. Daha sonra ise e-faturalarda yer alan veriler vergi idaresi tarafından

ileri veri çözümleme teknikleri kullanılmak suretiyle analiz edilmektedir⁴.

Bu modelin temel faydası, vergi idaresinin satış işlemleri hakkında bilgiye çok erken bir aşamada ulaşabilmesini sağlaması ve bu sayede vergi kaçakçılığına yol açan fiilleri araştırmak için idarenin gerçek zamanlı izleme, denetleme ve müdahale olanaklarını arttırmasıdır. Modele göre, fatura verileri hazırlanır sağlanmaz, vergi idaresi şüpheli işlemleri tanımlamak için sahip olduğu risk analiz yazılımını kullanabilmekte ve bu şekilde kaçakçılık fiillerini durdurmak ve KDV tahsilatını güvence altına almak amacıyla araştırma ve yerinde denetim başlatmak için ivedilikle harekete geçebilmektedir⁵.

Modelin bir diğer faydası da, e-fatura bilgilerinden oluşan veri tabanının idare tarafından vergi mükelleflerinin uyum maliyetlerini azaltmak ve vergiyle ilgili yükümlülüklerini kolaylaştırmak için de kullanılabilir olmasıdır⁶. Örneğin, vergi

³ Uğur DOĞAN. a.g.m. s. 75.

⁴ PwC. *Study on the feasibility of alternative methods for improving and simplifying the collection of VAT through the means of modern technologies and/or financial intermediaries (Final Report)*. Brüksel. 20 Eylül 2010. s. 178.

⁵ PwC (2010). s.13

⁶ Hyung Chul LEE. *Can electronic tax invoicing improve tax compliance ? A case study of the Republic of Korea's electronic tax invoicing for value-added tax*. World Bank Group, Policy Research Working Paper: 7592. Washington D.C. Mart 2016. s. 24.

idaresi sahip olduğu kapsamlı veri tabanı sayesinde vergi mükelleflerine e-fatura verilerine dayalı olarak önceden doldurulmuş KDV beyannameleri sunabilecektir.^{7, 8}

Diğer denetim temelli yöntemler gibi e-faturaya dayalı Merkezi KDV Takip Veri Tabanı Modelinde de KDV'nin tahsilat mekanizmasında bir değişiklik öngörülmemekte, bu nedenle de mükellefler ve idare açısından nakit akışında herhangi bir değişiklik olmamaktadır. Bununla birlikte, bu yöntem sahteciliğin tespit edilmesi halinde, yargı süreçlerine ve tahsilata bağlı sorunlar dolayısıyla KDV kaybının telafi edilmesini her zaman için garanti edememektedir.⁹

Vergi uygulamalarında e-faturayı kullanan aralarında Türkiye'nin de bulunduğu birçok ülke bulunmaktadır. Ancak bugün itibarıyla bu ülkelerin hepsi e-fatura sistemlerini merkezi bir KDV takip veri tabanına entegre etmemişlerdir. Çünkü merkezi KDV takip veri tabanı modeli, etkin bir şekilde uygulanması için tüm (veya çoğu) kayıtlı vergi mükellefleri için e-faturanın zorunlu olmasını gerektirmektedir. Modelin isteğe bağlı şekilde uygulanması veya birçok mükellefin sistem dışında kalması halinde, potansiyel risk oluşturan işlemlerin tespit edebilmesi güçleşecektir.¹⁰

E-faturaya dayalı merkezi takip veri tabanına sahip ülkelerden öne çıkan bir örnek Güney Kore'dir. Güney Kore, 1997 yılı gibi oldukça erken bir tarihte e-fatura uygulamasına geçmesine rağmen, ilk zorunlu uygulamayı 2011 yılının başında ve sadece kurumsal işletmeler için başlatmıştır. Bireysel işletmeler için ise zorunlu

uygulama yıllık satışları belirlenen eşik değerleri aşması halinde, 2012 yılında başlamıştır.¹¹ Bununla birlikte, e-fatura uygulaması başlatıldığında, Güney Kore'nin, 1977'de KDV'nin uygulamaya konulmasından bu yana oldukça uzun süreye ulaşmış bir detaylı fatura kontrol sistemi tecrübesi bulunmaktaydı.¹² Yeni sistem ile birlikte en güncel bilgi işlem teknolojilerinin kullanılmasıyla bir yandan idari ve vergiye uyum maliyetlerinin azalacağı beklenirken diğer yandan da sistemin bünyesinde bulunan ve e-faturaların gerçek zamanlı olarak eşleştirme ve çapraz kontrolünü sağlayan yazılımlar sayesinde vergi idaresinin sahte fatura düzenleyicileri daha hızlı bir şekilde tespit etmesi beklenmekteydi. Zorunlu e-fatura uygulaması öncesi döneme bakıldığında fatura listelerinin çapraz kontrolüne dayanan eski sistemin artık etkinliğini kaybettiği ve şüpheli işlem ve mükelleflerin tespitinin ortalama olarak bir buçuk yıldan fazla sürdüğü görülmektedir.

Bu nedenle, Güney Kore sahte fatura düzenleyici ve kullanıcılarıyla mücadele etmek için zorunlu e-fatura uygulaması kapsamında bir erken uyarı sistemi (EUS) geliştirmiş ve uygulamaya başlamıştır. EUS, vergi denetçilerinin incelemelerinde karar vermelerine yardımcı olmak için elektronik faturalar ile bazı diğer kaynaklardan gelen bilgileri kullanarak şüpheli işlemler hakkında uyarıda bulunmakta ve ayrıca bir risk değerlendirmesi yaparak KDV iadesi taleplerinin doğrulamasını yapmaktadır. Sistem, mükelleflerin aylık e-fatura bilgilerini ve diğer dosya bilgilerini 15 gün içinde analiz ederek bu süre içinde

⁷ PwC (2010). s. 178.

⁸ Şili sahip olduğu bilgi teknoloji altyapısı ve e-fatura uygulaması sayesinde 2017 yılı sonu itibarıyla KDV beyanlarının %60 civarını önceden doldurulmuş KDV beyanı (Form 29) ile alabilir hale gelmiştir. İtalya ve Hindistan gibi ülkelerin de 2020 yılı içerisinde önceden doldurulmuş KDV beyanı uygulamasına geçme hedefleri bulunmaktadır.

⁹ PwC (2010). s. 245.

¹⁰ PwC (2010). s. 244.

¹¹ Hyung Chul LEE. *a.g.ç.* s. 23.

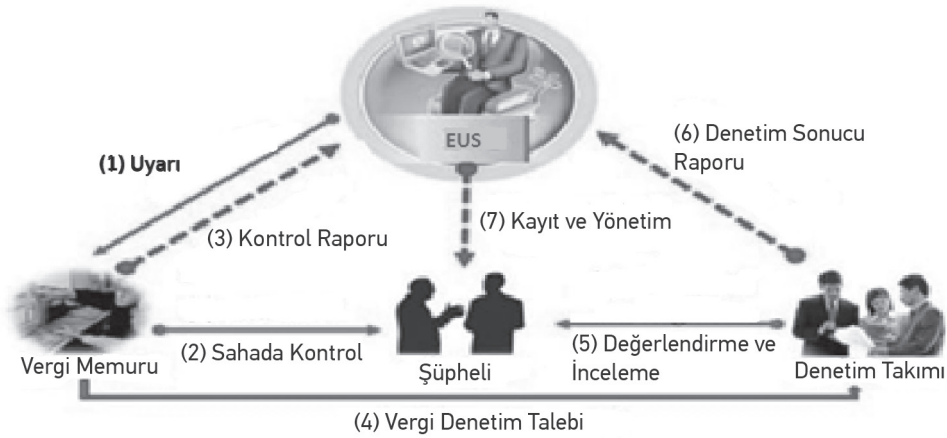
¹² Hyung Chul LEE. *a.g.ç.* s. 18.

şüpheli etkinlikler için erken bir uyarı üretmektedir. Zorunlu e-fatura ve EUS'nin uygulanmasına başlanılmasından sonra, mükelleflerin alış ve sa-

tış işlemleri arasındaki tutarsızlıklar ile ilgili veri üretme ve doğru verginin beyan edilip edilmediğiyle ilgili değerlendirme süresi üç aya inmiştir.¹³

Diyagram 1: Güney Kore Sahte Fatura Erken Uyarı Sistemi

Erken Uyarı Sistemi Akış Şeması



Kaynak: Lee (2016)

Güney Kore'deki bu yeni sistemin sonuçlarına baktığımızda, mükelleflerin vergiye uyum maliyetlerini düşürülmesi yönündeki beklentileri karşıladığı kolaylıkla söylenebilecektir. Güney Kore Kamu Maliyesi Enstitüsü ve Ulusal Vergi İdaresi'nin tahminlerine göre, mükelleflerin vergiye uyum maliyetlerinin 978.2 milyar Kore Wonu tutarında azaldığı görülmektedir ki bu zorunlu e-fatura uygulamasına geçiş için mükelleflerin katlanmış olduğu 263 milyar Kore Wonu tutarındaki başlangıç maliyetinin oldukça üzerindedir.¹⁴ Bununla birlikte, sahte fatura düzenleme ve kullanmadan kaynaklanan kaçakçılık fiilleri ile mücadele açısından, oldukça kapsamlı ve hızlandırılmış bir fatura eşleştirmesi ve çapraz kontrolü sağlamasına rağmen yeni sistemin sınırlı bir et-

kisinin olduğu görülmektedir.¹⁵ 2011 - 2014 yılları arasındaki dönemi kapsayan dönemde EUS'nin başarılı tahmin oranı %17'dir.¹⁶ Yeni sistem, özellikle herhangi bir alış işleminin bulunmadığı hileli KDV indirimi taleplerini ortaya koymada başarılı olsa da, alış ve satış faturalarının eşleştiği, ancak satış tarafında devlete gerçekten KDV ödemesinin yapılmadığı durumlarda yeterince hızlı tespit-te bulunamıyor gibi görünmektedir.¹⁷

2.1.2- KDV Veri Ambarı Modeli - Vergi İdaresinin Mükellefin KDV Veri Ambarına Doğrudan Erişim Yoluyla Merkezi KDV Takibi

Veri ambarı, bir kurumun hem güncel hem de geçmiş verilerini içeren tüm verilerini olduğu ka-

¹³ Hyung Chul LEE. a.g.ç. s. 26.

¹⁴ Hyung Chul LEE. a.g.ç. s. 34.

¹⁵ Richard KREVER. "Combating VAT Fraud: Lessons from Korea". British Tax Review, Temmuz 2014. s. 314.

¹⁶ Hyung Chul LEE. a.g.ç. s.34.

¹⁷ Richard KREVER. a.g.m. s. 314.

dar farklı kaynaklardan elde verilerin de tutulduğu geniş bir veri havuzudur. Veri ambarının ayırt edici faydası, kurumların faaliyetleri ve işlemleri hakkında hem kurumların kendileri hem de düzenleyici kurumlar için zamanında ve anlamlı bilgiler sağlayabilmesidir. Bu nedente PricewaterhouseCoopers, 2010 yılında KDV'nin modern teknolojiler yoluyla toplanmasını iyileştirmek ve basitleştirmek amacıyla Avrupa Birliği için yapmış olduğu çalışmada alternatif bir yöntem olarak KDV Veri Ambarı Modelini de incelemiş ve değerlendirmiştir.

PwC'nin Veri Ambarı Modeli (Data Warehouse Model) teklifine göre¹⁸, KDV denetimi için gerekli olan fatura, teslimat ve ödeme verileri gibi önceden tanımlanmış tüm işlem verileri idare tarafından belirlenen bir biçimde mükelleflerin kendileri tarafından tutulan güvenli KDV veri ambarında tutulmalıdır. Bu veri ambarına vergi idaresinin KDV kaçakçılığı ile mücadelede ihtiyaç duyduğu verileri alabilmesi ve KDV takip ve denetimini gerçek zamanlı olarak gerçekleştirebilmesi için doğrudan erişim hakkı sağlanmalıdır. Vergi idaresine KDV veri ambarlarına erişim izni verildikten sonra, vergi idaresi şüpheli işlemleri belirlemek için mükelleflerin risk profilini oluşturacak yazılım ve göstergeleri de kullanabilecektir. Mükellef tarafından vergi idaresine veri ambarına erişim izni verilmezse veya vergi idaresinin erişimi zorlaştırılırsa, mükellefin KDV indirim ve iade talepleri idare tarafından reddedilebilecektir.¹⁹

Model, hem işletmeden işletmeye hem de işletmeden tüketiciye işlemler için kullanılabilir. Coğrafi kapsam açısından da işlemin yurt içi veya sınır ötesi olmasının bir önemi bulunmamakta olup, model satıcıya dayalı mevcut

KDV tahsilat biçiminde bir değişiklik yapılmasını gerektirmemektedir. Bununla birlikte, e-fatura-ya dayalı merkezi KDV takip modelinin aksine bu modelde mükellefler KDV beyannamelerini hazırlamaya devam edeceklerdir. Ayrıca, modelin etkili bir şekilde uygulanması için zorunlu olması gerekmektedir. Modelin isteğe bağlı hale getirilmesi durumunda, doğal olarak kaçakçılar model kapsamında olmayı seçmeyeceklerdir. Bu nedenle modelin potansiyel olarak riskli işlemleri tespit edebilme kabiliyeti önemli ölçüde azalacaktır.²⁰

Model, KDV tahsilat yönteminde herhangi bir değişiklik ön görmediğinden dolayı KDV ile ilgili nakit akışında mükellefler ve idare açısından herhangi bir değişikliğe neden olmamaktadır. Öte yandan, model vergi kaçaklarını ve vergi kaçakçı-larını hızlı bir şekilde tespit etmek için muazzam fırsatlar sunsa da, veri ambarının yatırım ve işletme maliyetlerinin mükellef tarafından karşılanacak olması modelin hassas noktasıdır. Çünkü vergi mükelleflerinin başlangıç durumlarındaki farklılıklara bağlı olarak tahmini yatırım maliyetlerinde büyük farklar oluşabilmektedir. Özellikle defterlerle faturalama yazılımı arasında entegrasyonu olmayan eski sistemleri kullanan küçük ve orta ölçekli vergi mükellefleri için yatırım maliyetleri oldukça yüksek olabilecektir.²¹ Ayrıca, veri gizliliği ve gizli ticari bilgilerin paylaşılması gibi konular, vergi mükelleflerini idare tarafından veri sistemlerine erişim yapılması konusunda isteksiz hale getirebilecektir.²²

Model, OECD tarafından geliştirilen vergisel amaçlı Standart Denetim Dosyası (Standard Audit File for Tax – SAF-T) uygulamasına benzemektedir. Standard denetim dosyası, vergi mükellefleri ve vergi idareleri arasında vergi ve muhasebe

¹⁸ PwC (2010). s. 55, 200.

¹⁹ PwC (2010). s. 203.

²⁰ PwC (2010). s. 206.

²¹ PwC (2010). s. 218.

²² PwC (2010). s. 101.

bilgilerinin elektronik alışverişini kolaylaştırmak amacıyla oluşturulmuş standartlaştırılmış bir elektronik dosyadır.²³ Bu dosya vergi mükelleflerinin muhasebe sisteminden alış ve satış işlemleri ile envanter ve duran varlık gibi kalemlere ilişkin ayrıntılı veriler içerebilmektedir.²⁴

Ülke uygulamalarına baktığımızda, Portekiz (2008), Avusturya (2009), Luxemburg (2011), Fransa (2014), Polonya (2016) ve Litvanya (2017) gibi standart denetim dosyasını uygulayan bazı ülkeler olmasına rağmen, vergi idaresinin vergi mükellefinin veri ambarına doğrudan erişiminin olduğu bir ülkenin bulunmadığını görmekteyiz. Avusturya, Fransa ve Lüksemburg gibi bazı ülkeler standart denetim dosyasının idare tarafından talep edilmesi halinde paylaşılması yaklaşımını (on-demand approach) benimsemişken, Litvanya, Polonya ve Portekiz dahil olmak üzere bazı ülkelerde, mükellefler standart denetim dosyasını düzenli olarak vergi idaresine sunmalıdır.²⁵

Son olarak, şu ana kadar bu konuda adım atan herhangi bir vergi idaresi olmamasına rağmen, büyük 4 denetim firmasının son yıllarda blok zinciri teknolojisine dayanan bir tür veri ambarı modeli aracılığıyla gerçek zamanlı dış denetim hizmetleri yürütmek için bazı girişimleri olduğu görülmektedir.²⁶

2.2- İkinci Alternatif: Tahsilat Esaslı Yaklaşımlar – Ödeme Ayırıştırma Sistemleri

Ödemenin ayırıştırılması mekanizması (the split payment mechanism) alternatif bir KDV tahsilat yöntemler bütünüdür. Mekanizma, KDV'ye tabi işlemten doğan KDV üzerinde sa-

tıcının tasarrufunu kısıtlayarak veya tamamıyla ortadan kaldırarak KDV'nin satıcı tarafından tahsil edilip beyan edildiği mevcut KDV rejimlerinden ayrılmaktadır. Temel olarak KDV ödemesini gerçekleştirmeden ortadan kaybolan firmalarla mücadelede kullanılacak bir mekanizma olmakla birlikte fiilen KDV ödemesi yapmayan mükelleflerin indirim hakkını ortadan kaldırması nedeniyle sahte faturaya dayalı haksız KDV indirimiyle mücadelede de kullanılabilmesi mümkündür. Günümüzde birçok ülkede ödemenin ayırıştırılması mekanizması benzeri mekanizmalar idarece belirlenen işlemler ve durumlar için uygulanabilir bir KDV tahsilat yöntemi olarak mevcuttur. Ancak bu uygulamalara bakıldığında, ödemenin ayırıştırılması modelinin farklı tasarımlarının mümkün olduğunu görmekteyiz.

2.2.1- Latin Amerika Tipi KDV Kesintisi Uygulaması

KDV kaçakçılığıyla mücadele yöntemlerinden biri KDV yükümlülüğünün satıcıdan alıcıya geçtiği KDV kesintisi (VAT withholding) uygulamasıdır. KDV kesintisi uygulamasıyla Latin Amerika ülkelerinde (Ekvator, Kolombiya, Dominik Cumhuriyeti vd.) sıklıkla karşılaşılmaktadır. Ancak dünya uygulamalarına baktığımızda sadece Latin Amerika ülkelerine özgü bir KDV uygulaması olmadığını, Avusturya, İspanya, Rusya ve hatta Türkiye gibi Avrupa ülkelerinde de bulunduğunu görmekteyiz. Ancak bu ülkelerdeki KDV kesintisi uygulamasını sorumlu sıfatıyla KDV (reverse-charge VAT) olarak adlandırmak mümkündür. Sorumlu sıfatıyla KDV uygulaması bazı Latin Amerika ülkelerinde görülmekte olan KDV kesintisi

²³ Alexandra BAL. "VAT Trends in Europe: Digitalization and Real-Time Filing". Tax Notes International (93), Şubat 2019, s. 717.

²⁴ Alexandra BAL. a.g.m. s. 717.

²⁵ Alexandra BAL. a.g.m. s. 717.

²⁶ Robin La QUERCIA. *How Blockchain is Reshaping External Audit: Crypto Developments* by PwC, KPMG, EY and Deloitte. (<https://cointelegraph.com/news/how-blockchain-is-reshaping-external-audit-crypto-developments-by-pwc-kpmg-ey-and-deloitte>). Erişim tarihi: 23 Ocak 2020.

uygulaması ile tam olarak aynı değildir. Sorumlu sıfatıyla KDV uygulamasında alıcılar satıcılara yaptıkları ödemelerden KDV'yi keserek satıcılara net tutarı ödemeleri, sorumlu sıfatıyla kesintiye tabi tuttukları KDV'yi de ayrıca beyan ederek vergi idaresine ödemeleri gerekmektedir.

Bununla birlikte, Latin Amerika ülkelerinde tecrübe edilmekte olan KDV kesintisi uygulamasının benzersiz özelliği ise bu ülkelerin KDV kesintisi yapma sorumluluğunu banka ve kredi kartı araçlarına doğru genişletmiş olmasıdır. Bu sisteme göre, KDV'ye konu olan herhangi bir işlem kredi veya banka kartı ile yapıldığında, bu kartlar için aracılık hizmeti sunan bankaların işleme ilişkin KDV'yi (tümünü veya bir kısmını) toplam ödemeden ayırtması ve derhal Hazine'ye yatırması gerekmektedir. Burada alıcının kayıtlı bir KDV mükellefi veya nihai tüketici olmasının herhangi bir önemi bulunmamaktadır.

Latin Amerika örneğindeki KDV kesintisi uygulaması, modern ödeme sistemlerini kullanarak küçük ölçekli işletmelerin vergi kaçırmasını sınırlamak amacıyla geliştirilmekle birlikte, mükelleflere indirim hakkından faydalanmak için yapmış oldukları alışlara ilişkin KDV'leri Hazine'ye gerçekten ödeme sorumluluğu da getirmekte olduğu için aynı zamanda haksız KDV indirimi senaryolarıyla²⁷ mücadele etmek için de kullanılabilir. Bununla birlikte, bunun gerçekleştirilmesi için uygulamanın kapsamı, neredeyse tüm işletmeden işletmeye (B2B) olan işlemleri kapsayan bir ölçekte genişletilmelidir. Ancak, şu anda KDV kesintisini bu ölçekte uygulayan hiçbir ülke bulunmamaktadır. Mevcut uygulamalara baktığımızda, KDV kesintisinin, tüm vergi mükelleflerini değil, sınırlı sayıda vergi mükellefini kapsayacak şekilde ve çoğu durumda da KDV'nin

tamamının değil bir kısmının kesintiye tabi tutulması şeklinde uygulandığını görmekteyiz.

Latin Amerika tipi KDV kesintisi uygulamasının en büyük dezavantajı, satışları üzerinden KDV tahsil etmeyen firmaların alışları için hala KDV ödemek zorunda olmaları nedeniyle ciddi bir nakit akışı problem yaşayacak olmalarıdır. Ayrıca, sistemde birden fazla kesinti oranı varsa ve belirli mal ve hizmet grupları ile vergi mükellefleri için bazı istisnalar sağlanmışsa, bunlar KDV sisteminin idaresi ve sisteme uyum açısından karmaşıklığı artıracaktır.

2.2.2- Gerçek Zamanlı KDV Güvenlik Yöntemleri

KDV için Gerçek Zamanlı Güvenlik Yöntemlerini (real-time securing methods of VAT) savunanlar, ödenmesi gereken KDV'nin tespit ve tahsil edilmesi için modern ödeme teknolojilerinin kullanılabileceğini öne sürmektedirler. Bu yöntemlerden beklenen avantaj, KDV tahsilatının fiziksel olarak güvence altına alınması, böylece satıcıların yapmış oldukları satışlardan toplamış oldukları KDV'leri zimmetlerine geçirebilme olanaklarının ortadan kaldırılmasıdır.²⁸ Bu yöntemler öncelikli olarak işletmeden işletmeye işlemler için önerilmiş olsa da, işletmeden nihai tüketiciye ve kamuya olan işlemlerde de kullanılabilirmeleri mümkündür.

Gerçek zamanlı KDV güvenlik yöntemlerinin farklı şekillerde uygulanabilmesi mümkündür.²⁹ Örneğin alıcı ödemesini satıcıya değil idarenin sağlamış olduğu ödeme platformuna yapabilir. Platform, işleme ilişkin KDV'yi hazine hesabına aktarırken, geri kalan tutarı da satıcının hesabına aktarabilir. Bir diğer yöntem de, alıcı satıcıya ödeme yaparken işleme ilişkin KDV'nin ayırtı-

²⁷ Robert C. PRÄTZLER. "Split Payments in VAT Systems – Is This the Future?". International VAT Monitor. (2018) 29(2). s. 67.

²⁸ Charlene A. HERBAIN. "Fighting VAT Fraud and Enhancing VAT Collection in a Digitalized Environment". Intertax: European Tax Review. 46(6-7). 2018. s. 582.

²⁹ Charlene A. HERBAIN. a.g.m. s. 582.

olarak satıcının üzerinde kısmi tasarruf yetkisinin bulunduğu blokeli bir banka hesabına aktarılması şeklindedir. Bu yöntemin daha üst bir versiyonu olarak blokzinciri teknolojisi tabanlı KDV çözümü uygulaması da söz konusu olabilecektir. Bu yöntemlerin ayrıntılarına aşağıda değinilmiştir.

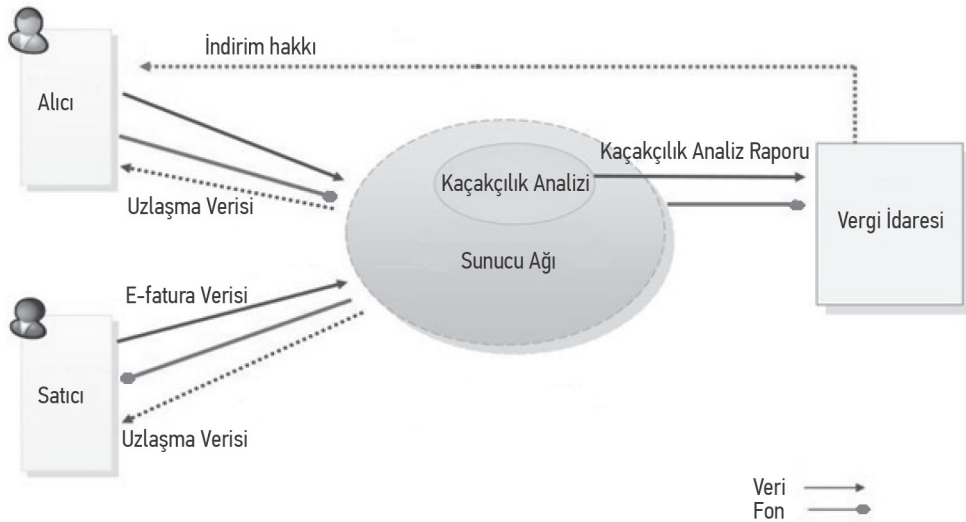
- Gerçek Zamanlı KDV (RtVAT) Yöntemi: Otomatikleştirilmiş Ödeme Ayrıştırması

Gerçek zamanlı KDV yöntemi, Chris Williams tarafından Avrupa Birliği KDV reformu için bir teklif olarak öne sürülmüştür. Gerçek zamanlı KDV yönteminin temel tezi, mevcut KDV sistemlerinin eski teknolojiye göre tasarlanması ve kredi kartı endüstrisinde ve bankalar arası ödeme sistemlerinde kullanılan mevcut teknolojinin kaçakçılığı azaltmak ve idari maliyetleri düşürmek

için basit, güvenilir ve uygun maliyetli bir yol sağlayabilecek olmasıdır.³⁰

Gerçek zamanlı KDV yöntemi teklifine göre, her AB ülkesinin bir ulusal sunucu (uzlaştırma) sistemi kurması ve tüm KDV ödemelerinin de bu sistem üzerinden yapılması gerekmektedir³¹. Yöntem, KDV bileşenini alıcının ödemesinden otomatik olarak ayırmak ve bu tutarı vergi dairesine gerçek zamanlı olarak havale etmek için elektronik ödeme yöntemlerinin kullanılmasını önermektedir.³² Yöntemin kritik önemi haiz bir unsuru olan ve alıcı ve satıcılardan elde edilen bilgilerin karşılaştırılmasına dayanan Vergi İdaresi Uzlaştırma Sistemi (Tax Authority Settlement System) de aynı zamanda son teknoloji gerçek zamanlı kaçakçılık analizi yapacaktır.³³

Diyafram 2: Gerçek Zamanlı KDV (RtVAT) İşleyişi



Kaynak: Williams ve Gray (2009)

³⁰ Chris WILLIAMS. *The Real time VAT Project: A secure solution for VAT collection and the reduction of all tax fraud.* (<https://web.archive.org/web/20150219130234/http://rtvat.eu/rtvatdocs/VAT%20Financial%20Services%20conf%20-%20chris%20williams,%20RTvat.pdf>). Erişim tarihi: 23 Ocak 2020.

³¹ Richard T. AINSWORTH. "VAT Fraud and Technological Solutions". *The VAT Reader: What a Federal Consumption Tax Would Mean for America?*. Tax Analysts. U.S.A., 2011. s. 211.

³² Richard T. AINSWORTH. (2011b), s. 212.

³³ Richard T. AINSWORTH ve Boryano MADZHAROVA. "Real-Time Collection of the Value-Added Tax: Some Business and Legal Implications". Boston University School of Law Working Paper No: 12-51. Ekim 2012. s. 18.

Gerçek zamanlı KDV yöntemi teklifi, KDV tutarının doğrudan vergi idaresine yatırılmasını öngörmesi yönüyle yukarıda da bahsedilmiş olan Latin Amerika tipine benzer bir KDV kesintisi mekanizması sunmaktadır.³⁴ Bununla birlikte, gerçek zamanlı KDV yönteminde KDV kesinti oranı her zaman için %100 olup KDV'nin ayrıştırılması ve vergi idaresine yatırılmasında artık özel işletmelerin herhangi bir fonksiyonu kalmamaktadır.³⁵ Ayrıca gerçek zamanlı KDV, tüm işletmeden işletmeye (B2B), işletmeden tüketiciye (B2C) işlemlerin kesinti uygulaması kapsamında olmasını ve satıcıların yapmış oldukları satışlar için yalnızca KDV hariç tutarı almasını gerektirmektedir.

Gerçek zamanlı KDV yöntemi vergi kaçakçılığıyla mücadele için vergi idarelerine önemli ve çekici bir seçenek sunmasına rağmen günümüzde yukarıda değinildiği biçimde geniş ölçekte uygulandığı bir ülke bulunmamaktadır. 2015 yılında İtalya, sadece kamu idarelerine yapılan satışları kapsayacak şekilde sınırlı bir kapsamda gerçek zamanlı KDV yöntemine benzeyen bir KDV'nin ödemeden ayrıştırılarak doğrudan Hazine'ye yatırıldığı bir yöntemi uygulamaya başlamıştır. Daha sonra, 2017 yılında uygulamanın kapsamı aşağıdaki mal teslim ve hizmetlerini de içeren bir ölçüde genişletilmiştir.³⁶

- Kamu kurumlarına yapılan tüm satışlar (özel şirketler ve kamu hizmeti şirketleri),
- Doğrudan veya dolaylı olarak bakanlar kurulu, bakanlıklar veya yerel kamu kurumları tarafından kontrol edilen şirketlere ve doğrudan veya dolaylı olarak yukarıdaki şirketler tarafından kontrol edilen şirketlere yapılan satışlar,

- İtalyan borsasında FTSE MIB endeksinde işlem gören şirketlere yapılan satışlar, ve
- Gelir vergisi kesintisine tabi profesyonel hizmetler.

Gerçek zamanlı KDV, idare açısından KDV kaçakçılığına karşı oldukça güçlü bir önleyici tedbir olarak kullanıma potansiyeline sahip iken mükellefler açısından ise birkaç önemli endişe yaratmaktadır. KDV'nin doğrudan vergi idaresine ödenmesini öngören yöntemin ana dezavantajı, satıcılar için yaratacağı olumsuz nakit akışı etkisidir³⁷. Öncelikle, mevcut KDV sistemlerinde bulunan ve mükelleflerin yapmış oldukları satışlardan tahsil ettikleri KDV'yi kullanabilmeleri için veren tarzda bir nakit akış fırsatı gerçek zamanlı KDV'de ortadan kalkmaktadır. Diğer yandan, belki de daha önemlisi, satıcılar artık yapmış oldukları satışlardan KDV tahsil etmeyecekleri için yapacakları alış işlemlerinde ödemek zorunda oldukları KDV'yi kendilerinin finanse etmesi gerekmektedir. Bu tarz bir sistemin yaratacağı nakit akış sıkıntısı mükelleflere indirim yoluyla gideremedikleri KDV'nin hızlıca iade edildiği bir sistemde kısmen önemsiz bir düzeye çekilebilir. Ancak, çeşitli nedenlerle KDV idelerinde gecikmelerin yaşanması durumunda, mükellefler açısından önemli olumsuz nakit akış sorunları ortaya çıkabilecektir.³⁸ Bu sorunun, emtianın satın alındığı ancak kolayca satılmadığı, yani stok devir hızının düştüğü bir durgunluk ekonomisi için bilhassa geçerli olacağı söylenebilir.³⁹

Bu nedenle, mükellefler için olumsuz nakit akışı etkilerini azaltmak amacıyla, gerçek zamanlı KDV yönteminin aynı zamanda gerçek zamanlı denetimleri gerektiren gerçek zamanlı bir

³⁴ Richard T. AINSWORTH ve Boryano MADZHAROVA. *a.g.m.* s. 18.

³⁵ Charlene A. HERBAIN. *a.g.m.* s. 581.

³⁶ Robert C. PRÄTZLER. *a.g.m.* s. 67.

³⁷ Richard T. AINSWORTH. (2011b), s. 213.

³⁸ Robert C. PRÄTZLER. *a.g.m.* s. 68.

³⁹ Richard T. AINSWORTH. (2011b) s. 213.

KDV iadesi uygulamasını içermesi zorunluluğu ortaya çıkmaktadır. Gerçek zamanlı denetim ve iade uygulaması ise vergi makamlarının mükelleflerin gizli ticari bilgilere erişimini gerektirebilecektir.⁴⁰ Bu husus vergi mükelleflerinin sisteme karşı ciddi tepki göstermesine yol açabilme potansiyeline sahiptir.

Ayrıca, gerçek zamanlı KDV yöntemi vergiyi doğuran olayı satıcının tahsilat yaptığı tarihe değiştirmekte⁴¹, yani vergilendirme noktasını fatura tarihinden ödeme tarihine taşımaktadır.⁴² Bu, vergiyi doğuran olay için fatura düzenlenmesini öngören KDV açısından önemli bir yapısal değişikliktir. Bu dolaylı olarak KDV'nin tüketim vergisinden ziyade nakit esaslı bir vergiye dönüşeceği anlamına gelmektedir.

Son olarak, bir başka eleştiri de, gerçek zamanlı KDV'nin vergi idaresine ayrıntılı gerçek zamanlı, fatura düzeyinde işlem verilerini ayrıntılı bir biçimde gerçek zamanlı olarak iletmesi nedeniyle kaçakçılık analizinde iddia edildiği kadar başarılı olamayacağıdır. Ainsworth'a göre, gerçek zamanlı KDV özellikle karmaşık KDV kaçakçılığı senaryoları karşısında çaresiz kalacaktır. Çünkü gerçek zamanlı KDV işlem taraflı (transaction-side) değil ödeme taraflı (payment-side) çözümdür. Bu nedenle de fatura verilerini herhangi bir şekilde toplamaz, düzenlemez ve analize tabi tutmaz; yalnızca KDV ödemelerini ve iadelerini toplar, havale eder ve kolaylaştırır⁴³.

- Blokeli KDV Banka Hesabı Yöntemi

Blokeli KDV Banka Hesabı (Blocked VAT Bank Account) yöntemi gerçek zamanlı KDV yönteminin bir alt kümesi olarak değerlendirilebilir.⁴⁴ Bu yöntemde, yine KDV'ye tabi işleme isabet eden KDV gerçek zamanlı olarak işlem tutarından ayırıştırılmakta, ancak gerçek zamanlı KDV yöntemindeki gibi doğrudan vergi idaresinin hesabına yatırılmamakta, bunun yerine mükellef adına açılmış ancak mükellefin üzerinde sınırlı tasarruf hakkının bulunduğu blokeli bir banka hesabına yatırılmaktadır. Bununla birlikte, gerçek zamanlı KDV yöntemi ile karşılaştırıldığında blokeli KDV banka hesabı yönteminin normal iş hayatı ve ticari işlemler üzerindeki bozucu etkisinin daha az olduğunu ve mükellefler üzerindeki olumsuz nakit akışı etkisinin daha az olduğu söylenebilir.

Blokeli KDV Banka Hesabı yöntemine göre, alıcılar tarafından ödenen KDV, satıcı adına açılmış olan bir banka hesabına yerleştirilir. Satıcılar bloke edilmiş KDV hesaplarında bulunan pozitif bakiyeyi yalnızca vergi dairesine KDV ödemesini gerçekleştirmek veya mal ve hizmet alımında bulunmuş olduğu alt firmalarına bu firmalardan yapmış oldukları alışlara ilişkin KDV ödemek için kullanabilirler.⁴⁵ Blokeli KDV banka hesabı, KDV iadelerinin ve ödemelerinin normal akışını bozmadan vergi idaresi için bir güvenlik tamponu sağlamaktadır.⁴⁶

⁴⁰ Richard T. AINSWORTH ve Boryano MADZHAROVA. *a.g.m.* s. 19.

⁴¹ Michael WALPOLE. "Tackling VAT Fraud". *International VAT Monitor*, Sayı:5. 2014. s.260.

⁴² Ainsworth (2011b), s. 211.

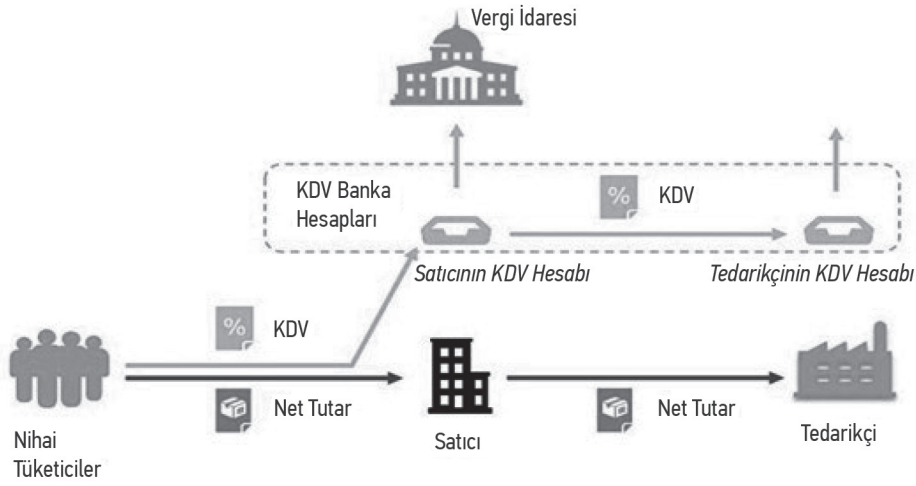
⁴³ Richard T. AINSWORTH. "Technology Solves MTIC: VLN, RTVat, D-Vat Certification". Boston University School of Law Working Paper No: 11-07. Şubat 2011. s. 8.

⁴⁴ Richard T. AINSWORTH ve Boryano MADZHAROVA. *a.g.m.* s. 8.

⁴⁵ Michael WALPOLE. *a.g.m.* s. 261.

⁴⁶ Michael WALPOLE. *a.g.m.* s. 261.

Diyagram 3: Blokeli KDV Banka Hesabı İşleyişi



Kaynak: Deloitte (2017). *Analysis of the impact of the split payment mechanism as an alternative VAT collection method (Final Report)*.

Blokeli KDV hesabı fikri ilk olarak Ifo (Information and Forschung) Enstitüsü tarafından geliştirilmiş ve “KDV güven hesabı” olarak adlandırılmıştır.⁴⁷ Bulgaristan 2003 yılında KDV banka hesabı yöntemini denemeye başlamış ve mükelleflerin tahsil ettikleri KDV’lere erişimini etkili bir şekilde ortadan kaldırmıştır. Bulgaristan uygulamasına göre, 1.000 BGN (500 EUR) üzerindeki herhangi bir KDV tutarının KDV banka hesabına ödenmesi gerekmektedir. KDV banka hesabını kullanan mükelleflere bunun karşılığında iki tür kolaylık sağlanmıştır. Birincisi, ödemelerinin en az %80’ini banka havaaleleri ile yapmış olan mükelleflere haklarındaki vergi denetiminin tamamlanıp tamamlanmadığına bakmaksızın iade talebinde bulundukları tarihten itibaren en geç

45 gün içerisinde iade taleplerinin yerine getirilmesi uygulamasıydı. İkinci bir kolaylık ise KDV ödemeleri için KDV banka hesabını kullanan mükelleflerin müteselsil sorumluluk uygulamasının kapsamı dışında tutulmalarıydı.⁴⁸

Bununla birlikte, Bulgaristan’daki blokeli banka hesabı uygulaması beklentileri karşılamaktan uzak kalmış olup Bulgaristan’ın 2007 yılında yöntemi terk etmesiyle sonuçlanmıştır.⁴⁹ Yöntemin Bulgaristan’da başarısızlığa uğramasının ana nedeninin, KDV banka hesabı kullanılarak yapılacak ödemeler için yüksek bir eşik değerinin tespit edilmiş olmasının nakit işlemlerin sistemde sürdürülmesiyle sonuçlanması ve bu nedenle de yöntemin kaçakçılık fiillerinin önlenmesindeki etkinliğinin azalması olduğu söylenebilecektir.⁵⁰

⁴⁷ Hans Werner SINN ve diğerleri. “The Ifo Institute’s Model for Reducing VAT Fraud: Payment First, Refund Later”. CESifo Forum, Sayı: 5(2). 2004. s. 31.

⁴⁸ Konstantin PASHEV. “Fighting VAT Fraud Bulgarian Experience”. Center for the Study of Democracy Working Paper No: 0606/2: 2006. s.8.

⁴⁹ Richard T.AINSWORTH ve Boryano MADZHAROVA. a.g.m. s. 11.

⁵⁰ Deloitte. (2017). *Analysis of the impact of the split payment mechanism as an alternative VAT collection method (Final Report)*. Brüksel. Aralık 2017. s. 23.

Ayrıca, yöntemin küçük ve orta ölçekli işletmeler, özellikle de mikro işletmeler için uyum maliyetlerinin oldukça yüksek olabildiği gözlemlenmiştir⁵¹.

Bulgaristan blokeli KDV banka hesabı yöntemini uygulamaya son verdikten bir yıl sonra yani 2008 yılında, Azerbaycan farklı bir tasarıma dayanan başka bir blokeli KDV banka hesabı yöntemini uygulamaya koymuştur. Azerbaycan modeli isteğe bağlı ve sadece işletmeden işletmeye (B2B) işlemler için geçerli olacak şekilde tasarlanmıştır. Ancak, vergi idaresinin gerekli tüm bilgileri almasını sağlamak ve ödenmesi gereken KDV'lerin doğruluğunu kontrol etmek için e-fatura kullanılması zorunlu tutulmuştur.

Azerbaycan modeline göre, alıcı yapmış olduğu alış işlemine ilişkin KDV'yi satıcının "KDV mevduat alt hesabı"na ödemesi gerekmekte, KDV mevduat alt hesabına ödenmeyen KDV'lerin indirimi ise kabul edilmemektedir. Bu alt hesapta biriken tutarlar ise yalnızca belirli ödemeler için kullanılabilir. Bunları;

- Alış yapılan firmaların banka hesaplarına yapılan KDV ödemeleri,
- KDV beyannamesi ile tahakkuk eden KDV'nin vergi idaresine ödemesi ve
- İthalat işlemlerinden kaynaklanan KDV'ler için gümrüğe KDV ödemesi yapılması

olarak saymak mümkündür. Ayrıştırılmış olan KDV için bu üç ödeme alternatifinin bulunması tipik bir ayrıştırılmış ödeme sisteminde karşılaşılan olumsuz nakit akış etkisini ciddi ölçüde azaltmaktadır.⁵² Sistem pratikte de iyi çalışıyor gözükmektedir. Sistemin uygulamaya konulduğu yıl KDV gelirleri bir önceki yıla göre tutar

olarak 551,1 milyon ABD doları, oransal olarak ise %86,7 oranında artmıştır.⁵³

Daha yakın bir zamanda, 2017 yılında da, AB üyesi iki ülke, Polonya ve Romanya, blokeli KDV banka hesabına dayalı bir ayrıştırılmış ödeme yöntemi uygulamaya başlayacaklarını açıklamışlardır.

Romanya Avrupa'daki en yüksek KDV açıklarından birine (2015'te% 37,2) sahiptir. Bu sorunuyla mücadele için Romanya, ödenmemiş KDV yükümlülükleri için belirli eşik değerleri aşan mükelleflere yönelik olarak 1 Ekim 2017'de blokeli KDV banka hesap mekanizmasını yürürlüğe koymuştur. Sistem gönüllü olarak başlamış olup⁵⁴ 1 Ocak 2018 itibarıyla sınırlı bir vergi mükellefi grubu için zorunlu hale getirilmiştir.⁵⁵ Sistem kapsamında KDV mükelleflerinin KDV tahsilatı ve ödemesi için ayrı banka hesabı açmaları gerekmektedir. Satıcılar, sattıkları mallar ve hizmetler için KDV hesaplamakta, alıcılar ise yapacakları ödemeden KDV'yi ayrıştırarak KDV'yi doğrudan satıcının KDV banka hesabına aktarmaktadır. İşletmeden tüketiciye (B2C) satışlar ve nakit satışlar gibi ayrıştırılmış ödeme sisteminin kapsamı dışında satış işlemi yapan işletmeler, KDV'yi tahsil ettikten itibaren yedi iş günü içerisinde ilgili KDV tutarlarını kendi KDV hesabına yatırmak zorundadırlar. Mükellefler KDV banka hesaplarını yalnızca KDV ödemeleri ve tahsilatları için kullanılabileceklerdir. Diğer her türlü kullanım, ilgili vergi dairesinin onayını gerektirmektedir.⁵⁶

Sistem Polonya'da ise 1 Temmuz 2018 tarihinden itibaren isteğe bağlı olacak şekilde yürürlüğe girmiştir. Polonyalı bankalar tüm mükellef-

⁵¹ Richard T.AINSWORTH ve Boryano MADZHAROVA. *a.g.m.* s. 11.

⁵² Deloitte (2017). s. 22.

⁵³ PwC (2010). s. 163.

⁵⁴ İsteğe bağlı olarak uygulama dönemi süresince, küçük işletmelere gelir vergisinde % 5'lik bir indirim teşviki sağlanacaktır.

⁵⁵ Sistemin idareye orantısız iş yükü yüklediği, AB KDV Direktifi ve hizmet sunma özgürlüğü ile uyumlu olmadığı gibi Avrupa Komisyonu'ndan gelen itirazlar üzerine Romanya sistemi çalışmamızın hazırlanma esnasında (Ocak 2020) terk etmiştir.

⁵⁶ Robert C. PRÄTZLER. *a.g.m.* s. 68.

ler için mükelleflerin herhangi bir talebi olmaksızın otomatik olarak özel KDV hesapları açmıştır. Dolayısıyla mükellefler ilavece herhangi bir işlem yapmaksızın uygulama kapsamında ödeme ve tahsilat işlemlerini gerçekleştirebileceklerdir. Polonya uygulamasında herhangi bir alış verişi işleminden kaynaklanan ödeme tek bir bankaya bir defada yapılmakta, daha sonra banka bu ödemeyi iki farklı banka hesabına ayırmaktadır. Buna göre, ödemenin KDV hariç net tutarı satıcının ticari banka hesabına ve işleme ait KDV tutarı da doğrudan satıcının KDV tahsilatı amacıyla oluşturulmuş blokeli KDV banka hesabına yatırılmaktadır. Polonya sisteminde KDV mükelleflerinin üzerinde KDV gözükmekte olan bir fatura aldığı tüm durumlar uygulama kapsamında değerlendirilebilecektir.⁵⁷ KDV banka hesapları ilgili vergi dairelerinin kontrolü altında olup mükelleflerin alışlara ilişkin diğer mükelleflerin KDV banka hesaplarına yapacakları KDV ödemeleri ve vergi dairesine yapacakları KDV ödemeleri gibi haller haricindeki her türlü işlem için, vergi dairesinden yazılı bir onay almaları gerekmektedir.⁵⁸ Polonya KDV banka hesaplarının kullanımı daha çok mükellef tarafından tercih edilmesini teşvik etmek amacıyla mükelleflere Polonya yasalarına göre uygulanabilecek bazı cezalar ile ödenmeyen KDV'den müşterek ve müteselsil tutulma gibi uygulamalardan muafiyet ve daha hızlı KDV iadesi alınması gibi bazı avantajlar sunmaktadır.⁵⁹

- KDV Tahsilatında Blok zinciri Teknolojisi: KDV Para (VATCoin)

Blok zinciri (BZ), şifrelemeye dayanan bir ya-

zılım protokolüdür. BZ'nin banka veya bir başka güvenilir üçüncü kişiye ihtiyaç olmaksızın doğrudan kullanıcılar arasında işlem yapılmasına olanak sağlayan devrim niteliğinde ve güvenilir bir teknoloji olduğu kabul edilmektedir. BZ veri tabanındaki işlemlerin gerçekliğini doğrulamak için güvenilir üçüncü kişiler yerine güçlü uzlaşma (konsensüs) mekanizmaları kullanmaktadır. Sahip olduğu uzlaşma mekanizması sayesinde, BZ teknolojisine dayanan bir veri tabanı, kayıtları değiştirmeye çalışan güçlü veya düşmanca saldırıların varlığında bile son derece güvenilirdir. Bu nedenle, BZ'ye "güven makinesi" denmektedir ve ayrıca her türlü merkezi veri tabanında sağladığı yüksek güven seviyesi nedeniyle BZ'nin vergi uyumu alanlarında kullanılması gerektiği belirtilmektedir.⁶⁰

İlk olarak 2016 yılında Ainsworth, Alwoh-ibi ve Cheetham, Körfez İşbirliği Konseyi (GCC) ülkelerine ilk defa uygulamaya koyacakları KDV sistemlerinde KDV Para (VATCoin) olarak adlandırılan ve blok zinciri teknolojisi üzerine inşa edilmiş bir KDV tahsilat mekanizmasını benimsemelerini önermiştir.⁶¹ Aynı isimler daha sonra, 2017 yılında, Avrupa Birliği'nin nihai KDV sisteminin mevcut resmi para birimleri yerine KDV Para ile birlikte uygulanması gerektiğini önermişlerdir.⁶²

KDV Para, bir yönüyle Bitcoin benzetilebilir; her iki para birimi de fiziksel değil dijital para birimleridir. Bununla birlikte, iki para birimi arasında bazı önemli farklılıklar vardır⁶³:

- Bitcoin'in kayıt defteri halka açıkken, KDV Para'nın kayıt defteri özeldir ve devlet tarafından kurulmaktadır,

⁵⁷ Robert C. PRÄTZLER. *a.g.m.* s. 68.

⁵⁸ Robert C. PRÄTZLER. *a.g.m.* s. 69.

⁵⁹ Robert C. PRÄTZLER. *a.g.m.* s. 69.

⁶⁰ Richard AINSWORTH ve Andrew SHACT. "Blockchain Technology Might Solve VAT Fraud". Tax Notes International. Sayı: 83(13). Eylül 2016. s. 1166.

⁶¹ Richard T. AINSWORTH ve diğerleri. "VATCoin: The GCC's Cryptotaxcurrency". Boston Univ. School of Law, Law and Economics Research Papers No: 17-04. 2016. s. 1.

⁶² Richard T. AINSWORTH ve diğerleri. "A VATCoin Proposal Following on the 2017 EU VAT Proposals - MTIC, VATCoin, and Blockchain". Boston University School of Law, Law & Economics Series Papers No: 18-09. 2017. s. 1.

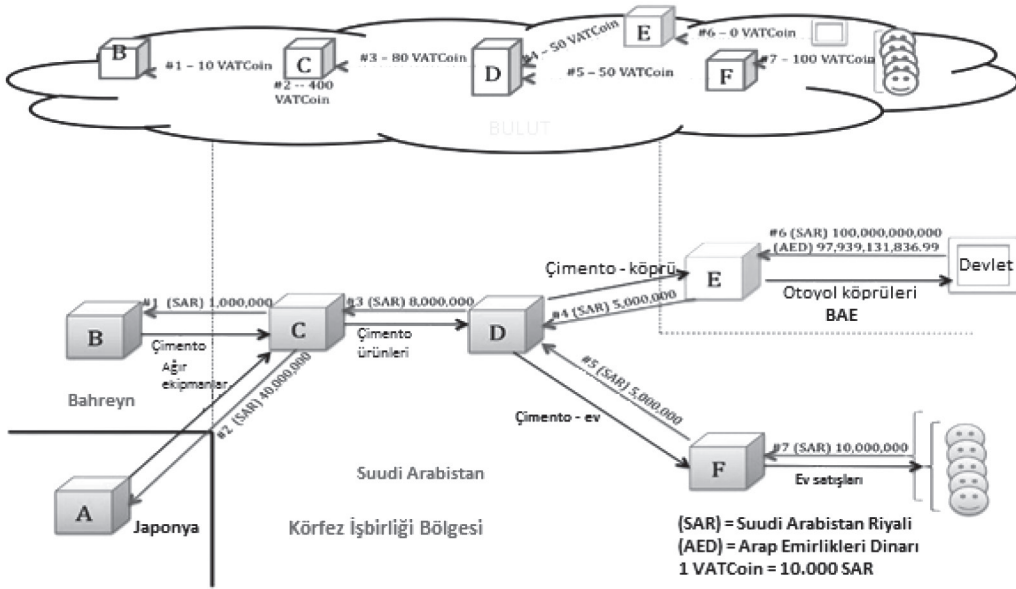
⁶³ Richard AINSWORTH ve diğerleri (2016). s. 1.

- Bitcoin'in aksine, KDV Para yalnızca KDV yükümlülüklerinin ödenmesinde kullanılan sınırlı amaçlı bir kripto para birimidir,
- KDV Para spekülasyon bir para birimi değildir, diğer bir deyişle her zaman için ülkenin resmi para birimine sabitlenmiştir. Sadece

hükümet tarafından resmi para birimine dönüştürülebilmesi mümkündür.

KDV Para teklifine göre, KDV yalnızca KDV Para cinsinden ödenir ve tahsil edilmelidir. Sadece vergi idaresi KDV Para'yı resmi para birimine dönüştürebilecektir ve bunu da sadece sınırlı sayıda durumda gerçekleştirebilecektir.⁶⁴

Diyagram 4: KDV Para (VATCoin) İşleyişi



Kaynak: Ainsworth ve diğerleri (2016)

KDV Para yöntemine ilişkin yukarıdaki görselde yöntemin öne çıkan dört özelliği şunlardır⁶⁵:

- Hiçbir mükellef KDV'yi elinde tutamamaktadır. Tüm KDV, bu amaçla oluşturulmuş Bulut ortamında tutulmaktadır. Mükellefler KDV'yi asla nakit olarak tahsil edememektedirler. KDV Para ödemeleri, faturalara gömülü olan akıllı sözleşmeler aracılığıyla otomatik olarak yapılacaktır.
- Gerçek zamanlı KDV - Günlük vergi beyanı ve KDV: KDV Para ile her mükellefin

KDV hesabı Bulut hesabında günlük olarak dengelenecektir. Mükellefin gün içerisinde tahsil ettiği (hesaplanan) KDV Para ödemiş olduğu (indirilecek) KDV Para'dan fazla ise aradaki fark otomatik olarak vergi idaresine transfer edilecektir. Ödenen KDV Para'nın tahsil edilen KDV Para'dan fazla olması durumunda ise aradaki fark gün sonu itibarıyla mükelleflere iade edilebilecektir. Akıllı sözleşmelerin varlığı bu ödemelerin yapılmasını kolaylaştıracaktır.

⁶⁴ Richard T. AINSWORTH ve diğerleri. (2016). s. 2.

⁶⁵ Richard T. AINSWORTH ve diğerleri. (2016). s. 9-15.

- “Kod Yasadır.” KDV Para sisteminde uyumu bilgisayar kodları sağlamaktadır. İçinde akıllı sözleşmelerin gömülü bulunduğu faturaların düzenlenmesi KDV Para’nın alıcının hesabından satıcının hesabına transfer edilmesi için yeterlidir. Alıcı ve satıcı mükelleflerin ayrıca bir işlem yapmalarında gerek yoktur.
- Siber saldırılara karşı bağımsızlık. KDV Para bir kripto para birimidir. KDV ödemeleri haricinde kullanılabileceği bir alan yoktur. Bu nedenle KDV Para’lar çalınsa dahi derhal değersiz hale geleceklerdir. Bu da hırsızlık amaçlı siber saldırılar için gerekli motivasyonu ortadan kaldırmaktadır.

BZ teknolojisi sayesinde KDV Para uygulaması hem işlemlerin ve KDV ödemelerinin ayrıntılı, gerçek zamanlı olarak izlenmesine olanak sağlamakta hem de kurulması ve işletilmesi oldukça pahalı olan merkezi veri tabanlarını, büyük maliyet tasarrufu ve verimlilik sağlayarak mer-

kezi olmayan veri tabanlarıyla değiştirmektedir. Yine buna ilave olarak, Bitcoin’deki gibi kamuya açık bir kayıt defterinden ziyade paydaşları sınırlandırılmış özel bir kayıt defterinin tercih edilmesi, daha az maliyetli bir uzlaşma mekanizmasının seçilebilmesine de olanak sağlamaktadır.⁶⁶

3- MEVCUT POLİTİKALAR ile ALTERNATİF POLİTİKALARIN KARŞILAŞTIRILMASI

3.1- Vergiye Uyum Maliyetleri Yönünden

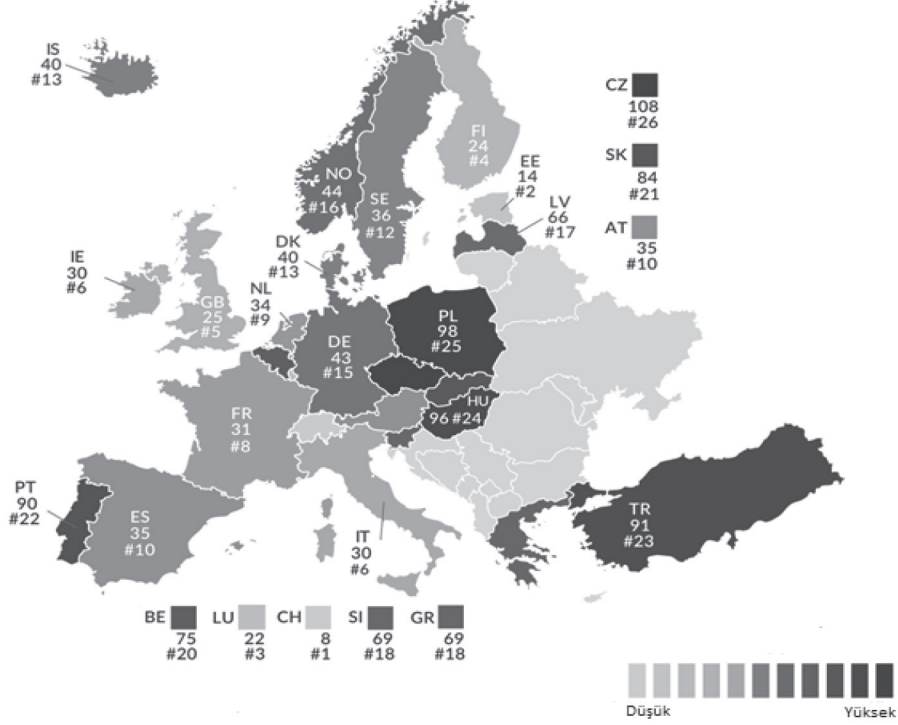
Mevcut KDV sistemimizin özellikle küçük ve orta ölçekli vergi mükellefleri olmak üzere mükellefler üzerindeki vergiye uyum maliyeti oldukça yüksektir. 2018 yılı Uluslararası Vergi Rekabet Edebilirlik Endeksi’ne göre, Türkiye Avrupa’daki en karmaşık KDV sistemlerinden birine sahiptir. Türkiye’de mükelleflerin KDV’ye uyum sağlabilmesi için gereken ortalama süre 91 saattir ve bu 26 Avrupa ülkesindeki ortalama süre olan 52,4 saatin oldukça üzerindedir.⁶⁷

⁶⁶ Richard T. AINSWORTH ve diğerleri. (2017). s. 7.

⁶⁷ Tax_Foundation. *International Tax Competitiveness Index 2018*. s. 40.

Grafik 2: Avrupa'daki KDV Uyum Süresi Haritası

İşletmelerin KDV'ye uyum için gerek duydukları ortalama süre (2018)



Kaynak: Tax Foundation (2018)

Türkiye'de mükelleflerin KDV'ye uyum sağlayabilmek için bu kadar çok süreye ihtiyaç duyuyor olmalarının temel nedenlerinden bazılarını, mevcut sistemde mükelleflere ödeme ve mal ve hizmet alış/satışlarına yönelik bildirim konularında ek sorumlulukların getirilmesi, KDV iade sistemindeki karışıklık ve zorluklar olarak saymak mümkündür. Ayrıca, mevcut sistemde, vergi mükelleflerinin sahte belge kullanımı kaynaklı vergi denetimleriyle ve vergi davalarıyla karşılaşma olasılığı yüksektir ve bunların da mükellefler için birer maliyet unsuru oluşturduğu söylenebilecektir.

Denetim temelli yaklaşımlara baktığımızda vergi mükellefleri için öncelikli olarak iki tür maliyetin ortaya çıktığını söyleyebiliriz: (1) yatırım (ilk geçiş) maliyeti ve (2) sürdürme maliyeti. Bu

maliyetlerin mükelleflerin ölçeklerine göre tersine artan oranlı (regressive) olduğunu, yani küçük ölçekli mükellefler için yüksek iken, büyük ölçekli mükellefler için düşük olduğunu söylemek mümkündür.

E-faturaya dayalı merkezi KDV takip veri tabanı yönteminde, mükelleflerin dijital mali mühür, e-fatura yazılımı ve dijital arşiv hizmetleri satın almasını gerektirir. Ayrıca, mükelleflerin çalışanlarını bu konuda eğitmeleri de gerekecektir. Bununla birlikte, Güney Kore uygulamasında görülebileceği gibi e-fatura teknolojisinin sağladığı avantajlar sayesinde, mükelleflerin vergiye uyum maliyetlerinin azaltılabileceğini ifade edebiliriz. Ayrıca, gerçek zamanlı güvenlik yöntemlerinde olduğu gibi, vergi idaresi gerekli tüm işlem bilgilerine gerçek zamanlı olarak sahip olacağından

önceden doldurulmuş KDV beyannamelerini hazırlayarak mükelleflere sunabilecek, bu da mükelleflerin KDV'ye uyum sağlamaları için gerekli olan süreyi düşürecektir. Bu nedenle, mükellefler ilk aşamada bazı yeni maliyetler üstlenecek olsa da, orta ve uzun vadede vergiye uyum maliyetlerinde bir düşüş olması muhtemeldir.

Veri ambarı modeli (vergi idaresinin mükelleflerin sistemlerine doğrudan erişim yoluyla merkezi KDV takibi) durumunda, mükelleflerin başlangıç pozisyonundaki farka bağlı olarak, minimum ve maksimum tahmini maliyetler arasında büyük bir fark oluşabilecektir. Eğer bir mükellef bir veri tabanı ile entegre olmayan eski tarz bir muhasebe ve kayıt sistemi kullanıyorsa, bu yöntemle uyum sağlamak adına oldukça büyük bir yatırım maliyetini yüklenmesi gerekebilecektir. Ayrıca, e-faturaya dayalı merkezi KDV takip yönteminden farklı olarak, mükellefler bu yöntem kapsamında önceden doldurulmuş KDV beyanlarından da yararlanamayacaklardır. PwC'nin hesaplamalarına göre, modelin tahmini yatırım maliyetleri, ödemelerin ayrıştırılması modeli ve e-faturaya dayalı merkezi KDV takip veri tabanı modelinden daha yüksektir.⁶⁸ Bununla birlikte, hali hazırda pratikte bir uygulaması olmamasına rağmen, BZ teknolojisi, veri tabanı ve veri ambarlarının kurulum ve sürdürme maliyetlerini düşürmek için yeni fırsatlar vaat etmektedir. Bu nedenle, bu yöntem için mevcut maliyet tahminlerinin yakın gelecekte geçerli olmayabileceğini belirtmemiz gerekir.

Yukarıda da açıklandığı üzere, ödemelerin ayrıştırılması mekanizması kapsamında birden fazla yöntem bulunmaktadır ve bu yöntemlerin her biri farklı tasarım özellikleriyle uygulamaya konabilir. Bu nedenle, bu başlıktaki yöntemlerin uyum maliyetlerinin, seçilen yöntem ve tasarım özelliklerine bağlı olarak değişebileceği söylene-

bilir. Örneğin, Latin Amerika tipi bir KDV kesintisi yöntemi, mükelleflere yeni sorumluluklar getirmekte ve sistemi daha karmaşık hale getirdiği için mükelleflerin KDV'ye uyum maliyetlerini artırmaktadır. Buna ek olarak, işletmeden tüketiciye (B2C) satışlar için POS makinesine sahip olma zorunluluğu da mükellefler için başka bir maliyet unsuru olacaktır.

Gerçek zamanlı KDV ve blokeli KDV banka hesabı yöntemleri söz konusu olduğunda, bu yöntemlerin uygulanmasında bankaların aracı rolünde olması nedeniyle aracılık maliyeti ortaya çıkabilir. Aracılık maliyetlerinin iki bileşeni vardır: (1) hesap ücreti ve (2) işlem ücreti. Özellikle bankaların her ödeme işlemi için bir ücret talep edeceği bir senaryoda, bu maliyetler büyük vergi mükellefleri için bile aşırı miktarlara ulaşabilecektir. Bu nedenle, bu yöntemlerin sürdürülebilir bir şekilde uygulanabilmesi için bankaların para transferlerinden işlem ücreti almamasının sağlanması gerekmektedir. Bu kapsamda, KDV Para yönteminin ödemeler için bir aracıya ihtiyaç duymaması nedeniyle, mükellefler için uyum maliyetleri açısından en avantajlı gerçek zamanlı KDV güvenlik yöntemi olarak görünmekte olduğunu söyleyebiliriz.

Diğer taraftan, ödemelerin ayrıştırılması yöntemlerinin, özellikle de gerçek zamanlı güvenlik yöntemlerinin, mükelleflerin KDV'ye uyum maliyetlerini azaltmak için kullanılmaları mümkündür. Her şeyden önce, bu yöntemlerin kullanılması durumunda, mükelleflerin alım ve satım bildirimleri gibi mevcut sistemdeki bazı raporlama yükümlülüklerine duyulan ihtiyaç ortadan kalkabilecektir. Buna ek olarak, vergi idaresi, mükelleflerin alım ve satım işlemlerine ilişkin bilgilere gerçek zamanlı olarak ulaşabilecek, bu da mükelleflere önceden doldurulmuş KDV beyanlarının sunulmasını mümkün hale getirecektir.

⁶⁸ PwC (2010). s. 248.

Hatta KDV'nin, KDV Para yönteminde olduğu gibi, günlük olarak ödendiği ve günlük olarak iade edildiği bir durumda, vergi mükelleflerinin artık KDV beyannamesi vermelerine gerek dahi kalmayabilir.

3.2- Nakit Akış Etkileri Yönünden

Mevcut KDV sistemimiz, KDV'nin satıcı tarafından tahsiline dayandığı için net KDV bakiyesine sahip ($\text{Hesaplanan KDV} > \text{İndirilecek KDV}$) KDV mükellefleri için pozitif bir nakit akışı etkisi sağlamaktadır. Çalışmamızın "Problem Analizi" başlıklı birinci kısmında belirtildiği üzere, kötü niyetli bazı mükellefler, bu avantajı kaybetmek için sahte fatura kullanma yoluna tevessül edebilmektedirler. Öte yandan, devreden KDV'nin sonraki dönemlere taşınması ($\text{İndirilecek KDV} > \text{Hesaplanan KDV}$) ve mükelleflere iade edilmemesi nedeniyle de sistemin iyi niyetli mükellefler için olumsuz bir nakit akışı etkisinin olduğu söylenebilecektir. Ayrıca, mevcut sistemdeki hızlandırılmış KDV iadesi mekanizması geciken KDV iadelerinden kaynaklanan nakit akışı sorunlarını çözmeyi amaçlasa da, KDV mükelleflerinin sadece çok sınırlı bir kısmının bu mekanizmadan faydalanabildiği görülmektedir. Bu düzenlemeden yararlanabilecek mükellefler için getirilen şartlara bakıldığında, sadece bir kısım büyük ölçekli mükellefin bu koşulları karşılayabildiği anlaşılmaktadır.

Çalışma kapsamında tetkik ettiğimiz denetim temelli yaklaşımlar, KDV'nin tahsilat mekanizması açısından herhangi bir değişiklik getirmektedir. Bu nedenle, bu yöntemlerin KDV ile ilgili nakit akışları açısından mevcut sisteme göre nötr olduğu söylenebilir.

Yeni politika uygulaması olarak ödemelerin ayrıştırılması yaklaşımı kapsamında bir ödeme yönteminin seçilmesi ise KDV tahsilat mekanizmasında yapısal değişiklikler getirecektir. Bu nedenle, bu yöntemlerin seçilmesinin hem mükellefler hem de vergi idaresi üzerinde önemli nakit

akışı etkilerine yol açabileceğini söylemek yanlış olmayacaktır.

Bu yöntemlerde, mükellefler açısından temel olarak iki türlü nakit akışı etkisi oluşacaktır. İlk olarak, sistem artık satıcının tahsilatına dayanmayacağı için mükellefler toplanan KDV'yi işletme sermayesi olarak kullanma fırsatını kaybedecekler ve KDV'nin doğrudan vergi idaresinin hesabına yansıdığı KDV Para gibi bir yöntemde de bu nakit akış avantajı ait olduğu yere yani devlete dönmüş olacaktır. Bu, mevcut satıcı mükelleflere dayalı KDV tahsilat mekanizmasının mükelleflere sağlamış olduğu (ekstra) olumlu nakit akışı etkisinin ortadan kalkacağı anlamına gelmektedir ve ödemelerin ayrıştırıldığı her türlü ödeme yönteminde gözlemlenebilir. İkinci tür nakit akışı etkisi ise, mükelleflerin artık KDV tahsil etmemesine rağmen hâlâ alımları için KDV ödemeleri gerekliliğinden kaynaklanmaktadır. Bu, mükellefler için olumsuz bir nakit akışı etkisi anlamına gelmektedir ve özellikle Latin Amerika tipi KDV kesintisi yönteminde yüksektir. Ayrıca KDV iadelerinin gecikmesine bağlı olarak gerçek zamanlı KDV yönteminde de yüksek olabilecektir.

Bununla birlikte, blokeli KDV banka hesabı ve KDV Parası gibi diğer yöntemlerde, mükelleflerin tahsil ettikleri KDV mükelleflerin blokeli banka hesaplarında veya bulut ortamındaki hesaplarında tutulacağı ve mükelleflerin yapacakları alışlardan kaynaklanan KDV ödemeleri için kullanılmaya devam edilebilmektedir. Bu nedenle bu iki yöntemin bahse konu ikinci tür (olumsuz) nakit akış etkisine yol açmayacağını ifade edebiliriz. Öte yandan ve belki de en önemlisi, bu yöntemlerin seçilmesi halinde, mevcut KDV sistemimizde olmayan devreden KDV'nin mükelleflere iade edilmesi uygulamasına kolaylıkla ve güven içerisinde geçilebilecektir. Böylece mevcut sistemdeki devreden KDV'den kaynaklanan olumsuz nakit akışı etkisini ortadan kaldırmak mümkün olabilecektir. Bunun da mükelleflerin nakit akışı üzerinde olumlu bir etkisi olacaktır.

3.3- İdari Maliyetler Yönünden

Sahte faturayla mücadelede mevcut uygulamaları sürdürmeye devam etmenin, bilgi işlem altyapısı için yapılan harcamaların geçmişte büyük ölçüde başlayıp tamamlanması nedeniyle, bundan sonraki süreçte bilgi işlem yatırım maliyetleri açısından idare için düşük bir marjinal maliyetinin olacağı söylenebilir. Öte yandan, mevcut politika uygulamalarının idareye oluşturduğu maliyetleri hesaplayabilmek için sahte faturalardan kaynaklanan vergi denetimleri ve vergi davalarına ayrılan işgücünün ve zamanın maliyeti de dikkate alınmalıdır. Bu hesaplama yapılırken, sadece vergi idaresi çalışanlarının ücret ve sosyal hakları nedeniyle katlanılan maliyetler değil, aynı zamanda vergi denetimi işgücünün diğer vergi denetimlerinde kullanılamamasından kaynaklanan alternatif maliyetler de göz önünde bulundurulmalıdır. Vergi sistemimizdeki vergi denetimlerinin ve vergi davalarının çoğunun sahte fatura düzenlenmesi ve kullanılmasından kaynaklanmakta olduğu düşünülürse, mevcut sistemin idare üzerinde oldukça yüksek bir maliyetinin olduğu tartışmasızdır.

Denetime temelli alternatif yöntemlerin idari maliyetler üzerinde yol açacağı etki seçilen alternatifin tasarım özelliklerine bağlı olacaktır. Yeni yöntemin idare açısından ne kadar bir yatırım maliyetine yol açıp ne kadar bir iş yükü gerektireceği yeni yöntemin ne kadar sistem değişikliği gerektirdiğine bağlı olarak değişecektir. Bununla birlikte, gerçek zamanlı KDV güvenlik yöntemlerinden farklı olarak, riskli vergi mükelleflerinin tanımlanmasındaki başarı ve hız doğrudan mükellef davranışlarında değişikliğe yol açmadığından dolayı denetim işgücünden tasarruf edilmesi garanti edilememektedir.

Ayrıştırılmış ödeme yöntemleri açısından katlanılacak idari maliyetler ise temel olarak idare tarafından seçilecek olan yönteme göre yapılması gereken yeni bilgi işlem yatırımlarına bağlı olacaktır. Örneğin, gerçek zamanlı KDV veya KDV Para yönteminin uygulanması durumun-

da, gerekli bilgi işlem altyapısının idare tarafından karşılanması gerekmektedir. Ancak blokeli KDV banka hesabı yöntemi, gerekli altyapının ödemelere aracılık yapan bankalar tarafından sağlanacağını varsaymaktadır. Bununla birlikte, bu yöntemde mükelleflerin birbirlerine ve vergi idaresine KDV ödemeleri için idare tarafından bir çevrimiçi ödeme platformunun oluşturulması da mümkündür. Böyle bir ödeme platformunun oluşturulması, idarenin bankalardan herhangi bir bilgi talep etmeden KDV işlemlerini gerçek zamanlı olarak izlemesine de olanak sağlayacaktır. Ayrıca bu tarz bir ödeme platformunun kurulması, mükellefler arasında yapılacak KDV ödemelerinden kaynaklanan işlem (eft ve hava- le) maliyetinin ortadan kaldırılmasına yardımcı olacaktır. Yani aslında idare bir ödeme platformu oluşturmak suretiyle işlem ücretleri nedeniyle mükellefler açısından ortaya çıkabilecek olası uyum maliyetlerini üstlenebilecektir.

Diğer taraftan, özellikle gerçek zamanlı KDV güvenlik yöntemlerinden birinin uygulanması durumunda, sahte fatura kullanıcılarının temin ettikleri faturalar için ödeyecekleri komisyon ücretine ek olarak fatura üzerinde gözükmekte olan KDV tutarı kadar daha bir maliyete katlanması gerekecektir. Bu nedenle, sahte fatura kullanmanın maliyeti belirgin bir şekilde artacak olup bunun sahte faturaya olan talebi doğrudan düşürmesi beklenebilir. Bu da aslında idarenin sahte fatura denetimlerine tahsis etmiş olduğu denetim işgücünden tasarruf edebileceği ve böylece oluşan işgücü fazlasının alternatif denetim alanlarında kullanılabileceği anlamına gelmektedir. Dolayısıyla gerçek zamanlı KDV güvenlik yöntemlerinin sahte faturayla mücadeleden kaynaklanan idari maliyetlerde bir düşüşe yol açması beklenebilir.

3.4- KDV Geliri Artışı Yönünden

Sahte faturayla mücadelede mevcut politikalar ve politika alternatiflerini kıyasladığımızda, yalnızca gerçek zamanlı KDV güvenlik yöntemle-

rinin KDV kaybının giderilmesini garanti edebileceğini söyleyebiliriz. Ayrıca bu yöntemler tahakkuk eden KDV ile tahsil edilen KDV arasındaki farktan kaynaklanan ve %20'yi aşan tutardaki KDV açığını tamamıyla kapatabilmeyi mümkün kılmaktadır. PwC'nin araştırmasına göre, bazı özel varsayımlar altında, AB ülkeleri için bloke edilmiş KDV banka hesabı yöntemine dayanan bir ayrıştırılmış ödeme yönteminin maliyet geri kazanım oranı % 400'den fazla olacaktır.⁶⁹

Aynı çalışma, yine bazı özel varsayımlar altında, denetim temelli alternatif yöntemler olan e-faturaya dayalı merkezi KDV takip veri tabanı ve veri ambarı aracılığıyla merkezi KDV takibinin maliyet geri kazanım oranlarının sırasıyla % 300 ve % 400'den yüksek olacağını belirtmektedir.⁷⁰

Bununla birlikte, çalışmanın önceki bölümlerinde de görülebileceği gibi, Türk vergi idaresi, son yıllarda bilgi teknolojileri ve ileri veri çözümlerine alanlarına yaptığı yatırımlar sonucunda sahte fatura düzenleyen ve / veya kullanan vergi mükelleflerinin tespit edilmesinde oldukça ileri bir düzeye ulaşmıştır. Ancak ülkemiz uygulamasında riskli mükelleflerin tespitinde yüksek başarı sağlanmasının mutlaka vergi kayıplarının telafi edileceği anlamına gelmediği gözlemlenmiştir. Çünkü özellikle bazı idari pratikler ve vergi yargısının bu konuda vereceği kararlar, vergi denetimleriyle tarh edilen KDV farklarının tahakkuka dönüşmesini engelleyebilmektedir. Bu bağlamda, denetim temelli yöntemlerin Türkiye'de yaratabileceği marjinal KDV geliri etkisinin, AB ülkeleri için yapılan tahminlere benzer olacağını söylemek kolay değildir.

3.5- Politika Alternatiflerinin Muhtemel Yan Etkileri Yönünden

Yukarıda belirtilen politika alternatiflerinin

ilk hedefi KDV kaçakçılığına karşı mücadele etmek olsa da, bu politikaların uygulanmasının bir sonucu olarak bazı olumlu ve/veya olumsuz yan etkilerin ortaya çıkması mümkündür.

3.5.1- Muhtemel Olumlu Yan Etkiler

Çalışmamız kapsamında ele aldığımız hem gerçek zamanlı KDV güvenlik yöntemlerinin hem de denetime dayalı yaklaşımların idare için gerçek zamanlı bir takip yeteneği yaratması muhtemeldir. İdarenin bu kabiliyetten farklı şekillerde faydalanması mümkündür. Örneğin idare bunu mükelleflere yönelik hizmetlerini geliştirerek mükelleflerin vergiye uyum maliyetlerini azaltmak için kullanabilir veya diğer taraftan KDV haricindeki diğer vergi türleri için vergi denetim kapasitesini artırmak için de kullanabilir. Ayrıca, mükelleflerin gerçek zamanlı olarak takip edilebilmesi uygulanan ekonomi ve maliye politikalarının sonuçlarının gerçek zamanlı olarak izlenmesini de mümkün kılabilir. Bu, hükümetin mevcut politika setlerinde ince ayar veya önemli değişiklikler yapmasının gerektiği durumlarda bu politika değişikliklerinin veya müdahalelerinin daha hızlı bir şekilde belirlenmesine yardımcı olabilecektir.

Daha önce de belirtildiği gibi, gerçek zamanlı KDV güvenlik yöntemleri, mükellefler için gerek sahte gerekse de yanıltıcı fatura kullanmanın maliyetini artıracak ve böylece mükelleflerin bu tür faturalara olan talebini azaltacaktır. Bu tür davranış değişiklikleri ise sadece KDV gelirlerini artırmakla kalmayacak, aynı zamanda gelir ve kurumlar vergileri dahil olmak üzere diğer vergi gelirleri üzerinde de olumlu bir etki yaratacaktır. Diğer taraftan, gerçek zamanlı KDV güvenlik yöntemlerinin uygulanması, hem mükellefler hem de mali müşavirler açısından önemli bir risk

⁶⁹ PwC (2010). s. 177.

⁷⁰ PwC (2010). s. 198, 217.

unsurunu teşkil eden sahte fatura kullanımından kaynaklanan müteselsil sorumluluk riskini de ortadan kaldıracaktır. Ayrıca, bu yöntemler KDV'nin suiistimal edilmesi ihtimalini tamamen ortadan kaldırdığı için ticari hayatta taraflar arasındaki güveni artırarak ticareti de olumlu etkileyecektir.

Gerçek zamanlı KDV güvenlik yöntemlerinin bir diğer önemli olumlu yan etkisi de KDV iadelerinde görülebilir. Bu yöntemlerin uygulanması halinde idare mükellef tarafından iadesi talep edilen KDV'yi önceki aşamalarda tahsil etmiş olduğundan emin olacağı için, mevcut sistemde olduğu gibi alt mükellefler hakkında ayrıntılı araştırma veya inceleme yapılmasına gerek kalmayacaktır. Bunun da KDV iadelerinin daha hızlı yapılmasını kolaylaştıracağı kolaylıkla söylenebilir.

Bu durum aynı zamanda sonraki döneme devreden KDV'nin mükelleflere iadesini de mümkün kılacaktır. Bilindiği üzere, iş hayatından gelen yoğun taleplere rağmen bunun şu anda kadar gerçekleştirilmesi mümkün olamamıştır. Bu konuda, politika alternatifi olarak ele aldığımız denetim temelli yöntemler mevcut sistemden daha fazlasını vaat etmemektedir. Son olarak, özellikle gerçek zamanlı KDV güvenlik yöntemleri arasından KDV Para yönteminin seçilmesi halinde, yapılacak olan dikkatlice bir tasarımla şu ana kadar birikmiş olan mevcut devreden KDV stokunun da bütçe dengelerini olumsuz olarak etkilemeden aşamalı bir biçimde tasfiye edilmesinin mümkün olduğunu düşünmekteyiz.

3.5.2- Muhtemel Olumsuz Yan Etkiler

Gerçek zamanlı KDV güvenlik yöntemlerinin uygulanması halinde bir kısım mükellef buna kayıt dışı (belgesiz) faaliyetini artırarak karşılık verebilecektir. Mevcut sistemde sahte veya yanıltıcı fatura kullanmak suretiyle vergi yükünü azaltan bazı mükelleflerin daha az vergi ödemeyi sürdürmek için bu sefer satışlarını gizlemek yani satışları için belge düzenlememek gibi bir yola

girmesi ihtimal dâhilindedir. Ancak bu yöntemlerin uygulanması halinde KDV'ye yönelik sahte fatura denetimlerinin tamamen ortadan kalkacak olması nedeniyle idare denetim iş gücünden ciddi oranda bir tasarruf sağlayacağı için tasarruf edilen denetim iş gücünün bir kısmının kolaylıkla buraya yönlendirilmesi mümkündür.

Latin Amerika tipi KDV kesintisi, gerçek zamanlı KDV (RtVAT) ve bazı durumlarda blokeli KDV banka hesabı gibi ayrıştırılmış ödeme yöntemlerinin uygulanması halinde karşılaşılabilecek muhtemel bir diğer olumsuz yan etki de ticari işlemlerin hızının yavaşlamasıdır. Bunun nedeni, bu yöntemlerin, mükelleflerin KDV indirimi hakkına sahip olabilmesi için yapmış oldukları mal veya hizmet alımına ilişkin fatura bedelinin KDV dahil tamamının ödenmesini gerektirmesidir. Bu da, piyasada sermaye yapısının zayıf olması nedeniyle ticari işlemlerini peşinden ziyade vadeli olarak yürütmekte olan işletmeler açısından bir problem teşkil edebilecektir.

4- POLİTİKA ÖNERİSİ: TÜRKİYE İÇİN İDEAL BİR MODEL TASARIMI

Sahte fatura problemiyle mücadelede uygulanmakta olan mevcut politikalara karşı idare tarafından uygulanması muhtemel politika alternatiflerinin maliyetler ve faydalar açısından sıralanması, söz konusu maliyet ve faydaların politika alternatiflerinin farklı tasarımlarına göre değişecek olması dolayısıyla kolay değildir. Bununla birlikte, alternatif yöntemlerin her birinin maliyet ve faydalarını incelemek, bize bu yöntemlerin KDV açığını azaltmada sağlayabileceği fırsatları göstermiştir.

Son yıllarda, Türk vergi idaresi, bilgi işlem altyapısına ve ileri veri çözümleme yöntemlerine yaptığı önemli yatırımlar sayesinde sahte fatura düzenleyen veya kullanan mükellefleri oldukça hızlı ve başarılı bir şekilde tespit edebilmektedir. Buna rağmen, Türk vergi idaresinin sahte fatura ile mücadelede an itibarıyla başarılı olduğunu

iddia etmek çok kolay değildir. Çünkü sahte fatura düzenleyen veya kullanan mükelleflerin tespit edilmesi, uzunca bir idari ve adli süreçler zincirinin sadece küçük bir kısmını teşkil etmekte olup burada sağlanan yüksek başarı tek başına vergi kayıplarının telafi edilmesini garanti etmemektedir. Bu nedenle, idarenin vergi kaçakçılarının tespitinde daha hızlı ve daha başarılı olmasını sağlayacak, e-faturaya dayalı veri tabanı ile idareye doğrudan ulaşım hakkının sağlandığı veri ambarı modelleri gibi denetim temelli alternatiflerin uygulanması durumunda sağlanacak olan marjinal fayda belirsiz gözükmemektedir.

Ayrıca, bu yöntemlerin vergi kaçakçılığının tespitindeki başarısı bahsedildiği kadar yüksek de olmayabilir. Çünkü bu yöntemler, tüm yasal gereklilikleri karşılayan ancak fiili işlemleri yansıtmayan faturaların⁷¹, özellikle de faal vergi mükellefleri tarafından düzenlenen yanıltıcı faturaların tespitinde yetersiz kalabileceklerdir.

Bu nedenlerle, sahte fatura probleminin çözümünde bir paradigma değişikliğine gidilerek tahsilat odaklı bir yaklaşımın seçilmesi gerektiğini düşünmekteyiz. Bilindiği üzere, günümüz KDV sistemlerinde yaptığı satışlar dolayısıyla KDV tahsil eden satıcılar aslında verginin gerçek mükellefi değil, gerçek mükellef ile devlet arasındaki araçlardır. Bu nedenle, bu satıcılar tarafından toplanan KDV'ler bir bakıma devlet tarafından kısa bir süre için kendilerine emanet edilen paralardır. Öte yandan, devletin bu araçların sorumluluklarına bırakılan KDV'lere herhangi bir kısıtlama getirmemesi, mükelleflerin toplamış oldukları KDV'leri işletme sermayesi olarak kullanmalarını mümkün kılmaktadır. Bu durum, KDV tahsil eden mükellefler için ciddi bir nakit akış avantajı yaratmakta olup bu, ülkemizde sahte fatura kullanımına sebebiyet veren en önemli nedenlerden biridir. Bu nedenle, Türkiye'de sahte

fatura yoluyla yapılan KDV kaçakçılığını önlemek için yapılması gereken en önemli şeylerden birisi, devlet, mükellef ve KDV arasındaki bu ilişki biçiminin değiştirilmesi olarak görünmektedir.

KDV'nin bir vergi türü olarak 1950'li yıllarda ilk defa ortaya çıkarken bu aracı ilişkinin zorunlu olarak kurulmasının temel nedeni, söz konusu yıllarda vergi idaresinin ve bu yıllarda kullanılmakta olan ödeme sistemlerinin bir malın veya hizmetin katma değer zincirinin bütününe yayılacak olan KDV tahsilatı sürecinde yetersiz kalmasıdır. Bu yetersizlik çok uzun yıllar süresince sürmüş olup bu nedenle KDV uygulayan devletler, KDV toplamak için bu vergi araçlarına güvenmek zorunda kalmışlardır. Bankacılık ve ödeme sistemlerinin yeterince gelişmediği ve nakit işlemlerin ticari hayatta yaygın olduğu ülkelerde durumun hala böyle olduğu söylenebilir. Bununla birlikte, bankacılık sistemi ve hizmetlerinin gelişmiş olduğu ve plastik parayla yani banka ve kredi kartlarıyla işlemlerin yaygın olarak yapıldığı ülkeler için artık bu bir zorunluluk olmaktan çıkmıştır. Mevcut bankacılık sistemine veya blok zinciri teknolojisine dayalı bir ödeme platformu oluşturarak, bu aracılık ilişkisine olan ihtiyacın ortadan kaldırılması mümkündür.

Bu nedenle, Paypal, Venmo, BKM vb. sanal cüzdan ve ödeme platformları gibi bloke edilmiş KDV banka hesapları tarafından desteklenen veya blok zinciri teknolojisi tabanlı bir mimaride KDV Para tarzında tasarlanan bir kripto paraya dayalı bir KDV cüzdanının ve ödeme platformunun kurulması Türkiye için sahte fatura sorunuyla mücadelede en uygun politika alternatifi olarak durmaktadır. Bununla birlikte, bu yöntemlerin başarılı bir şekilde uygulanması için sistemin unsurlarının dikkatli bir şekilde tasarlanmasının hayati önem taşıdığı unutulmamalıdır. Bu kapsamda cevaplanmasını önemli gördüğümüz bir-

⁷¹ Alexandra BAL. *a.g.m.* s. 717.

kaç soruya ilişkin düşüncelerimize aşağıda yer verilmektedir.

- Sistem isteğe bağlı mı yoksa zorunlu mu olmalı?

Sistemin isteğe bağlı yapılmış olması KDV kaçağına sebebiyet veren mükelleflerin sistem dışında kalmayı tercih edecek olmasından dolayı⁷² sistemden beklenen faydayı önemli ölçüde azaltacaktır. Ayrıca bu sistemin karmaşıklığını artırarak vergi idaresinin mükellefler için önceden doldurulmuş KDV beyannamesi hazırlamasını güçleştirecektir. Bu nedenle sistemin etkinliğini ve verimini artırmak, belirsizliği sınırlamak ve karmaşıklığı azaltmak için yeni sistem tüm KDV mükellefleri açısından zorunlu olmalıdır.

Öte yandan, olası teknik ve yönetsel problem ve başarısızlıklar ile sistem açısından ince ayar gerektiren hususları tespit etmek için bir geçiş dönemi tanımlanabilir. Bu doğrultuda, sistem ilk başta sadece büyük ölçekli mükellefler için zorunlu olarak başlayabilir ve birkaç yıllık bir geçiş dönemi sonrasında diğer tüm mükellefler zorunlu uygulama kapsamına girebilir. Bununla birlikte, Polonya uygulamasında olduğu gibi, bu geçiş döneminde tüm KDV mükellefleri için özel blokeli KDV banka hesaplarının veya KDV Para hesaplarının herhangi bir ek işleme ihtiyaç duyulmaksızın açılması da bir zorunluluktur.

- Sisteminin kapsamı ne olmalıdır?

Sistemin kapsamını olabildiğince geniş tabanlı tutmak sistemin etkinliği ve verimliliği açısından önemlidir. Bu doğrultuda;

- İşletmeden işletmeye (B2B) tüm işlemler.
 - İşletmeden kamuya (B2G) tüm işlemler:
 - İşletmeden tüketiciye (B2C) tüm işlemler: yeni sistemin kapsamında olmalıdır.
- Öncelikle tüm işletmeden işletmeye işlem-

lerin sistem kapsamında olması gerekmektedir. Sistemde tutar veya konu açısından tanımlanacak istisnaların sistemin etkinliğini düşürmesi söz konusu olabilecektir.

Diğer taraftan, bu yöntemler KDV'nin suiistimal edilmesini etkili bir şekilde önledikleri için mevcut sistemimizde olduğu gibi devlet kurumlarının yapmış oldukları alımlar dolayısıyla ödeyecekleri KDV'yi kesintiye tabi tutmalarına gerek kalmayacaktır. Ayrıca devlet kurumlarına satış yapan mükelleflerin herhangi bir nakit akış sıkıntısı yaşamamaları açısından da devlet kurumlarının ödeyecekleri KDV'yi mükelleflerin üzerinde tasarruf yetkilerinin kısıtlandığı bu güvenli hesaplara yatırması önem arz etmektedir.

Son olarak, nihai tüketicilerin banka ve kredi kartlarıyla ödeme yaptıkları tüm işlemlerin kolaylıkla sisteme dahil edilebilmesi mümkündür. Buna ilave olarak, nakit işlemlerin de, mükelleflerin nihai tüketicilerden tahsil ettikleri KDV'yi belirli aralıklarla KDV banka hesaplarına yatırmasının sağlanması suretiyle sistem kapsamına alınması gerektiğini düşünmekteyiz.

- Sistemin maliyetini kim üstlenmelidir?

Genellikle vergiye uyum maliyetleri ve idari maliyetler aynı yönde hareket etmektedir. Örneğin, vergi sisteminin basitleştirilmesinin her iki maliyet türünü de azaltması muhtemeldir. Bununla birlikte, idari maliyetler bazen vergiye uyum maliyetleriyle ters orantılı olabilir, yani birindeki artış diğerinde düşmeye neden olabilir.⁷³ Bu nedenle, yeni sistemin oluşturacağı maliyetlerin kimin tarafından üstleneceği sorusu cevaplanması gereken bir sorudur.

Kişisel kanaatimiz, yeni sisteme karşı oluşabilecek itirazları azaltmak ve mükelleflerin azami desteğini sağlamak için sistem mükellefler açı-

⁷² PwC (2010). s. 186.

⁷³ Christopher EVANS. "Taxation Compliance and Administrative Costs: An Overview". Tax Compliance Costs for Companies in an Enlarged European Community. Boston: Kluwer Law International. 2008. s. 461.

sından mümkün olduğunca basit, sorunsuz ve maliyetsiz olmalıdır. Bu doğrultuda, yeni sistem ile birlikte KDV kaybının azalmasından en çok faydalananın da vergi idaresi olması nedeniyle yeni sistemin yaratması muhtemel toplam maliyetin çoğunun vergi idaresi tarafından yüklenilmesi gerektiğini düşünüyoruz. Bu kapsamda, örneğin, vergi idaresi, POS makinelerini kullanarak KDV tahsilatına aracılık eden mükelleflere POS makinelerinin kullanım ücretinin bir kısmını (KDV Tahsilatı / Toplam Tahsilatı) iade etmelidir. Bu tür bir geri ödeme uygulaması, özellikle küçük ölçekli mükellefleri için vergiye uyum maliyetlerini azaltacaktır.

- Satışların vadeli veya taksitli yapılması durumunda vergiyi doğuran olay faturanın düzenlenmesi anından ödeme anına ertelenecek şekilde değiştirilmeli midir?

Vadeli satışlar ile taksitli satışların mükellefler açısından potansiyel bir itiraz konusu olarak ortaya çıkması muhtemeldir. Bu durumlarda vergiyi doğuran olay mevcut KDV mevzuatı gereğince satış faturasının düzenlenmesi ile birlikte gerçekleşmiş olacağı için mükellefler blokeli KDV banka hesaplarına veya KDV Para hesaplarına yatmamış olan tutarları beyan ederek ödemek zorunda kalabilirler. Öte yandan, alıcılar ise satıcının hesabına KDV ödemesini henüz gerçekleştirmemiş oldukları için indirilecek KDV hakkına tamamen veya kısmen sahip olamayacaklardır.

Bu problemin, faturada yer alan KDV tutarına ilişkin ödemenin faturadaki geri kalan tutardan farklı bir ödeme olarak ele alınarak çözülebileceğini düşünmekteyiz. Buna göre, alıcılar faturanın düzenlendiği sırada faturada gözükmekte olan KDV tutarını ödemek zorunda olup alıcı ve satıcı -olması gerektiği gibi- sadece KDV hariç tutarın ödeme yöntemi (vadeli veya peşin, taksitli veya tek ödeme) hakkında özgürce karar verebileceklerdir. KDV tutarının ödenmesi mükellefler arasındaki işlemlerde bu mükelleflerin hesapları arasında otomatik olarak gerçekleşti-

rilebilecektir. Dolayısıyla, vergiyi doğuran olayın tanımı değiştirilmeden de bahse konu problemin çözülmesi mümkündür. Ayrıca, bu uygulamanın mevcut KDV sistemimizde olan ve mükelleflerin vadeli veya taksitli satışlar nedeniyle bazı müşterilerinden tahsil etmedikleri KDV'yi vergi idaresine ödemek zorunda olmalarından kaynaklanan olumsuz nakit akışı etkisini ortadan kaldırmak gibi ilave bir faydası da olacaktır.

SONUÇ

Türk vergi idaresi sahte faturayla mücadele amacıyla bugüne kadar birçok politika geliştirmiş ve de uygulamıştır. Ancak ne yazık ki, bu politikalar kendilerinden beklenen başarıyı göstermedikleri gibi Türk KDV sisteminin Avrupa'daki en karışık ve vergiye uyumun en güç olduğu KDV sistemlerinden birisi olmasıyla sonuçlanmıştır. Bununla birlikte, günümüzün teknolojik gelişmelerine bağlı olarak sahte faturayla mücadelede uygulanabilecek alternatif yöntemler ortaya çıkmakta olup çalışmamızda bu alternatiflerin Türkiye şartlarında ne kadar başarılı ve faydalı olabileceğine ilişkin değerlendirmelerde bulunulmuştur.

Birinci alternatif olarak düşünülebilecek denetim temelli yaklaşımlar KDV kaçakçılığını olabildiğince hızlı bir şekilde tanımlamak için veri şeffaflığını ve kullanılabilirliğini artırarak hızlı ve etkili vergi denetimlerinin önünü açmayı hedeflemektedir. Bu yöntemlerin doğrudan ve dolaylı olarak sağlayabilecekleri birçok fayda nedeniyle vergi sistemlerinin geleceklerinde daha çok yer alacağını düşünmekle birlikte Türkiye'nin sahte faturayla mücadelesindeki marjinal faydasının sınırlı olacağı kanaatindeyiz.

İkinci bir alternatif olarak ele alınan ve analizi yapılan ödemelerin ayrıştırılması (split payment) yaklaşımı başlığı altında birden fazla yöntem bulunmakta olup bu yöntemler içerisinde mükellefler açısından en az olumsuz nakit akış etkisi doğuracak olan blokeli KDV banka hesa-

bı ve blok zinciri teknolojisi mimarisine dayalı KDV Para yöntemleri ön plana çıkmaktadır. Bu iki yöntemden birine dayanan bir sanal KDV cüzdanı ile ödeme platformunun oluşturulması halinde Türkiye'deki sahte fatura probleminin en azından KDV boyutuyla tamamıyla çözülebileceğini düşünmekteyiz. Ayrıca bu tarz bir çözümün diğer vergi türlerinin gelirlerinin artması, mali müşavirlerin yapmış oldukları işlemlerden kaynaklanan riskleri azalması, ticari hayatta taraflar arasında güveni artması, devreden KDV'nin iade edilmesinin mümkün olması, KDV iadelerinin basitleşmesi ve hızlanması, hatta bazı durumlarda günlük KDV iadesinin uygulanabilir hale gelmesi gibi harici faydaları da olacaktır.

Sonuç olarak, sahte faturayla mücadelede kaybedilen her yılın milyarlarca liralık kamu kaynağı ile sonuçlanmakta oluşu gerçeğini göz önünde bulundurduğumuzda Türk vergi idaresinin sahte faturayla mücadelesinde başarılı olmadığı kesinleşmiş ve vergiye uyumlu mükellefler açısından ciddi maliyetler oluşturan mücadele yöntemlerini sürdürmeye devam etmek yerine bir paradigma değişikliğine giderek KDV açısından sanal cüzdan ve ödeme platformu teknolojisi konularını gündemine alması ve gerekli ar-ge süreçlerini başlatması gerektiğini düşünmekteyiz.

KAYNAKÇA

- AINSWORTH, R. T. ve SHACT, A. (2016). *Blockchain Technology Might Solve VAT Fraud*. Tax Notes International. Sayı: 83(13), s. 1165-1174.
- AINSWORTH, R. T. (2011a). *Technology Solves MTIC: VLN, RTVat, D-Vat Certification*. Boston University School of Law Working Paper. Sayı: 11-07.
- AINSWORTH, R. T. (2011b). *VAT Fraud and Technological Solutions*. The VAT Reader: What a Federal Consumption Tax Would Mean for America?. Tax Analysts. s. 204-223.
- AINSWORTH, R. T. ve ALWOHAIBI, M. (2017). *Blockchain, Bitcoin, and VAT in the GCC: The Missing Trader Example*. BU School of Law Working Paper. Sayı: 17-05.
- AINSWORTH, R. T., ALWOHAIBI, M. ve CHEETHAM, M. (2016). *VATCoin: The GCC's Cryptotaxcurrency*. Boston Univ. School of Law, Law and Economics Research Paper. Sayı: 17-04.
- AINSWORTH, R. T., ALWOHAIBI, M., CHEETHAM, M. ve TIRAND, C. V. (2017). *A VAT-Coin Proposal Following on the 2017 EU VAT Proposals - MTIC, VATCoin, and Blockchain*. Boston University School of Law, Law & Economics Series Paper. Sayı: 18-09.
- AINSWORTH, R. T. ve MADZHAROVA, B. (2012). *Real-Time Collection of the Value-Added Tax: Some Business and Legal Implications*. Boston University School of Law Working Paper. Sayı: 12-51.
- BAL, A. (2019). *VAT Trends in Europe: Digitalization and Real-Time Filing*. Tax Notes International. Sayı: 93. s. 717.
- Deloitte. (2017). *Analysis of the impact of the split payment mechanism as an alternative VAT collection method (Final Report)*. Brüksel.
- DOĞAN, U. (2011). *Data Warehouse and Data-Mining Tools for Risk Management: The Case of Turkey*. Risk-Based Tax Audits: Approaches and Country Experiences. World Bank Publications. Herndon, U.S.A. s. 71-76.
- EVANS, C. (2008). *Taxation Compliance and Administrative Costs: An Overview*. Tax Compliance Costs for Companies in an Enlarged European Community. Kluwer Law International. Boston. s. 447-468.
- Gelir İdaresi Başkanlığı. Faaliyet Raporları (2014, 2015, 2016, 2017 ve 2018)
- HERBAİN, C. A. (2018). *Fighting VAT Fraud and Enhancing VAT Collection in a Digital*

- lized Environment*. Intertax: European Tax Review. Sayı: 46(6-7). s. 579-583.
- KREVER, R. (2014). *Combating VAT Fraud: Lessons from Korea*. British Tax Review, s. 303-315.
 - LEE, H. C. (2016). *Can electronic tax invoicing improve tax compliance ? A case study of the Republic of Korea's electronic tax invoicing for value-added tax*. World Bank Group. Washington D.C.
 - PASHEV, K. (2006). *Fighting VAT Fraud: Bulgarian Experience*. Center for the Study of Democracy. Sayı: WP 0606/2.
 - PRÄTZLER, R. C. (2018). *Split Payments in VAT Systems – Is This the Future?* International VAT Monitor. Sayı: 29(2). s. 66-70.
 - PwC. (2010). *Study on the feasibility of alternative methods for improving and simplifying the collection of VAT through the means of modern technologies and/or financial intermediaries (Final Report)*. Brüksel.
 - QUERCIA, R. L. (2018). "How Blockchain is Reshaping External Audit: Crypto Developments by PwC, KPMG, EY and Deloitte". (<https://cointelegraph.com/news/how-blockchain-is-reshaping-external-audit-crypto-developments-by-pwc-kpmg-ey-and-deloitte>). Erişim tarihi: 23 Ocak 2020.
 - SINN, H.-W., GEBAUER, A., PARSCHE, R. (2004). *The Ifo Institute's Model for Reducing VAT Fraud: Payment First, Refund Later*. CESifo Forum, Sayı: 5(2). s. 30-34.
 - Tax_Foundation. (2018). *International Tax Competitiveness Index 2018*.
 - Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı. Faaliyet Raporları (2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 ve 2018)
 - WALPOLE, M. (2014). *Tackling VAT Fraud*. International VAT Monitor. s. 258-263.
 - WILLIAMS, C. (2010). "The Real time VAT Project: A secure solution for VAT collection and the reduction of all tax fraud".
 - (<https://web.archive.org/web/20150219130234/http://rtvat.eu/rtvatdocs/VAT%20Financial%20Services%20conf%20-%20chris%20williams,%20RTvat.pdf>). Erişim tarihi: 23 Ocak 2020.
 - WILLIAMS, C. ve GRAY, R. (2009). "RTvat: A real time solution for improving the EU Emissions Trading Scheme, removing intra EU Carousel fraud and reducing other financial vulnerabilities." (<https://web.archive.org/web/20131027151459/http://rtvat.net/rtvatdocs/RTvat%20EU%20emissions%20-%20Chris%20william%20Rtvat.pdf>). Erişim tarihi: 23 Ocak 2020.