



Vergi Teşvikleri ve Ekonomik Etkileri

Ahmet TEKİN*

Özet:Günümüzde yüksek bir yatırım oranının varlığı iktisadi büyümede önemli bir anahtar olarak görülmektedir. Bu nedenle birçok ülke yatırımları teşvik etmek için özel vergi teşvikleri uygulamaktadırlar. Bu çalışmada vergi teşvikleri incelemekte ve farklı vergi teşvik türlerinin özellikleri karşılaştırılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Vergi teşvikleri, yatırım, vergi politikaları

Tax Incentives and Its Economic Effects

Abstract:Today, a high rate of investment has long been viewed as an important key to economic growth. Consequently, many countries offer special tax incentives to promote investment. This paper discuss the tax incentives and assesses the comparative merits of alternative forms of such incentives.

Keywords: Tax Incentives, investment, tax policies

VERGİ TEŞVİKLERİ'NİN MAHİYETİ

Teşvik edici vergi politikaları belirli bir kazanç veya iradın vergiden istisna edilmesi veya verginin çeşitli yollarla ertelenmesi olarak tanımlanabilir (Bildirici,1989). Vergi teşvikleri *yasal* vergi teşvikleri ve *efektif* vergi teşvikleri olmak üzere iki gruba ayrılabilir. Yasal vergi teşvikleri, “özel veya ayrıcalıklı vergisel hükümlere tabi olmayan yatırım projelerine uygulanan yasal ve daha elverişli vergisel uygulamalar” olarak tanımlanabilir (Zee, et.al., 2002:1498). Başka bir ifadeyle, tüm yatırım projelerinin tabi olduğu bir vergi uygulaması vergi teşviği olarak nitelenemez. Örneğin, dolaysız yabancı sermaye yatırımlarını çekmek amacıyla kurumlar vergisi oranının yarı yarıya azaltılması bir vergi teşviği değildir; ancak, yabancı sermaye yatırımlarından elde edilen kârların yasal kurumlar vergisi oranının yarısına tabi tutulması bir vergi teşviğidir. Vergi teşviklerinin efektif olması için, herhangi bir vergisel teşviğin olmadığı bir durumda yatırımcıların karşı karşıya kalacağı *efektif vergi yüküne* kıyasla,

* Yrd.Doç.Dr., Dumlupınar Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü.

belirli yatırım projelerine sağlanan teşviklerin yatırımcıların efektif vergi yükünü azaltması gereklidir.

Hükümet önceden belirlediği bazı yatırım projelerini özendirme amacıyla vergi kanunlarında daha elverişli şartlara sahip olan değişikliklere gidebilir. Vergi mevzuatında yapılan bu türden değişiklikler hükümetin vergi politikasının hedeflerini ortaya koyar ancak hedeflere ulaşıp ulaşamayacağı yasal değişikliklerin etkilerinin istenilen yönde olmasına bağlıdır. Başka bir deyişle, vergi yükünün azaltılmasını amaçlayan her vergisel düzenleme pratikte vergi yükünün gerçekten de azalacağı anlamına gelmeyebilir. Vergi mevzuatında belirli yatırımları teşvik için yapılan değişiklikler (yasal vergi teşviği) hükümetin ilgili yatırımlar için elverişli bir iş ortamı oluşturmayı istediğini gösterir; yapılan değişiklikler sonucu söz konusu yatırımlar açısından vergi yükü gerçekten azalmışsa teşviklerin etkilerinin (efektif vergi teşviği) istenilen yönde gerçekleştiği ortaya çıkar. Yatırımcılar aynı anda birden çok özendirici düzenleme ve uygulamadan yararlanabilir. Yeni bir düzenlemenin amacı daha düşük bir vergi yükünü tesis etmek olsa bile yatırımcıların hali hazırda yararlanmakta oldukları önlemlerden bir veya birkaçının teşvik edici özelliğini ortadan kaldırabilir. Örneğin, hızlandırılmış amortisman uygulamasından yararlanan bir proje için kurumlar vergisi oranının indirilmesi hızlandırılmış amortisman uygulamasının teşvik edici özelliğini azaltabilir ve efektif vergi yükü azalacağına artabilir.

Vergi teşvikleri, değişik amaçlar için kullanılmaktadır. Bu amaçların başında yatırımları teşvik etmek ve dolaysız yabancı sermaye yatırımlarını yurtiçine çekmek gelmektedir. Ancak bu iki genel amacın dışındaki gerekçelerle de vergi teşvikleri kullanılmaktadır. Bu gerekçelerin başında ise işsizliğin azaltılması, belirli ekonomik sektörlerin veya faaliyet türlerinin teşviki ve bölgelerarası gelir ve kalkınma farklılıklarının azaltılması gelmektedir.

Vergi teşviklerinin uygulamaya konulması dört farklı maliyetin ortaya çıkmasına yol açar:

- (i) teşvik sağlanan yatırımlar ile sağlanmayan yatırımlar arasındaki sapmalardan kaynaklanan maliyetler;
- (ii) gelir kaybı maliyeti (hükümetin gelir darlığı içinde faaliyette bulunduğu varsayımı altında vazgeçilen vergi gelirlerinin alternatif saptırıcı vergi kaynaklarından toplanılması gerekecektir);

- (iii) (iii) vergi teşviklerini uygulamak için gerekli olan idari kaynakların oluşturduğu maliyetler ve
- (iv) (iv) vergi teşvik mevzuatının kötüye kullanılması ile bağlantılı yozlaşma veya rant kollama faaliyetleri nedeniyle ortaya çıkan sosyal maliyetler (Zee, et.al., 2002:1501). Vergi teşvik uygulamaları sonucunda ortaya çıkan bu dört maliyet ne kadar az olursa ilgili vergi teşviği o ölçüde “maliyet etkin” bir uygulama olur. Vergi teşviklerinin sapmalara yol açması nedeniyle ortaya çıkan maliyetler pozitif dışsal taşma özelliği fazla olan yatırımların teşvik edilmesi suretiyle asgariye indirilebilir. Ancak vergi teşvikleri ile meydana gelen gelir kaybının *saptırıcı etkisi*¹ daha fazla olan vergilerle karşılanması sonucu ortaya çıkan ilave saptırıcı etkileri ortadan kaldırmak son derece zordur.

VERGİ TEŞVİK TÜRLERİ

A. Dolaysız Vergi Teşvikleri

Kurumlar vergisi çerçevesinde iktisadi birimlere tanınan vergi teşvikleri dolaysız vergi teşvikleridir. Dolaysız vergi teşvikleri ise iki ana grup altında sınıflandırılabilir: kurum kârlarının normal kurumlar vergisi tarifesine göre daha düşük bir vergi oranı ile vergilendirilmesine yönelik düzenlemeler ve mevcut kurumlar vergisi uygulamaları ile tanınanlara kıyasla yatırım maliyetlerini daha fazla azaltıcı hükümleri içeren düzenlemeler (Zee, et al., 2002:1503). Şüphesiz bütün kurumlar vergisi teşviklerinin amacı yatırımlar üzerindeki efektif vergi yükünü azaltmaktır. Ancak farklı politikaların devreye konulmasını gerektirdiklerinden vergi teşvik türlerinin ayrı ayrı olarak ele alınıp karşılaştırılması gerekmektedir.

1. Kurumlar Vergisi Oranı ile Bağlantılı Vergi Teşvikleri

Kurumlar vergisi oranında indirim yapmak şeklinde gerçekleştiren indirimler, kurumlar vergisinden tamamen muaf tutmak (vergi tatilleri)

¹ İktisadi birimlerin (üretici, tüketici, yatırımcı, tasarrufçu v.s.) iktisadi faaliyetlerle ilgili kararlarının değişmesine yol açan her türlü faaliyet, karar ve uygulama saptırıcı etki olarak nitelenebilir.

ve/veya normal vergi tarifesine kıyasla nitelikli bazı yatırım projeleri için daha düşük kurumlar vergisi oranlarının getirilmesi olarak iki ana gruba ayrılabilir.

Tablo 1. Seçilmiş Bazı Vergi Teşvik Uygulamalarının Avantaj ve Dezavantajları

Avantajları	Dezavantajları
Düşük Kurumlar Vergisi Oranı	
<ul style="list-style-type: none"> • İdaresi basittir • Gelir kaybı daha şeffaftır 	<ul style="list-style-type: none"> • Teşvikler olmadan da yatırım yapma olasılığı yüksek olan ve yüksek getiri elde eden firmalar daha büyük yarar elde ederler • Yüksek vergi yükü olan firmaların kârlarını düşük vergi yüküne sahip olan bağlı firmalara aktarması yoluyla vergiden kaçınmaya yol açar
Vergi Tatilleri	
<ul style="list-style-type: none"> • İdaresi basittir • Yükümlülerin vergi idaresi ile temasını artırır (uygulama karmaşık ve yolsuzluk var ise önemlidir) 	<ul style="list-style-type: none"> • Kısa vadeli projeleri cezbeder • Mevcut yatırımları yeni yatırım gibi gösteren yöntemlerin kullanılması ile vergi tatillerinin süresi arttırılır ve bu sayede vergiden kaçınma artar • Gelir kaybı şeffaf değildir
Yatırım İndirimleri	
<ul style="list-style-type: none"> • Yüksek düzeyde olumlu dışsalıklara sahip olan projeleri hedefleyebilir • Gelir kaybı daha şeffaftır 	<ul style="list-style-type: none"> • Kısa ömürlü sermaye varlıklarının seçilmesini sağlayarak sapmalara neden olur • Yatırım indirimine hak kazanmış firmalar birden çok yatırım indirimi almak için aynı varlıkları tekrar tekrar alıp satarak sistemi suiistimal eder • İdari yükü daha fazladır
Hızlandırılmış Amortisman	
<ul style="list-style-type: none"> • Yatırım indirimlerinin tüm avantajlarına sahiptir • Kısa ömürlü varlıkların tercihine yol açmaz • Kurumlar vergisinin yol açtığı sapmaları azaltır 	<ul style="list-style-type: none"> • İdari yükü yüksektir
İhracat İşleme Bölgesi	
<ul style="list-style-type: none"> • Yükümlülerin vergi idaresi ile temasını artırır (uygulama karmaşık ve yolsuzluk var ise önemlidir) 	<ul style="list-style-type: none"> • Yatırım yeri ile ilgili kararlarda sapmalara yol açar • Vergilendirilmemiş malların iç piyasaya sızmasına neden olarak için vergi kaybına sebebiyet verir

Kaynak: Zee, et al 2002 ve Fletcher, 2002.

- a) *Vergi Tatilleri.* Gelişmiş ülkelerde kullanılmayan ancak gelişmekte olan ülkelerde yaygın olan bir vergi teşvik türüdür. Vergi tatilleri, vergi idaresinin yükünü hafifletir; nitelikli yatırımcıların karmaşık vergi kanunları ve düzenlemelerinin yanı sıra yolsuzlukların getirdiği yük ve bürokrasiden kurtularak yatırım yapmalarını kolaylaştırır ve nitelikli projelerde göreceli faktör (sermaye ve emek) yoğunlukları üzerinde yansız bir etki meydana getirir. Vergi tatilleri, bu avantajlarına rağmen, bazı dezavantajlara da sahiptir. Öncelikle, vergi tatilleri, miktarına bakmaksızın tüm kârları muaf tutarak yüksek kâr beklentisinde olan ve vergi teşvikleri olmasa bile bu beklenti nedeniyle zaten yatırım yapmaya kararlı olan yatırımcılara daha çok yarar sağlar. Bu durum, vergi tatillerinin uygulanma gerekçesini ortadan kaldırırken yatırımları teşvik etme amacına ulaşmaksızın vergi gelirlerinin azalmasına neden olur. İkinci olarak, vergi tatilleri, vergiye tabi olan işletmelerin vergi tatili dolayısıyla kurumlar vergisinden muaf olan işletmelerle ilişkiye girip transfer fiyatlaması yoluyla kârlarını muafiyetten yararlanan işletmelere aktararak vergiden kaçınmalarına yol açabilir. Üçüncü olarak, vergi tatilleri zaman sınırlaması ile sağlanan teşvikler olmalarına rağmen zaman sınırlaması yatırımcılar tarafından kolayca kötüye kullanılabilir. Yatırımcılar, muafiyetten yararlanan projelerini muafiyet süresinin sonu yaklaştığında sona erdirip farklı bir adla ve mülkiyetin tamamı yine kendilerine ait olmakla birlikte farklı bir firmaymış gibi aynı projeyi tekrar yürürlüğe koyarak muafiyet süresini uzatabilmektedirler. Bu türden uygulamalar çok yaygın olduğundan vergi tatilleri süresiz vergi muafiyetine dönüşmekte ve böylece nitelikli dolaysız yatırım projelerinin kısıtlı sürelerde sağlanan muafiyetle teşvik edilmesi amacından uzaklaşmış olmaktadır. Dördüncü olarak, vergi tatilleri, tatil süresinin sonuna doğru kârlı hale gelen ve bir defa yatırım yapınca ülkeden ayrılıp gitmesi zor olan yatırımlar yerine tatil süresinin başlangıcında yüksek kârlılığa sahip olan ve süre bitiminde daha fazla kârlılık olanağı sunan başka bir ülkeye kolayca taşınabilen elektronik ve tekstil gibi alanlardaki yatırımlara daha çekici gelmektedir (McLure, 1999). Son olarak, vergi tatilinden yararlanan firmaların elde ettiği kârlar vergiden muaf tutulduğu için ev sahibi ülke açısından firmaların elde ettikleri kârlara ilişkin kayıtların tutulmasına da gerek yoktur ve bu nedenle tatil nedeniyle oluşan gelir kayıplarının bütçeye ne kadar maliyet yüklediği konusunda şeffaflık yoktur.

b) Tercihli Kurumlar Vergisi Oranı Uygulamaları.

Gelişmekte olan ülkelerin çoğu nitelikli yatırım projelerini kurumlar vergisinden tamamen muaf tutmak yerine tercihli kurumlar vergisi oranı uygulamaktadırlar. Başka bir ifadeyle, nitelikli kabul edilen yatırım projeleri diğer projelere göre daha elverişli kurumlar vergisi oranına tabi tutulmaktadır. Bu uygulamalar kısmi vergi tatili olarak nitelenebileceğinden vergi tatili uygulamalarının sahip olduğu tüm olumsuzlukları bünyelerinde barındırırlar. Tercihli kurumlar vergisi oranı uygulamasının vergi tatillerine göre sahip olduğu avantaj gelir kaybı nedeniyle ortaya çıkan maliyetin daha az olması ve bu maliyetin vergi kayıtları ile gözlenebilmesi, yani şeffaf olmasıdır (OECD, 2001:26-27).

2. Yatırım Maliyetlerini Azaltmaya Yönelik Teşvikler

Yatırımcılara kurumlar vergisi mevzuatına kıyasla yatırım maliyetlerini azaltmaya yönelik daha çekici uygulamaları içeren bu tip teşvikler tüm ülkelerde yaygın bir biçimde kullanılmaktadır. Bu türden teşvikler, belirlenen endüstrilerde araç, donanım, makine v.b. gibi yatırımları hedef olarak aldığı için seçilen endüstrideki sermaye yoğunluğunu artırıcı yönde bir etkinin ortaya çıkmasına neden olur. Teşvike layık görülen endüstrilerde tüm ülkenin yararlanacağı olumlu dışsallıklar ürettiği sürece yatırım maliyetlerini azaltmaya yönelik vergi teşvikleri kurumlar vergisi oranlarında ayarlamayı içeren teşviklere göre daha uygun bir teşvik türü olarak kabul edilebilir.

a) *Yatırım İndirimleri.* Yatırım indirimi gerçekleştirilen yatırımların (genellikle yeni yatırımların) belirli bir yüzdesinin yatırımı yapan kişinin kazancından indirilerek kazancın belli bir kısmının vergi dışında tutulması esasına dayanan bir vergi teşvik türüdür (Şenyüz, 2005:111). Yatırım indirimleri sermaye yatırımlarının maliyetini azaltıcı yönde bir etki meydana getirirler. Vergi tatillerine kıyasla yatırım indirimleri, hedeflenen yatırım türlerini daha etkin bir biçimde teşvik etme, ortaya çıkan maliyetin şeffaf olması ve kontrolünün kolay olması gibi avantajlara sahiptir ancak yatırım indirimlerinin iki önemli zayıf yönü bulunmaktadır (Zee, et al, 2002:1504). Öncelikle yatırım indirimine konu olan amortisman tabi varlıklar yerini yeni varlıklara bıraktıklarında yenilenen tüm varlıklar da yatırım indiriminden yararlanabildiği için yatırım indirimi kısa ömürlü iktisadi varlıkların (sermayenin) seçilmesine neden olurlar ve bu anlamda ekonomide sapmalara yol açarlar. İkinci olarak, güçlü firmalar defalarca

yatırım indirimi talep edebilmek için aynı varlığı tekrar tekrar alıp-satarak yatırım indirimi sistemini kötüye kullanabilirler.

b)*Hızlandırılmış Amortisman Uygulamaları.* Amortisman, işletmede birden çok yıl kullanılabilen iktisadi kıymetler için yapılmış olan giderlerin, bu iktisadi kıymetlerin işletmede kullanabilecekleri süre içinde yıllara yayılarak gayrisafi gelirlerden indirilebilmesi demektir (Öncel ve diğerleri, 1993:283). İşletmede kullanılan sermaye mallarının değerlerinin bir kısmı ekonomik, fiziki veya teknolojik anlamda değer kaybına uğrar; amortisman, değer kaybının gerçekleştiği kısmın gider olarak indirilmesi esasına dayanır. Hızlandırılmış amortisman uygulamaları ise amortisman tabi varlıkların iktisadi ömürleri süresince uğrayacakları değer kayıplarının başlangıçta daha büyük oranlarda, daha sonraları ise giderek azalan oranlarda gider olarak indirilmesini öngörür. Hızlandırılmış amortisman uygulamaları hem kurumlar vergisi oranı ile bağlantılı teşviklerin dezavantajlarına sahip değildir hem de yatırım maliyetlerini azaltmayı amaçlayan teşviklerin tüm avantajlarını bünyesinde barındırır.

c)*Yatırım Sübvansiyonları.* Hedeflemenin kolay yapılması ve sübvansiyonların meydana getirdiği maliyetin şeffaflığı gibi yatırım indirimlerinin de sahip olduğu bazı avantajlara sahip olmasına rağmen yatırım sübvansiyonlarının kullanımında ciddi bazı sorunlar bulunmaktadır (Zee ve diğerleri, 2002:1505). Yatırım sübvansiyonlarının bütçeye yüklediği yük vergi tatillerine göre daha yüksektir. Yatırımlar kârlı hale geldiğinde alınması gereken vergiyi (geliri) almaktan vazgeçme anlamına gelen yatırım indirimlerinin aksine hükümetlerin peşinen vazgeçtiği harcamalardır ve bu nedenle diğer koşullarda uygun ve geçerli olmayan tüm yatırımlara yarayan bir vergi teşvik türüdür.

B. Dolaylı Vergi Teşvikleri

Dolaylı vergi teşvikleri, tarifeler ve/veya teşviklere hak kazanan işletmelerce satın alınan girdiler üzerinden alınan satış vergilerinden tam veya kısmi muafiyet (KDV uygulamasında sıfır oran uygulaması) tanınmasını içermektedir (Zee, et al, 2002:1505-1506). Bu teşvikler, genellikle, ihracata yönelik sektörlerle veya ihracata yönelik olmamakla birlikte seçilen diğer sektörlerle sağlanmaktadır.

1. İhracata Yönelik Teşvikler

İhracata yönelik dolaylı vergi teşvikleri neredeyse tüm ülkelerde yürürlükte olan bir uygulamadır. İhraç edilen malların üretiminde kullanılan girdilerin dolaylı vergi yükünden kurtarılması, vergilemenin malların tüketildiği veya kullanıldığı ülkede gerçekleşmesini öngörüsü “varış ülkesi ilkesi” (principle of destination) gereği haklı görülebilir (Turhan, 1993:394). İhracata yönelik vergi teşvikleri iki ana kategoriye ayrılabilir (Zee, 2002:1506):

a)*Gümrük Muafiyeti*.İhracata yönelik üretimde kullanılan ithal girdilerin gümrükten muaf tutulmasında iki ana uygulama bulunmaktadır. Birinci uygulamada ithal edilen tüm girdiler gümrük vergisine tabi tutulur ancak ihraç edilen mamul ürünlerde kullanılan ithal girdilerin mamul ürün içindeki payı dikkate alınarak girdilerin ithali sırasında ödenen vergi tutarı iade edilir. İkinci uygulamada ise, toplam satışları içinde ihracat payı yüksek olan seçilmiş bazı ihracatçıların ithal ettikleri girdiler için ödemeleri gereken gümrük vergileri ertelenir. Vergisi ertelenen bu girdiler iç piyasaya sunulan mallarda kullanıldığında vergilendirilirken ihraç edilen mallarda kullanılması halinde ise tamamen vergi dışı tutulur. Bu iki uygulamadan hangisinin tercih edileceği büyük ölçüde ilgili ülkenin vergi idaresi ile gümrük sisteminin gücüne bağlıdır. Vergi iade sisteminde ihraç edileceği varsayılan ürünlerde kullanılacağı gerekçesi ile vergiden muaf tutulan girdilerin yurtiçi piyasaya sızması riski (leakage risk) daha az olduğu için zayıf bir vergi idaresine sahip olan ülkeler için daha uygundur. Ancak ihracatçıların nakit akış yükünü artırması ve ihracata konu olan ürünler üzerindeki dolaylı vergi yükünü azaltmada gevşek olması bu uygulamanın olumsuz yönleridir. Vergileri ertelenen girdilerin ülke içindeki seyrinin takip edilmesi için önemli ölçüde bilgi gerektiren ve takibi yapan idarenin bu anlamda yükünü artıran erteleme sistemi ihracatçıları üzerindeki nakit akış yükünü büyük ölçüde ortadan kaldırırken sızma riskini artırır. Bu nedenle bu uygulama güçlü bir muhasebe ve vergi idaresine sahip olan ülkeler için uygun bir uygulamadır.

b)*Katma Değer Vergisi İstisnası*. Katma değer vergisinde varış ülkesi ilkesini uygulayan ülkeler ihracatçıları için katma değer vergisi oranını “sıfır” olarak belirledikleri için ihraç ürünlerinde kullanılan ithal girdiler için de bu türden bir uygulamaya gerek yoktur. Ancak vergi iade ödemelerinin çok zaman alması durumunda büyük ihracatçıları ithal girdiler için ödedikleri vergiyi büyük bir zaman aralığı sonunda geri alabilirler ve bu nedenle nakit akışı sorunu ile karşılaşabilirler. Bu sorunu ortadan kaldırarak ihracatçıları desteklemek isteyen ülkeler katma değer vergisinde de gümrük vergisi

ertelenmesi uygulamasındakine benzer bir erteleme uygulamasına girişmektedirler. Bu teşvik türünde de sızma riski ortaya çıkabileceğinden erteleme işlemini güçlü bir muhasebe ve vergi sistemine sahip olan ülkeler uygulayabilirler. Avrupa Birliğinin yaptığı düzenlemelere göre özel tüketim vergisi , KDV ve diğer dolaylı vergiler dışında, diğer üye ülkelerde ihracatta vergi iadesi veya indirim yapılamaz ve üye ülkelerden yapılan ithalatta fark giderici vergi konulması , Komisyonun önerisi ve Konseyin belli bir süre sınırlı, nitelikli çoğunlukla onaylanmış ön iznine bağlıdır (Özdemir, 2006).

2. İhracat İşleme Bölgeleri(Serbest Bölgeler)

İhracat işleme bölgeleri (export processing zones), özellikle gelişmekte olan ülkelerde olmak üzere dünyanın her yerinde, ihracatı ve seçilen bazı emek-yoğun endüstrileri teşvik etmek amacıyla oluşturulan bölgelerdir. Bu bölgelerde her türden vergi teşvik tedbiri yoğun bir biçimde kullanılmaktadır. Bu bölgelerde ihraç edilmek amacıyla işlenen tüm ürünler ihraç edildikleri takdirde vergisel teşviklerden faydalanırlarken yurtiçi piyasaya satılmaları halinde hiçbir vergi teşviğinden istifade edememektedirler. Bu durum, güvenlik sistemindeki gedikler ve yozlaşmanın varlığı ile birleşince ihracat işleme bölgelerinden sızma riskini de artırmaktadır. Üstelik bu bölgelerin tek başına ihracatın teşvikinde önemli bir yere sahip olduğu da söylenemez. Bu nedenlerle ihracat işleme bölgelerinin kurulması nadiren olumlu bir biçimde önerilen bir vergi teşvik modelidir (Zee, et al, 2002: 1507).

VERGİ TEŞVİKLERİNİN EKONOMİK ETKİLERİ

A. Vergi Teşviklerinin Leh ve Aleyhindeki Görüşler

Vergi teşviklerini destekleyenler, bu uygulamanın, istihdamın artırılmasına, gelir ve servet dağılımının iyileştirilmesine, yoksulluğun azaltılmasına ve diğer sosyal ve ekonomik yararların ortaya çıkmasına yol açan yatırımları artırmak için son derece gerekli bir uygulama olduğu görüşü üzerinde uzlaşmaktadırlar. Vergi teşvikleri, temelde, yatırımların diğer iktisadi faaliyetlere kıyasla farklı bir biçimde vergilendirilmesi anlamına gelir. Bu nedenle vergi teşvikleri, vergilemeye en duyarlı projeler en elverişli vergi uygulamalarına tabi olabilirse yatırımları artırıcı yönde bir etki meydana getirebilir. Uygulamada bu türden projelerin doğru bir biçimde seçilmesi oldukça zor bir işlemdir. Gerçekte vergi teşviklerinden yararlanan projeler,

teşviklerin olmadığı koşullarda da gerçekleştirilmesi mümkün olan projelerdir (Fletcher, 2002:4).

Vergi teşviklerinin müteşebbis ve yatırımcıların gelecekte elde edecekleri getiriyi artırarak toplam yatırımları canlandıracağı yaygın bir kanıdır. Ancak belirli projeleri desteklemek için uygulamaya konulan vergi teşvikleri nedeniyle vergi gelirlerinde ciddi bir azalma meydana geliyorsa ve bu azalma diğer iktisadi faaliyet ve/veya projelerin vergi yükünü artırmayı gerektiriyorsa teşvik edilen projeler dışındaki yatırımların azalması ve sonuçta toplam yatırımlarda gerilemenin ortaya çıkması kaçınılmaz olur. Benzer bir biçimde vergi teşviklerinin söz konusu olmadığı durumda da yapılacak yatırımları hedef alması halinde teşvik uygulamasından istenilen amaç gerçekleşmediği gibi vergi gelirlerinde ciddi bir azalma meydana gelebilir.

Vergi teşviklerinin gerekçelerinden bir başkası vergi rekabeti ile bağlantılıdır. Benzer koşullara sahip diğer ülkeler vergi teşviği uyguladığı zaman uluslararası rekabet gücünü koruyabilmek için bu tür uygulamalara girişilebilir. Vergi teşvikleri, vergi rekabetinin şiddetli olduğu durumlarda, benzer konumdaki ülkelere kıyasla teşvik uygulayan ülkeye yatırımları çekebildiği sürece savunulabilir. Ancak vergi teşviklerinin yanı sıra yabancı sermayenin yatırım kararlarını etkileyen bir dizi faktör mevcuttur. Bu nedenle, yabancı sermayenin vergi teşvikleri nedeniyle mi, yoksa bu tip faktörlerden dolayı mı yatırım kararı aldığı belirsizliğini korur. Üstelik aynı konumda olan ülkelerden biri vergi teşviklerini yürürlüğe koyduğu zaman diğerleri de misilleme yapar ve vergi rekabetine girişen tüm ülkeler kendilerini küçük yatırım artışları karşılığında büyük vergi gelir kayıplarına katlandıkları “dibe doğru yarış” içinde bulurlar.

Vergi teşviklerinin lehindeki görüşlerden bir diğeri vergi teşviklerinin yatırım yapılması en çok arzu edilen sektör/alanlarda yatırımların artırılmasına yardımcı olduğunu dile getiren görüştür. Bu görüşe göre vergi teşvikleri, geliri yeniden dağıtıcı (yoksul bölgelerde yatırımların artırılması), olumlu dışsallıklardan yararlanma (yüksek teknolojiye sahip endüstrilerin desteklenmesi sonucunda bu endüstrilerde ortaya çıkan olumlu dışsallıkların ekonominin geriye kalan kısmına yayılması) veya üretim/yatırım yapılan sektörlerin çeşitlendirilmesi gibi mali olmayan amaçlar için kullanılabilir. Ancak vergi teşvikleri olumlu dışsallıkların ortaya çıkmasını veya piyasa başarısızlıklarının halledilmesini sağlayamazsa yatırımlarda ciddi sapmalara ve vergi geliri kaybına yol açabilir.

Vergi teşviklerinin aleyhindeki görüşlerin en önemlilerinden biri bu uygulamaların bürokrasiyi ve yolsuzlukları artırdığı varsayımdır. Vergi teşvikleri açık kural ve düzenlemeler olmaksızın geniş bir idari takdir yetkisine dayalı olarak verilirse bu varsayım haklılık kazanır. Zira bu durumda bürokratlar rüşvet almak için yeterli fırsatı bulurlar veya siyasetçiler oy maksimizasyonu karşılığında olumlu dışsallıkların oluşmayacağı alan veya sektörler vergi teşviği verme olanağı bulabilirler.

B. Vergi Teşviklerinin Etkinliği

Vergi politikası yatırımlar üzerinde önemli etkilere sahiptir. Neo-klasik modele göre firmalar sahip oldukları değerleri azamileştirme çabası içindedirler ve bu çaba sonucunda sermaye talebini ve yatırım isteklerini artırmak eğilimindedirler. Bu koşullar altında firmalar beklenen marjinal faydaları beklenen marjinal maliyetlerine eş olana dek yatırım yaparlar. Vergi teşvikleri firmaları sahip oldukları varlıklardan elde ettikleri getirileri artırmak suretiyle yatırım yapmaya iter. Yatırım teşvikleri bunu birkaç değişik yolla başarır (Boadway ve Shah, 1995:79-80). Öncelikle yatırım teşvikleri firmaların sermayeleri ile ilgili konularda verecekleri kararları etkiler. Firmaların farklı türlerde fiziki sermayeye sahiptirler: amortismanla tabi iktisadi varlıklar (makineler, binalar), envanter, tüketilebilir varlıklar (mineraller, petrol, gaz), yenilenebilir kaynaklar (ormanlar) ve gayrimenkuller. Öte yandan firmalar Ar-Ge, beşeri sermaye ve itibar gibi çeşitli maddi olmayan varlıklara da yatırım yaparlar. Vergi teşvikleri firmaların bu varlıklara yapacağı yatırım kararlarını etkiler. Firmaların ve bireylerin yatırım kararları belirleyen faktörlerin en önemlilerinden biri ileride elde edilecek gelire ilişkin beklentileridir. Gelir ve kârlar üzerinden alınan vergiler bu yöndeki beklentileri olumsuz yönde etkilediği için gelir üzerinden alınan vergiler yatırım ve girişimcilik faaliyetlerini daraltıcı yönde bir etki meydana getirirler (Turhan, 1993:337). Bu nedenle, vergi teşvikleri iktisadi birimlerin beklentilerini olumluya döndürmek suretiyle yatırımları canlandırıcı bir etki oluşturabilir. Teşviklerin ana amacı; yatırımların maliyetlerini düşürmek, finansman ihtiyacını hafifletmek, kolaylıklar sağlamak ve karlılığı artırmak, özel sektör yatırımlarını belirli sektörler ve yörelere kaydırmaktır (Çamur, 1991:340). Vergi teşviklerinin yatırımlar üzerindeki olumlu etkisi, vergi teşvikleri sermaye mallarının fiyatında bir artışa neden oluncaya dek sürer. Uygulamada vergi teşvikleri ile yatırımcılara sağlandığı varsayılan yararın büyük bir kısmının arz ettikleri mallarının fiyatını artıran sermaye malları üreticileri tarafından ele geçirildiği görülmektedir (Zee, et al, 2002:1508).

Vergi teşvikleri, uygulanan teşvik türüne ve uygulamanın kalitesine bağlı olmakla birlikte, az veya çok yatırımlar üzerinde canlandırıcı bir etkiye sahiptir. Ancak herhangi bir endüstrinin uluslararası rekabet gücünün artmasında vergi teşvik uygulamalarından daha ziyade ülkenin genel ekonomik özellikleri ve ilgili endüstrinin içinde bulunduğu rekabetçi ortam daha fazla önemlidir (Zee, et al, 2002:1508). Vergi teşvikleri yatırımların canlandırılmasına katkıda bulursa bile çoğu kez maliyet etkin değildirler. Vergi teşviklerinin etkilerini incelemek amacıyla Shah (1978-1995) tarafından bir dizi gelişmekte olan ülkede farklı yöntemler kullanılarak yapılan araştırma sonuçlarına göre vergi teşvikleri, genellikle, yatırımlar üzerinde ciddi bir olumlu etki meydana getirmeksizin vergi gelirlerinde önemli bir erimeye yol açmaktadır. (Önder, 1993: 139). Ülkemizde Milli Prodüktivite Merkezi tarafından yapılan bir araştırmaya göre, özel Yatırımları teşvik edici vergi politikalarının uygulanması ile, devlet kendi isteğiyle alması gereken vergiden vazgeçmekte ve böylece verginin asli fonksiyonu olan mali amacın gerçekleşmesini zora sokmaktadır. Teorik olarak, teşvik tedbirlerinin yarattığı yatırım artışının vergi kaybı artışından fazla olduğu sürece, bu maliyetlere katlanmanın yerinde olduğu savunulabilir. Ancak, yatırım artışları ile vergi kaybındaki artışların eşit olduğu noktaya ulaşıldıktan sonra, devletin vergi almaktan vazgeçmesi için bir gerekçe bulmak kolay değildir (Uluatam, 1971: 91-92).

VERGİ TEŞVİK POLİTİKALARINDA GENEL İLKELER

Vergi teşvik politikaları genel hatlarıyla aşağıdaki ilkelere uygun olarak belirlenmelidir(Dış Ticaret Müsteşarlığı,2006).

- Vergi teşviklerinin gücü abartılmamalı, ekonomik kalkınma için başka düzenlemelere de ihtiyaç duyulduğu unutulmamalıdır.
- Yaygın teşvik uygulamalarına gidilmemeli , rekabet gücünü ve dünya ile entegrasyonu artıracak, yatırım-üretim- ihracat zincirini kuracak teşviklere öncelik veren politikalar izlenmelidir. Bu kapsamda üretim kapasitesini ve verimliliği artırmaya ve pozitif dışsallık (AR-GE, teknoloji, çevre vb.) sağlamaya yönelik yatırımlara öncelik verilmelidir.
- Teşvik politikaları istikrarlı olmalıdır. Bunun için, bütün teşvik hükümlerinin ana esaslarını belirleyen bir çerçeve yasa çıkarılmalı, uygulama açısından esneklik sağlamak amacıyla da yasanın verdiği sınırlar dahilinde Bakanlar Kuruluna yetki verilmelidir.
- Hangi alanlara ne tür teşviklerin verileceği orta ve uzun vadeli bir strateji kapsamında belirlenmelidir. Kaynak dağılımını tahrip edici, aşırı kapasiteye yol açıcı teşviklerden kaçınılmalıdır.

- Vergi teşvikleri vergilerin eşitliği, basitliği, etkililiği, açıklığı, etkinliği ve kesinliği ilkelerine mümkün olduğunca zarar vermemeye çalışılarak hazırlanmalıdır. Suiistimallere açık teşvik araçları kesinlikle tercih edilmemelidir.
- Serbest piyasa mekanizmasına en az zarar veren teşvik araçları seçilmelidir.
- Teşvik sistemi uluslararası yükümlülüklerle uygun olmalıdır.
- Doğrudan ihracata yönelik vergi teşviklerine mümkün olduğu kadar az başvurulmalı, ihracat teşvikleri büyük ölçüde pazar araştırması, tanıtım ve markalaşma ile ülkelerin uyguladığı tarife dışı engellerin ortadan kaldırılmasına yönelik önlemler üzerinde yoğunlaşmalıdır. Vergi teşviklerinin, kısa süreli iyileşmeler yaratmakla birlikte, istikrarlı ihracat artışı konusunda başarılı olamadıkları gerçeği unutulmamalıdır.
- Teşvik uygulamaları konusunda yetkili olan kamu birimleri tek bir kurum çatısı altında toplanmalı, yetki ve sorumluluk karmaşasına son verilmelidir.
- Politika oluşturma ve uygulama safhalarında iş dünyası, yerel yönetimler gibi özel ve kamu kesimlerinin görüşlerinden faydalanmayı sağlayacak bir mekanizma kurulmalıdır.

DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Herhangi bir ülkede yatırımları teşvik etmede birinci en iyi yol düşük döviz kuru uygulaması, işgücünün sosyal ve ekonomik haklarının geriletilmesi ve çevrenin bozulması gibi “sosyal damping” anlamına gelen yollarla elverişli bir iş ve çalışma ortamı oluşturmak değildir. Tam aksine birinci yol uygun bir makroekonomik, yapısal, hukuki ve düzenleyici ortam ile desteklenen ve uluslararası normlara uygun bir vergi sistemi oluşturmaktır. Piyasa başarısızlıklarının ve yoğun bir vergi rekabetinin varlığı halinde vergi teşvikleri ekonomik açıdan savunulabilir. Ancak bu durumda bile vergi teşviklerinin maliyet etkin olduğu tartışmalıdır. Maliyet etkin olduğu varsayılarak uygulamaya konulan vergi teşviklerinin istenilen sonucu vermesi için saydamlığı artıracak, bürokratların takdir yetkilerini azaltacak bir biçimde hazırlanması ve uygulanması gereklidir. Öte yandan, vergi teşvikleri bir defa uygulamaya konulunca bazı teşvikler diğerlerine tercih edilmelidir. Öncelikle yatırım maliyetlerinin hızlı bir biçimde telafi edilmesini öngören vergi teşvikleri (yatırım indirimleri, hızlandırılmış amortisman) kurumlar vergisi oranı ile ilgili teşviklere göre daha maliyet etkindir; vergi tatilleri ise maliyet etkinliği en düşük olan uygulamalardır. Dolaylı vergi teşvikleri kötüye kullanmaya son derece elverişli uygulamalar olduğundan bunlar sadece ihracata yönelik üretimde kullanılan girdilerden alınan tarife ve benzeri yükümlülüklerin ortadan kaldırılması ile sınırlı kalmalıdır. Teşvikli mal ve hizmetlerin yurtiçi piyasaya sızma tehlikesi

Ahmet TEKİN

oldukça yüksek olan ihracat işleme bölgeleri (serbest bölge) ise genel olarak tavsiye edilebilir bir uygulama gibi gözükmemektedir.

KAYNAKÇA

Bildirici, Ziyaettin , **Çeşitli Ülkelerde ve Ülkemizde Yatırımları Özendirici Vergi Teşvikleri**, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları No: 329, 1989

Boadway, Robin W. ve Anwar Shah (1995), "Perspectives on the Role of the Investment Incentives in Developing Countries", (Anwar Shah (Ed.) (1995), *Fiscal Incentives for Investment and Innovation*, Oxford: Oxford University Press içinde), ss.31-136.

Çamur Erol , "Türkiye'de Beşinci Beş Yıllık Plan Döneminde Sanayileşme ve İhracatı Teşvik İçin Sağlanan Kredi İmkanları ve Özel Sektör Tarafından Bu Amaç İle Kullanılan Krediler", **1990-1991 Hesap Uzmanları Kurulu Konferansları II**, Ankara: Maliye ve Gümrük Bakanlığı A.P.K.K.B. Yayını, 1991

Dış Ticaret Müsteşarlığı, www.foreigntrade.gov.tr/ead/ekonomi: (İndirilme tarihi: 18 Aralık 2006)

Fletcher, Kevin (2002), *Tax Incentives in Cambodia, Lao PDR and Vietnam*, paper prepared for the IMF Conference on Foreign Direct Investment: Opportunities and Challenges for Cambodia, Lao PDR and Vietnam, Hanoi, Vietnam, August 16-17, 2002. <http://www.worldbank.org> (İndirme tarihi: 04.11.2006).

Korkmaz Ali , Gerçek C. Korhan , Pazarcık Orhan , **Ülkemizde Uygulanan Teşvik Sistremi, Ekonomi Üzerindeki Etkileri ve Verimlilik Temeline Dayandırma İmkanları**, Ankara: Milli Produktivite Merkezi Yayınları No: 381, 1989

McLure, C.E. Jr. (1999), Tax Holidays and Investment Incentives: A Comparative Analysis, *Bulletin for International Fiscal Documentation*, 53, ss.326-339.

OECD (2001), *Corporate Tax Incentives for Foreign Direct Investment*, OECD Tax Policy Studies No.4, Paris: OECD.

Öncel, Mualla, Ahmet Kumrulu ve Nami Çağan (1993), *Vergi Hukuku*, Gözden Geçirilmiş 2. Baskı, Ankara: Savaş Yayınları.

Önder İzzettin , "Kaynak Dağılımı, Vergiler ve Teşvikler", **Vergi Reformu**, İstanbul: İFMC Yayını, 1993

Özdemir, Biltekin, *Küreselleşme Bağlamında Türk vergi Sisteminin Değerlendirilmesi*, Ankara, Maliye ve Hukuk Yayınları, Kasım 2006.

Shah, A. (Ed.) (1995), *Fiscal Incentives for Investment and Innovation*, New York: Oxford University Pres.

Şenyüz, Doğan (2005), *Türk Vergi Sistemi*, Ankara: Yaklaşım Yayınları.

Turhan, Salih (1993), *Vergi Teorisi ve Politikası*, İstanbul: Filiz Kitabevi.

Uluatam Özhan , **Yatırımları Teşvik Edici Vergi Politikası**, Ankara: Ankara Üniversitesi SBF Yayını No: 311, 1971

UNCTAD (2000), *Tax Incentives and Foreign Direct Investment: A Global Survey*, ASIT Advisory Studies No. 16, New York: United Nations.

Zee, Howell H., Janet G. Stotsky ve Eduardo Ley (2002), "Tax Incentives for Business Investment: A Primer for Policy Makers in Developing Countries", *World Development*, Vol. 30, No:9, ss.1497-1516.