



TÜRK SANAYİCİLERİ VE İŞADAMLARI DERNEĞİ  
TURKISH INDUSTRIALISTS' AND BUSINESSMEN'S ASSOCIATION

TÜRK VERGİ SİSTEMİ  
SORUNLAR VE ÖNERİLER

İSTANBUL

1 HAZİRAN 1989

(Yayın No: TUSİAD-T/89.6.128)



TÜRK VERGİ SİSTEMİ  
SORUNLAR VE ÖNERİLER

BÖLÜM I	
ÖZET VE SONUÇ	I
BÖLÜM II	
TÜRK VERGİ SİSTEMİNİN DURUMU VE BATIDAKİ SİSTEMLERLE KARŞILAŞTIRILMASI	5
AET ÜLKELERİ İLE GENEL MUKAYESELER	9
GELİR VERGİSİ GELİRİNİN TOPLAM VERGİ GELİRLERİ İÇİNDEKİ PAYI	13
GELİR VERGİSİ SİSTEMİNDE DİLİM SAYISI	14
BİR FABRİKA İŞÇİSİNİN ÜCRETİNDEN KESİLEN GELİR VERGİSİ ORANLARI	16
GELİR VERGİSİNİN GSMH'YA ORANI	18
KURUMLAR VERGİSİ GELİRİNİN TOPLAM VERGİ GELİRLERİ İÇİNDEKİ PAYI	19
SOSYAL GÜVENLİK VERGİLERİNİN TOPLAM VERGİ GELİRLERİ İÇİNDEKİ PAYI	22
DİREK VERGİLERİN (GELİR-KURUMLAR-SOSYAL GÜVENLİK) TOPLAM VERGİ GELİRLERİ İÇİNDEKİ PAYI	23
TÜKETİM VERGİLERİNİN TOPLAM VERGİ GELİRLERİ İÇİNDEKİ PAYI	24
BÖLÜM III	
VERGİ REFORMUNUN TEMEL İLKELERİ	27
GELİR VERGİSİYLE İLGİLİ REFORM ÇALIŞMALARI	33
DÜŞÜK GELİRLİLERİN VERGİLENDİRİLMESİ	37
ŞİRKETLERİN VERGİLENDİRİLMESİ	47
TASARRUFLARIN VERGİLENDİRİLMESİ	50
FAİZ GİDERLERİNİN MASRAFLARININ YAZILMASI	53
AET ÜLKELERİNDE UYGULANMAKTA OLAN VERGİ REFORMLARI YÖNÜNDEN TÜRK VERGİ SİSTEMİNİN GENEL BİR DEĞERLENDİRMESİ	55
FONLAR	59
SERMAYE KAZANÇLARININ VERGİLENDİRİLMESİ	61
REFORM EĞİLİMLERİNİN GENEL BİR DEĞERLENDİRMESİ	63
TÜRK VERGİ SİSTEMİNDE YAPILACAK OLAN VERGİ REFORMU İLE İLGİLİ BAŞLICA ÖNERİLERİMİZ	67



## BÖLÜM I

### ÖZET VE SONUÇ

- 1) Mükelleflerin bütün gelir unsurlarını içerecek biçimde yıllık gelir vergisi beyannamesi vermeleri sağlanmalıdır. Böylece, milli gelir tahminlerinin daha tutarlı bir biçimde kontrol olanağı sağlanırken, ayrıca vergi gelirlerinde önemli bir artış da gerçekleştirilecektir. Bu amaçla, bilinen bütün gelir unsurlarına ek olarak, piyango, toto-loto ve kumar kazançları vs. ile sermaye gelirleri de beyannamede yer almalıdır.
- 2) Vergi istisna ve muafiyetleri biçimindeki yaygın uygulamaya son verilmelidir. Böyle bir uygulama nedeniyle vergi gelirleri önemli ölçüde erozyona uğramıştır. Ayrıca, girişimciler ekonomik faktörlerden çok vergisel avantajları gözönünde bulundurarak yatırım yapmaktadırlar. Tesviklerin AT uygulamaları nazara alınarak yeniden düzenlenmesi uygun olacaktır.
- 3) Gelir vergisinde ilk gelir diliminin genişliği saptanırken, enaz geçim indirimine temel olan beslenme, barınma, taşıma, sağlık ve eğitim hizmetleri için yapılan harcamalar temel alınmalıdır. Ayırma ilkesine uygun olarak maaş ve ücret gelirleri diğer gelirli'lere göre daha düşük oranlar üzerinden vergilendirilmelidir.
- 4) Öcretlilere vergi iadesi sistemi yıllık olarak uygulanmalıdır ve bordro dışındaki diğer mükelleflere de teşmil edilmelidir. Yıl içindeki harcamaların vergileri harcamanın çeşidine göre değişik oranlarda sene sonundaki matrah veya vergiden indirilmelidir. ABD'nde income tax credit biçiminde uygulanan bu yonteme göre, mükellef bu harcamaların vergisini direk indirebileceği gibi bir gelir vergisi yoksa, kendisine sözkonusu tüketim vergilerinin bir yüzdesi iade edilebilir.

- 5) Gelir vergisi uygulamasına ilişkin olarak, gelir dilimlerinin vergi oranları ekonomik etkinliği ve vergilemede adaleti sağlayacak biçimde yeniden düzenlenmelidir. Şöyle ki, AT ve OECD ülkelerinde enaz geçim düzeyine eşit olan ilk gelir dilimi üzerinden ya hiç vergi alınmaz, ya da ABD'nde olduğu gibi, enaz geçim düzeyinin altında gelir elde eden mükelleflere devletçe, aradaki fark negatif gelir vergisi olarak geri ödenilir. Bu nedenle, Türkiye'de enaz geçim düzeyine eşit olan ilk gelir diliminin oranı sıfır olmalıdır. Bu amaçla, aşağıdaki tarife düzenlenmiştir.

6.000.000 TL.sına kadar	% 0
6.000.000 - 9.000.000	10
9.000.000 - 12.000.000	12.5
12.000.000 - 15.000.000	15
15.000.000 - 20.000.000	20
20.000.000 - 50.000.000	25
50.000.000 -100.000.000	30
100.000.000 -200.000.000	40
200.000.000 -400.000.000	50

Not: Kamu sektöründeki bütçe uygulamaları etken hale getirilmedikçe oran yüzde 50'yi aşmamalıdır. Zira, girişimci devletin tasvip etmediği giderleri için kendi firmasında %50'nin üstünde ortak olmasını tasvip etmeyeceğinden girişimcinin üretim yapmaması ve işi yavaşlatması riski olabilir.

- 6) Gelişmiş ülkelerde direk vergi gelirlerinin endirek vergi gelirlerine oranı, yaklaşık 65/35 iken; bu oran Türkiye'de 45/55'dir.

Tüketim vergilerinin toplam bütçe gelirleri içindeki payı yükseldikçe, vergi adaletsizliği de hızla artmaktadır. Bilindiği gibi, tüketim vergileri düz oranla alınmasına karşın, gerçekte ise, düşük gelirlilerden artan oranla ve yüksek gelirlilerden azalan oranla alınmaktadır. Tüketim vergileri kolayca fiyatın içinde tüketicilere yansıtılabildiğinden, gelir dağılımını bozmaktadır. Bu nedenle bu vergilerin payını AT'deki

7/ Kurumlar vergi oranı düzenlenmelidir.

✓

- Birleşim

- Birleşim

- ✓

- Birleşim

- Birleşim

- Birleşim

- Birleşim

- Birleşim

- Birleşim

ab. Middle  
commencing  
firstly after

## BÖLÜM II

### TÜRK VERGİ SİSTEMİNİN DURUMU VE BATIDAKİ SİSTEMLERLE KARŞILAŞTIRILMASI

1. Günümüzde rasyonel bir vergileme gayreti göstermeyen ülkelerin, ekonomik ve sosyal gelişmelerini gerçekleştiremedikleri açıkça görülmektedir. Batı'nın gelişmiş ülkeleri uzun zamandanberi uyguladıkları etkin ve adil vergi sistemleriyle bugünkü düzeylerine erişebilmişlerdir. Buna karşın, Türkiye'de uzun yıllardan beri yoğun vergi teşvikleri ve düşük oranlarla sermaye birikiminin sağlanacağı görüşü savunulmaktadır. Uygulama da bu doğrultuda geliştirilmiş olup, ayrıca vergiden yasal olarak kaçınmak (tax avoidance) ve vergi kapsamı dışında kalma yaygınlaşmıştır. Ancak, bu tür bir vergi almama politikası, ekonomik ve sosyal yönden sayısız olumsuz etkiler yaratmıştır. Gerçekten, devlet yeterli düzeyde vergi toplayamadıkça, kamu hizmetleri de yeterli düzeyde yerine getirilemediği için, bunun en büyük zararı başta iş çevreleri olmak üzere yine toplumun kendisi görecektir. Şöyle ki eğitim, sağlık, alt yapı hizmetleri AET ülkeleri düzeyine çıkarılmadıkça, Türk firmalarının rekabet edebilme olanakları söz konusu olamayacaktır. Ancak, Türkiye'de gerekli ekonomik ve sosyal alt yapı oluşturulduğunda, bundan hem firmalar ve hem de toplumun tamamı yararlanacaktır. Bu nedenle, Türk vergi sistemi ile AET ülkelerinin vergi yapılarının çeşitli yönlerden karşılaştırılmasında ve bazı dersler alınmasında yarar vardır.
2. Direkt vergilerin (gelir, kurumlar ve sosyal güvenlik gibi) toplam vergi gelirlerine olan oranının yüksekliği, bir ülkede vergilemede adaletin bir tür göstergesi olarak kabul edilmektedir. Şöyle ki, bu vergilerin oranının gelir arttıkça hızla artması ya da artan oranlı tarifeyla alınmasının gelir dağılımında adaleti sağladığı görüşü uzun zamandan beri savunulmaktadır. Öte yandan, bu vergilerin ödeme gücünü yansıtmaları da adil olduklarını göstermektedir. AET ülkelerinde direkt vergilerin toplam vergi gelirlerine olan oranı ortalama %63 olup, aynı oran Türkiye'de yaklaşık % 49 kadardır. (Ancak, AET ortalaması daha yüksek olup, Portekiz ve Yunanistan'ın %52'lik oranları nadeniyle %63'e inmiştir. Bu açıklamalarımıza göre, vergi adaletini sağlama yönünden Türkiye AET ve OECD ülkeleri arasında son sırada yer almaktadır.



3. Tüketim vergilerinin toplam vergi gelirlerine olan oranının yüksekliği ise, bir ülkedeki vergi adaletsizliğinin temel göstergesi olarak kabul edilmektedir. Çünkü, gelir arttıkça tüketim vergisinin gerçek oranının giderek azalması ya da azalan oranlı (regressive) tarifeye uygun olarak alınması düşük gelir grupları aleyhine bir ayırım yapmaktadır. Öte yandan tüketim vergileri tamamen tüketiciler üzerine yansıtıldığından, yine düşük gelir grubundaki kimselerin gerçek vergi yükleri daha da artmaktadır. Tüketim vergilerinin toplam vergi gelirine oranı AET ülkelerinde ortalama %30 olup, aynı oran Türkiye'de %45.3 gibi oldukça yüksektir. Bu en yüksek oranla Türkiye, bütün AET ve OECD ülkeleri içinde tüketim vergilerinin adaletsizliği yönünden 1 nci sırada yer almaktadır.
4. Gelir dilimleri (income slices) nin vergilendirilmesi yönünden yapılacak bir karşılaştırma ise, daha ilginç sonuçlar vermektedir. Birçok AET ve OECD ülkesinde gelirin ilk dilimi ya hiç vergilendirilmez ya da ABD'nde olduğu gibi, ayrıca en az geçim düzeyine eşit geliri elde edemeyen mükelleflere devlet ayrıca negatif gelir vergisi (negative income tax) öder. Ancak, Türkiye'deki uygulamaya göre, gelirin ilk dilimi bütün AET ve OECD ülkelerindeki uygulamaya aykırı olarak, %25 üzerinden vergilendirilirken, en az geçim düzeyine eşit gelir de vergiden istisna edilmemiştir. Öte yandan, ikisi de ilk gelir dilimi içinde bulunmasına karşın, örneğin ayda 120 bin lira ücret alan bir kimse ile yine ayda 400 bin lira geliri olan bir serbest meslek sahibi aynı %25 oranı üzerinden vergi ödemektedirler. Bu durum, vergilemede adaletin temel ilkesi olan dikey eşitliğin (farklı gelir elde edenlerin farklı vergilendirilmesi ilkesi bozulmasına yol açmaktadır. Böylece, Türk vergi sistemi nüfusun çoğunluğu için ödeme gücü ilkesine (principle of ability to pay) göre uygulanmamaktadır.
5. Gelir vergisinin gayrisafi milli hasılaya (gross national product) olan oranı, AET ülkeleri için 1980 yılında %11.26 olup, Türkiye'de aynı yılın oranı % 9.44 kadardı. Ancak, son yıllardaki çeşitli fon (fund) uygulamaları sonucu olarak, 1985 yılında bu oran %33 oranında azalarak, % 6.33'e inmiş bulunmaktadır. AET ülkeleri için ise, sözkonusu oran %11.65'e yükselmıştır. Fonlar, daha çok fayda ilkesine uygun parafiskal gelir niteliğinde olduğundan, ödeme gücü ilkesinin uygulanmasını da engellemiştir.

6. AET ve OECD ülkelerinin gelir vergisi sistemlerinde son yıllarda gelir dilimlerinin sayısının giderek azaltıldığı görülmektedir. Benzer olumlu düzenlemeler de Türkiye'de yapılmış olup, 10 olan gelir dilimi sayısı 6'ya indirilmiştir. Dilimlerin vergi oranı 25,30,35,40,45 ve 50 biçimlerinde bir sıralamaya uygun olarak saptanmıştır. Ancak, ödeme gücü ilkesinin uygulanması ya da gelirin marjinal faydasının azalması böyle bir sıralama biçimine aykırıdır. Bu nedenle, Batı ülkelerinde gelir diliminin vergisi, her bir dilimin farklı satınalma güçlerini (purchasing powers) temsil ettikleri görüşüne uygun olarak hazırlanmıştır. Bu nedenle, gelir dilimlerinin vergisi 0,10,22,35 ve 60 sıralamasında olduğu gibi saptanmaktadır.
7. Son yıllarda Türkiye'deki kurumlar vergisi uygulamasına ilişkin olarak belli bir başarının sağlanmakta olduğunu söyleyebiliriz. Ciddi kuruluşların düzenli hesap tutmalarının bu başarıda payı bulunmaktadır. Ancak, aile şirketi statüsünde kurulan çok sayıda şirketin ise, aile bireylerine çok yüksek düzeyde ücret ödeyerek, gelir vergisi matrahını erittikleri de bir gerçektir. Tablolara göre, toplam gelirler içindeki kurumlar vergisinin payı Türkiye için %10.7 olup, bu oranla bir çok OECD ve AET ülkesini geçmiş bulunmaktadır.
8. Sermaye piyasasını geliştirmek amacıyla devlet tahvillerinin faiz gelirlerinin vergilendirilmemesi, hisse senedi gelirlerinin %10 oranında stopaja tabi tutulması ve şirket ortaklığı gelirlerinin vergilendirilmemesi biçimindeki uygulamalar nedeniyle önemli ölçüde vergi kaybı ortaya çıkmıştır. Sermaye piyasasında bankaların aracı kurumları ve yatırım fonlarıyla dominant rol oynamaları da, bu kuruluşların vergi yükünü %46'dan %10'a kadar düşürmektedir. Böylece, birçok bankalar kredi vererek risk yükleme yerine menkul kıymet ticareti yaparak vergisiz gelirlerini yüzlerce milyara çıkarabilmişlerdir. Bilindiği gibi, gelişmiş ülkelerde sermaye kazançları (capital gains) ya içinde bulunduğu gelir diliminin vergi oranı ya da ayırma ilkesinin uygulanmasına bağlı olarak, normal gelir unsurlarına göre, daha yüksek bir oran üzerinden vergilendirilmektedir.

---

(x) Son günlerde yapılan bir değişikliğe göre, menkul kıymet gelirlerinden %10 oranında bir stopaj yapılması öngörülmüştür.

9. Sosyal güvenlik vergilerinin toplam vergiler içindeki payı yönünden Türkiye'nin durumu oldukça farklıdır. Şöyle ki bu oran, gelişmiş ülkelerde ortalama %34 iken, Türkiye'de sadece %5.3 kadardır. Tablolardan da açıkça görülebileceği gibi, sosyal güvenlik vergileri AET ve OECD ülkelerinde olup, sistemlerinin en önemli vergisidir. Türkiye'de ise, geniş bir kitlenin sosyal güvenlikten yoksun olması nedeniyle, çalışanlar fonlar aracılığıyla nüfusun diğer bir bölümünün sosyal güvenlik hizmetlerinin finansmanına katkıda bulunmaktadır.
10. Türk vergi sisteminin en çok kritik edilen yönlerinden birisi de tüketim vergilerinin toplam bütçe gelirleri içindeki oldukça yüksek olan payı ile ilgili bulunmaktadır. Şöyle ki, tüketiciler tüketim vergilerine (consumptan tax) ek olarak ayrıca, iktisadi devlet teşekküllerinin ürettikleri malların fiyatı içindeki oranı %50'yi geçmektedir. Batı ülkelerinde tüketim vergilerinin vergi adaletini bozucu etkilerini gidermek amacıyla bir çok ülkede eğitim, sağlık, konut, taşımacılık ve temel gıda ve diğer zorunlu tüketim mallarından katma değer vergisi alınmamaktadır. Bu nedenle ortaya çıkacak olan vergi kaybı ise, lüks mallar üzerinden alınan vergilerin arttırılmasıyla karşılanmaktadır.
11. Türk vergi sisteminin karşılaştığı temel sorunlarından birisi de, devletin bütçe açığını reel vergi gelirleriyle kapama yerine tahvil ihraç ederek borçlanmaya başvurmasından kaynaklanmaktadır. Devlet böylece, tahvil satarak bazı vergi mükelleflerinin ödeyecekleri vergi fonlarından vazgeçmektedir. Sonuçta ise, bazı mükellefler özellikle kurumlar vergisi mükellefi olan bankalar vergi yüklerini %10 lara kadar indirebilmektedirler. Böyle bir politikanın olumsuz etkisi ise enflasyon oranının artması ve gelir dağılımının bozulması biçimlerinde topluma yansımaktadır.
12. Türk vergi sisteminin en ciddi sorunu ise, vergiden yasal olarak kaçınma (tax avoidance) ve vergi kaçakçılığı (tax evasion) olmaktadır. Çeşitli tarihlerde maliye bakanları tarafından yapılan açıklamalara göre, Türkiye'de çeşitli biçimlerde ortaya çıkan vergi kaybının, toplanması gereken vergi gelirlerinin yarısına eşit olduğu görüşü ileri sürülmektedir. Bu nedenle, Türkiye'de vergi kaybını ortadan kaldırııcı önlemlerin uygulamaya konulması gerekmektedir. Bu alanda uygulamaya konulan katma değer vergisinin, çapraz kontrol (cross control) yönünden kendisinden beklenen faydayı sağlayamadığı anlaşılmıştır. En etkin kontrol aracı olan otomasyon uygulamasına ise, uzun bir zamandan beri geçilememiştir.

## AET ÜLKELERİ İLE GENEL MUKAYESELER

### GELİR VERGİSİ ORANI

Son yıllarda OECD ve AET ülkelerinin uyguladıkları gelir vergisi oranlarında önemli değişimler ortaya çıkmış olup, durum ilk ve son gelir dilimleri yönünden aşağıdaki biçimde ele alınabilir:

#### a) İlk Gelir Diliminin Vergi Oranı:

OECD ve AET ülkelerinde gözlemlenen genel eğilime göre, gelir vergisi matrahının ilk diliminin vergi oranı, 10 yıllık zaman süresi boyunca giderek azalmaktadır. Buna karşın, ülkemizin de içinde bulunduğu başka bir grupta ise, ilk dilimin vergi oranı büyük bir oranda artmıştır. Söz konusu artış en çok Türkiye'de gerçekleşmiş olup, ilk dilimin vergisi 1.5 kat artarak, yüzde 10'dan yüzde 25'e ulaşmıştır. Birkaç yıl önce ise, Türkiye'de uygulanan ilk dilimin gelir vergisi oranı yüzde 30 gibi üç kat yüksek bir oranla uygulanmıştır. Ancak, düşük gelirli vergi mükelleflerinin tamamına yakını bu ilk dilime girdiklerinden, Türkiye'deki memur ve ücretlilerin vergi yükü, AET ülkelerinin vergi yüküne göre, son derece yüksek bir orana çıkmıştır.

Aşağıdaki tabloda çeşitli ülkelerde 1975-1985 yılları arasında uygulanmakta olan gelir vergisi oranları, ilk dilimler için ve çeşitli ülkeler yönünden gösterilmiştir.

Ülkeler	İlk Dilim Vergi Oranı	
	1975	1985
Belçika	17	24
Kanada	9	6
Danimarka	14.4	14.4
Finlandiya	10	6
Fransa	5	5
F.Almanya	22	22
Yunanistan	3	11
İtalya	10	18
Japonya	10	10.5
Hollanda	20	16
Norveç	6	13
İspanya	15	16.14
İsveç	7	3
İsviçre	1.1	1.1
İngiltere	35	27
ABD	14	11
Türkiye	10	30

Bu anlatılan özellikleri nedeniyle, ülkemizde gelirin ilk dilimi için uygulanmakta olan vergi oranının, AET ülkeleriyle yapılacak karşılaştırmalar yönünden son derece yüksek olduğu sonucuna ulaşılmaktadır.

b) Son Gelir Diliminin Vergi Oranı:

Yukardaki açıklamalarımızın tersine, gelir arttıkça marjinal faydası da giderek azalmaktadır. Bu nedenle, yüksek gelir düzeyinde gelir vergisinin artan oranlı tarifesi de giderek dikleşmektedir. Gerçekten, birçok ülkede gelir vergisi tarifesi son derece yüksek oranlı artan oranlı tarifeler biçiminde uygulanmıştır. Ancak, son yıllarda çeşitli OECD ve AET ülkelerinde ortaya çıkan bir gelişmeye göre, gelir vergisinin son dilimlerde giderek yumuşayan bir biçimde uygulanmakta olduğunu görmekteyiz. Böyle bir uygulama, yüksek oranlı gelir vergisi uygulamasının girişimcilerin yatırım yapma arzusu üzerinde yaptığı caydırıcı etkiden kaynaklanmalıdır. Günümüzdeki uygulamaya göre, yüksek oranlı gelir vergisine paralel bir biçimde uygulanan yaygın teşvik önlemleri, daha düşük oranlı gelir vergisi tarifesi ile birlikte minimum düzeye indirgenmiş olan vergi teşvik önlemleriyle dengelenmektedir. Birçok ülkede gözlemlenen uygulama sonuçlarına göre, vergi hasılatındaki düşme yerine artışla karşılaşmıştır.

Vergi teorisine göre, paranın marjinal faydası düşük gelir dilimlerinde yüksek olduğundan, ya da yüksek gelir düzeylerinde düşük olduğundan, vergilemede adaletin sağlanabilmesi amacıyla ilk gelir dilimlerinin vergisi ya da oranı oldukça düşük düzeylerde saptanmaktadır. Öte yandan, yukardaki tabloda yeralan vergi oranlarının bir bölümü uygulamada sıfıra düşmektedir. Şöyle ki, birçok ülkede en az geçim düzeyini karşılayan gelir ya hiç vergilendirilmemektedir, ya da en az geçim düzeyi ile elde edilen gelir arasındaki farka eşit bir gelir, mükellefe negatif gelir vergisi olarak devlet tarafından ödenilmektedir. Bu açıklanan nedenlerle, Avustralya, Belçika, Finlandiya, Fransa, Federal Almanya, Yunanistan, Norveç, İsveç, İsviçre ve ABD gibi ülkelerde gelirin ilk tarifesinin gerçek vergi oranı sıfıra düşmektedir.

Ülkemizdeki uygulamaya gelince, geçmiş yıllarda uygulanan en az geçim indirimi, decont yöntemi ve genel indirim biçimlerinin hiçbiri gelişmiş ülkelerdeki kadar yasal vergi oranını sıfırlayacak düzeydeki fiili orana indirememiştir. Öte yandan, ücretliler için uygulanan en son "özel indirim" yöntemi ise, enflasyon oranının her yıl artması ve yüksekliği nedeniyle etkinliğini tamamen kaybetmiştir.

Ancak, yukardaki yüzdeler merkezi yönetimler tarafından uygulanmakta olan gelir vergisinin en son gelir dilimine uygulanan oranlarını göstermektedir. Bu nedenle, bu oranlar yerel ve diğer yönetimler tarafından uygulanmakta olan gelir vergisi oranlarını içermemektedir. Örneğin, birçok federal ülkede olduğu gibi, ABD'nde gelir vergisi:

- 1) Federal gelir vergisi,
- 2) Eyalet state gelir vergisi
- 3) Local gelir vergisi

olarak üç ayrı biçimde uygulanmaktadır. Bu nedenle, federal ülkelerle üniter (merkeziyetçi ülkeler, örneğin Türkiye ve Fransa gibi) ülkelerin vergi oranları karşılaştırılırken bu özellik gözönünde bulundurulmalıdır.

Tablodan da açıkça görülebileceği gibi, çeşitli ülkelerde en son gelir dilimine uygulanmakta olan gelir vergisi oranı, son 10 yıllık zaman içinde giderek düşme eğilimi göstermektedir. Buna karşın, vergisel teşvik önlemleri ile vergi harcamalarının (tax expenditures) azaltılması sonucu olarak, ülkelerin toplam vergi gelirleri ise azalmamaktadır.

En yüksek gelir dilimine uygulanan vergi oranlarındaki önemli düşüşler, son yıllarda monetarist ekonomi politikası uygulayan Türkiye, İngiltere ve ABD'nde gerçekleştiği görülmektedir. Buna karşın, en yüksek vergi oranlarındaki düşme eğiliminin gözlemlendiği Norveç, İsveç ve İtalya gibi ülkelerdeki azalma oranı pek önemli düzeyde değildir.

Türkiye'de en yüksek gelir dilimine uygulanan vergi oranındaki önemli düzeydeki düşmenin bir yandan vergilemede adaleti olumsuz yönde etkilerken, diğer yandan bütçenin finansmanı yönünden önemli güçlükler yaratmakta olduğu söylenebilir. Öte yandan, ülkemizde yerel ve lokal nitelikli gelir vergilerinin bulunmaması nedeniyle, en yüksek gelir dilimine uygulanan tarifenin uluslararası karşılaştırmalar yönünden önemsiz olduğu ileri sürebiliriz.

GELİR VERGİSİ GELİRİNİN TOPLAM VERGİ GELİRLERİ  
İÇİNDEKİ PAYI

Aşağıdaki tabloya göre, gelir vergisinin toplam vergi gelirleri içindeki payı Danimarka ve Finlandiya gibi kuzey ülkelerinde en yüksek düzeyde olup, toplam vergi gelirlerinin yarısına yaklaşmaktadır. Ülkemizde ise, gelir vergisi gelirinin toplam vergi gelirleri içindeki payı, AET ortalaması olan yüzde 27.7'den daha yüksek bir düzeyde gerçekleşmektedir. Ancak, Türkiye'nin toplam vergi gelirlerinin yaklaşık 1/3'üne eşit sözkonusu gelir vergisinin yarısından daha çoğunu maaş ve ücret geliri elde eden kimseler tarafından ödenmesi, Türk vergi sisteminin en çok kritik edilen bir yönünü oluşturmaktadır.

Aşağıdaki tabloya göre, Fransa, Yunanistan ve İspanya gibi AET'nin de Akdeniz ülkelerinde gelir vergisinin toplam bütçe gelirlerine ya da vergi gelirlerine olan oranı oldukça düşük düzeydedir. Buna karşın, bu ülkelerdeki sosyal güvenlik vergilerinin oldukça yüksek oranla alındığından, ortalama vergi yükü oldukça yükselmektedir.

Çeşitli OECD ve AET ülkelerindeki gelir vergisi gelirlerinin toplam vergi gelirleri içindeki payı aşağıdaki tabloda gösterilmektedir.



<u>Ölke Adı</u>	<u>Gelir Vergisinin Toplam Vergi Gelirleri İçindeki Payı</u>
Danimarka	% 50
Finlandiya	45
İsviçre	36
A.B.D.	36
Belçika	34.6
TÜRKİYE	34.5
Kanada	33.3
Federal Almanya	30.6
İtalya	26.6
Portekiz	26.6
İngiltere	26.6
Japonya	22.6
Norveç	21.3
Hollanda	20
İspanya	16
Fransa	13.3
Yunanistan	13.3
AET Ortalaması	25.7

#### GELİR VERGİSİ SİSTEMİNDE DİLİM SAYISI

Matrah dilimlerinin sayısı uygun düzeyde saptandığında, ödeme gücü ilkesinin adil bir biçimde uygulanması olanağı da yaratılmaktadır. Ancak, matrah ya da gelir dilimlerinin sayısındaki (number of slices) artış sağlandıkça bu amaca daha kolay bir biçimde ulaşılabileceği söylenebilir. Şöyle ki, matrah dilimlerinden her birisinin belli bir gelirin temsil ettiği satınalma gücünü kavramaktadır. Böylece, bir toplumda gelir gurupları düşük, orta ve yüksek olarak sınıflandırıldığında, bunlar da kendi aralarında alt, orta ve yüksek olarak sınıflandırılabilirdiğinden, en az dokuz ayrı satınalma gücünü temsil eden 9 adet gelir dilimi belirlenmiş olur. Örneğin, Türk gelir vergisi sistemine göre 3 milyon TL.sına kadar gelir elde edenlerin düşük gelir grubuna girdiklerini düşünelim. Bu gelir grubu da kendi ara-

sında, yılda 1 milyon liraya kadar gelir elde edenler alt; 1 milyon - 2 milyon arası gelir elde edenler orta; ve 2 milyon - 3 milyon arası gelir elde edenler ise üst düşük gelir grubuna girmektedirler. Ancak, Türkiye'deki uygulamaya göre, bu üç gelir grubunun vergi oranı yüzde 25 olduğundan, ayda 100 bin TL maaşı olan bir kimse ile 250 bin TL maaşı olan iki memurun satınalma güçleri eşitlenmiştir. Böylece, vergilemenin temel ilkelerinden olan, eşit gelir elde edenlerin eşit vergilendirilmesi ve farklı gelir elde edenlerin farklı vergilendirilmesi prensipleri ihlal edilmektedir.

Gelişmiş ülkelerdeki uygulamalara göre, vergileme ile ilgili gelir dilimlerinin sayısındaki azalış Türkiye'de olduğundan daha farklı bir etki yaratmaktadır. Çünkü, bu ülkelerde kişiler hangi gelir düzeyinde bulunursa bulunsun yaklaşık olarak gelirinin 1/4 kadarını tasarruf etme olanağı vardır. Bu nedenle, yukarıda Türk gelir vergisi uygulamasında vurgulandığı biçimde, farklı gelir elden edenlerin eşit vergilendirilmesi gibi adil olmayan bir durum söz konusu olmamaktadır.

Son yıllarda, ülkemizde ve birçok ülkede gelir vergisi uygulamasına ilişkin olarak, matrah dilimlerinin sayısında önemli sayıda düşmeler olduğu gözlemlenmektedir. Bu tür bir uygulama ile, gelir dilimleri genişletilerek daha çok sayıda mükellefin vergi kapsamına alınması sağlanırken, ayrıca gelir vergisi sistemi de giderek basitleştirilmektedir.

Matrah dilimlerinin sayısında son yıllarda ortaya çıkan düşme eğilimi, bazı OECD ve AET ülkeleri yönünden, aşağıdaki tabloda gösterilmiştir. Ancak, tabloda yer alan dilim sayısındaki değişimler 1975-1985 yılları arasında kalan on yıllık bir zaman süresini kapsamaktadır.

<u>Ülke Adı</u>	<u>Dilim Sayısı</u>	
	<u>1975</u>	<u>1985</u>
Belçika	21	22
Kanada	13	10
Danimarka	3	3
Finlandiya	14	12
Fransa	13	14
Federal Almanya	4	5
Yunanistan	19	16
İtalya	32	9
Japonya	19	15
Hollanda	10	9
Norveç	11	9
İspanya	16	34
İsveç	11	16
İsviçre	9	9
İngiltere	10	6
A.B.D.	25	14
TÜRKİYE	11	6

BİR FABRİKA İŞÇİSİNİN ÜCRETİNDEN KESİLEN GELİR  
VERGİSİ ORANLARI

Çeşitli AET ve OECD ülkelerinde bir fabrika işçisinin ücretinden kesilen gelir vergisi oranları karşılaştırıldığında standard bir uygulama olmadığı görülmektedir. Aşağıdaki tabloda yer alan gelir vergisi oranları, çeşitli ülkelerde uygulanmakta olan standart ve standart olmayan indirimleri içermemektedir. Üte yandan, Avustralya, Belçika, Finlandiya, Danimarka, Fransa, Federal Almanya, Yunanistan, Norveç, İsveç, İsviçre ve ABD gibi ülkelerin gelir vergisi uygulamalarında gelirin matrahını oluşturan ilk diliminin vergi oranının sıfır olduğunu da gözönünde bulundurmanız gerekmektedir. Çeşitli ülkelerin uyguladıkları indirimler ve ilk dilimin sıfır oranı, yasal vergi oranlarını fiilen çok küçük düzeye indirmektedir.

Ülkemizde uygulanan özel indirimin ise, her yıl artan enflasyon oranı nedeniyle, yasal vergi oranında önemli bir azalışa neden olmadığını söyleyebiliriz. Bu açıklanan nedenlerle, ülkemizde uygulanmakta olan gelir vergisi oranının, çeşitli ülkelerde çalışanların vergi yükü sözkonusu olduğunda, son derece yüksek oranda gerçekleştiğini ve her yıl ilk sırada yer aldığı görülmektedir.

Aşağıdaki tabloda çeşitli AET ve OECD ülkelerinde bir fabrika işçisinin ücretinden kesilen yasal vergi oranları gösterilmektedir.

<u>Ülke Adı</u>	<u>1980 Yılı</u>	<u>1985 Yılı</u>
Belçika	% 15.4	% 17.7
Kanada	10.6	10.2
Danimarka	32.6	34.3
Finlandiya	23.7	25.2
Fransa	0.5	0
Federal Almanya	9.7	10.9
Yunanistan	0	0
İtalya	10.8	14
Japonya	2.8	2.8
Hollanda	11.2	8.1
Norveç	4	4
İspanya	7.3	7.8
İsveç	33.7	33.9
İsviçre	7.2	6.4
İngiltere	19.8	17.2
A.B.D.	14.4	15.3
TÜRKİYE	34.4	<u>25.3</u>

(x) The Tax-Benefit Positions of Production Workers, OECD Paris, 1986.

### GELİR VERGİSİNİN GSMH'YA ORANI

Aşağıdaki tabloya göre, gelir vergisinin GSMH'ya oranı ileri endüstri ülkelerinin önemli bir bölümünde AET ortalamasının üstünde ve diğerlerinde ise, ortalamaya yaklaştığı görülmektedir. Ancak, Fransa ve Japonya'da söz konusu oranlar AET ortalamasından oldukça düşük düzeydedir. Buna karşın, Japonya kurumlar vergisinin GSMH'ya oranı en yüksek olan ülkelerin başında geldiğinden, gelir vergisinin oranındaki düşüklük bir dereceye kadar giderilmektedir. Benzer durum, Fransa'nın uygulamakta olduğu sosyal güvenlik vergileriyle telafi edilmektedir.

Türkiye, Yunanistan ve İspanya gibi Akdeniz ülkelerinde ise, Gelir Vergisinin GSMH'ya oranı AET'nin yaklaşık ortalaması olan yüzde 12'nin yarısı dolaylarında ve son derece düşük düzeyde bulunmaktadır.

Gelir Vergisinin GSMH'ya olan oranlarında 4-5 yıllık zaman süresi içinde ortaya çıkan değişmeler gözönünde bulundurulduğunda, ilginç durumlarla karşılaşilmektedir. Şöyle ki, 17 ülkeden sadece 5'inde gelir vergisi oranı düşerken, geriye kalan 12 ülkede önemli artışlar olmuştur. Ancak, düşme durumunun söz konusu olduğu ülkelerde ise, gelir vergisinin GSMH'ya olan oranındaki azalış son derece düşük düzeylerde gerçekleşmiştir. Buna karşın, ülkemizdeki gelir vergisinin GSMH'ya olan oranındaki düşme ise, yüzde 30 gibi son derece yüksek bir boyutta gerçekleşmiştir.

Çeşitli ülkelerde gelir vergisinin GSMH'ya oranı:

Ülke Adı	Gelir Vergisi/GSMH Oranı	
	1984/85	1980
Danimarka	24.73	23.55
İsveç	19.53	20.26
Finlandiya	17.09	14.75
Belçika	16.21	15.37
İsviçre	11.60	10.96
Kanada	11.43	10.93
Norveç	11.02	11.21
Almanya	10.87	10.87
İtalya	10.84	7.97
İngiltere	10.27	10.61
A.B.D.	10.22	11.21
Hollanda	9.49	12.03
Japonya	6.70	6.19
İspanya	6.44	4.91
Fransa	6.40	5.49
TÜRKİYE	6.33 //	9.44
Yunanistan	5.09	4.13
OECD Ortalaması	11.65	11.64
AET Ortalaması	11.59	11.26

KURUMLAR VERGİSİ GELİRİNİN TOPLAM VERGİ  
GELİRLERİ İÇİNDEKİ PAYI

Gelir vergisi gelirleriyle karşılaştırıldığında, kurumlar vergisinin toplam vergi gelirleri içindeki payının çok sayıda ülkede daha düşük düzeyde olduğu görülmektedir. Bunun en önemli nedeni kurumlar vergisi mükelleflerinin sayısının azlığı ile açıklanabilir. Aşağıdaki tabloda da gösterildiği gibi, kurumlar vergisi oranı en yüksek düzeyde Japonya'da uygulanırken. 0 ile yüzde 6 oranları arasında değişir bir biçimde yunanistan, Fransa, İspanya gibi Akdeniz ülkeleriyle diğer gelişmiş sanayi ülkelerinden Almanya,

Danimarka ve Finlandiya'da uygulanmaktadır. Hollanda'nın da içinde yer aldığı bu sayılan ülkelerdeki düşük kurumlar vergisi geliri nedeniyle AET ortalaması da yüzde 5.4 gibi oldukça küçük bir oranda gerçekleşmektedir. Öte yandan, Portekiz'de ise, böyle bir vergi uygulanmamaktadır. AET ülkelerinden sadece İngiltere ve İtalya'da sözkonusu oran, AET ortalamasının iki katı kadardır. Tabloya göre, ülkemizdeki kurumlar vergisinin toplam vergi gelirleri içindeki payı da, AET ortalaması olan 5.4'ün iki katına erişmektedir.

Aşağıdaki tabloda çeşitli AET ve OECD ülkelerinde uygulanmakta olan kurumlar vergisinin toplam vergi gelirlerine olan oranları gösterilmektedir.

<u>Ölke Adı</u>	<u>Kurumlar Vergisinin Toplam Vergi Gelirlerine Oranı</u>
Japonya	% 21.3
Norveç	16
Kanada	10.7
İngiltere	10.7
TÜRKİYE	10.6 *
İtalya	9.3
A.B.D.	8
İsviçre	8
Hollanda	6.6
Belçika	6.6
Almanya	6
İspanya	5.3
Danimarka	4
Finlandiya	4
Fransa	4
Yunanistan	2
Portekiz	0
AET Ortalaması	5.4

Aşağıdaki tabloda çeşitli OECD ve AET ülkelerinin kurumlar vergisi gelirinin GSMH'larına olan oranları yer almaktadır.

<u>Ölke Adı</u>	<u>Kurumlar Vergisi Gelirinin GSMH'ya Olan Oranı</u>
Norveç	% 8.11
Japonya	5.78
İngiltere	4.70
Kanada	3.28
İtalya	3.04
Hollanda	3.03
Belçika	2.88
Danimarka	2.52
Almanya	2.27
A.B.D.	2.07
Fransa	1.93
İsviçre	1.90
İsveç	1.85
TÜRKİYE	1.61
Finlandiya	1.58
İspanya	1.56
Yunanistan	0.90
AET Ortalaması	2.85
OECD Ortalaması	2.85



SOSYAL GÜVENLİK VERGİLERİNİN TOPLAM VERGİ GELİRLERİ  
İÇİNDEKİ PAYI

Bilindiği gibi sosyal güvenlik vergileri (social security taxes) emekli maaşı, işsizlik tazminatı, yaşlılık ve güçsüzlük ödentileri ve benzeri sosyal güvenlik hizmetlerinin finansmanı amacıyla alınmaktadır. Bu vergiler genellikle vergilemenin fayda ilkesine (benefit principle) uygun olarak alındığından, vergi mükellefleri yukarıda sayılan türde maaş, tazminat ya da ödentiye hak kazanırlar. Ancak, bu tür sosyal güvenlik hizmetlerinin finansmanı aynı zamanda devleti de ilgilendirmektedir. Şöyle ki, sözkonusu hizmetlerin sağlanması devletin temel fonksiyonlarından birisi olarak kabul edilmektedir. Bu nedenle, devletin sosyal güvenlik hizmetlerine yaptığı katkılar bu tür hizmetlerin yaygınlaştırılmasında önemli rol oynar.

Aşağıdaki tablo, çeşitli ülkelerdeki sosyal güvenlik vergilerinin toplam bütçe gelirleri içindeki payını göstermektedir. Tabloya göre, birçok ülkede sosyal güvenlik vergilerinin payı gelir vergisinininkinden bile daha yüksektir. Ancak, ülkemizle ilgili oran o kadar düşüktür ki, yüzde 34'lük AET ve yüzde 30'luk OECD ortalamalarıyla karşılaştırılmasının herhangi bir anlamı kalmamaktadır.

Sosyal güvenlik vergilerinin toplam vergi gelirleri içindeki payı:

<u>Ölke Adı</u>	<u>Oranı</u>
Fransa	44
Hollanda	44
İspanya	41.3
İtalya	36.0
Federal Almanya	36.0
Yunanistan	34.6
İsviçre	33.3
Belçika	32.0
Japonya	30.6

<u>Ölke Adı</u>	<u>Oranı</u>
A.B.D.	29.3
Portekiz	25.3
Norveç	22.6
İngiltere	18.6
Kanada	13.3
TÜRKİYE	5.3
AET Ortalaması	34
OECD Ortalaması	30

DİREK VERGİLERİN (GELİR-KURUMLAR-SOSYAL GÜVENLİK)  
TOPLAM VERGİ GELİRLERİ İÇİNDEKİ PAYI

Tüketim vergilerinin dışında kalan direk vergilerin toplam bütçe gelirleri içindeki oranları çeşitli ölkeler yönünden karşılaştırıldığında, oldukça ilginç sonuçlar elde edilmektedir. Aşağıdaki tabloda yer alan oranlar çeşitli AET ve OECD ölkelerindeki tüketim vergileri dışındaki vergilerin paylarını göstermektedir. Tabloya göre, AET ve OECD ortalamaları birbirine eşit olup, yaklaşık yüzde 63'e varmaktadır. Ancak, ülkemizle ilgili oranın çeşitli AET ve OECD ölkelerine göre oldukça düşük olduğunu göstermektedir.

Önceki açıklamalarımızda, Türkiye'nin gelir ve kurumlar vergisi gelirlerinin toplam vergi gelirlerine oranı yönünden birçok AET ve OECD ölkelerinden daha yüksek olduğunu vurgulamıştık. Ancak, bu açıklamalarımızda sosyal güvenlik vergileri de analize sokulduğundan durum tamamen değişmektedir. Gerçekten, ülkemizde sosyal güvenlik vergilerinin toplam vergi gelirleri içindeki payının ihmal edilebilecek derecede küçük olması ve diğer ölkelerde ise, aynı verginin gelir vergisi ortalamasının da üstünde uygulanması böyle bir sonuç elde etmemize yol açmaktadır.

Direk vergilerin toplam vergi gelirlerine oranı çeşitli ülkeler yönünden şöyledir:

<u>Ülke Adı</u>	<u>Oranı</u>
İsviçre	73.3
Belçika	73
Japonya	70.6
Hollanda	70.6
İtalya	70
A.B.D.	70
İspanya	70
Federal Almanya	65
Fransa	61
Finlandiya	60
Norveç	60
İngiltere	58.6
Danimarka	58.6
Kanada	57.3
Yunanistan	52
Portekiz	52
TÜRKİYE	49

TÜKETİM VERGİLERİNİN TOPLAM VERGİ GELİRLERİ  
İÇİNDEKİ PAYI

Tüketim vergilerinin toplam vergi gelirleri içindeki payı bir ülkedeki vergi adaletinin ölçümünde kullanılan önemli kriterlerden birisidir. Ancak, aşağıdaki tabloda yer aldığı gibi, tüketim vergilerinin toplam vergi gelirleri içindeki payının en yüksek olduğu ülkeler arasında Türkiye ilk sırayı almaktadır. Gümrük vergisi gibi gider vergileri de eklendiğinde bu oran ülkemizde yüzde 51'e yükselmektedir.

Tabloya göre, AET ortalaması yüzde 29.6 ve OECD ortalaması yüzde 28.6 olup, ülkemizdeki tüketim vergilerinin toplam bütçe gelirleri içindeki payının yüksekliği açıkça görülebilmektedir. İsviçre, ABD ve Japonya gibi ülkelerde sözkonusu oranın düşüklüğü, bu ülkelerde katma değer vergisinin uygulanmaması ile açıklanabilir. Gerçekten, bu ülkelerde uygulanan satış vergilerinin AET ülkelerinde uygulanmakta olan ortalama yüzde 15 oranındaki katma değer vergisinden daha düşük olması, tüketim vergisi payının 10 puan daha az olmasına yol açtığı görüşü savunulabilir.

Tüketim vergilerinin toplam vergi gelirleri içindeki payı aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

<u>Ölke Adı</u>	<u>Oranı</u>
Türkiye	%45.3
Yunanistan	44
Finlandiya	36
Danimarka	34
Kanada	32
İngiltere	38.6
Fransa	28.7
İspanya	28
Norveç	27.3
İtalya	26.6
Portekiz	26.6
Belçika	26
Federal Almanya	25.3
Hollanda	22.6
İsviçre	18.6
A.B.D.	18
Japonya	16
OECD Ortalaması	28.6
AET Ortalaması	23.6

## BÖLÜM III

### VERGİ REFORMUNUN TEMEL İLKELERİ

Bir vergi reformunun başarıya ulaşabilmesi için, sözkonusu reform ile varılmak istenen amaçların ve vergi yapısının açıkça ortaya konulması gerekmektedir.

#### a) Amaçlar

Bir vergi reformunun temel amaçlarını şöyle sıralayabiliriz:

- Ekonomik etkinliğin sağlanması,
- Devlete yeterli mali kaynağın sağlanması,
- Vergi yükünün mükellefler arasında adil dağıtımı,
- Vergi sisteminin ekonomik yapıya uygun düşmesi ve
- Uluslararası rekabeti kolaylaştırması biçiminde formüle edilebilir.

Ancak, bu sayılan temel amaçlar arasında oldukça önemli çatışma durumları da sözkonusu olabilmektedir. Şöyle ki, devletin mali amacına uygun olarak daha çok vergi toplama girişimi, yatırımları teşvik edici vergi politikası ile çatışmaktadır. Benzer biçimde, düşük gelir grupları için tanınan muafiyet ve istisnalar da yine mali amaçla bağdaşmamaktadır. Adil gelir dağılımının sağlanmasına yönelik olarak vergileme ile yatay (norizontal) ve dikey (vertical) eşitliklerden hangisine öncelik verilecektir? Ya da, verginin tarafsızlığını (tax neutrality) sağlamak amacıyla yatırımları teşvik edici politikalardan ne dereceye kadar fedakarlık edilecektir? Genellikle, günümüzün ekonomilerinin en çok karşılaştıkları vergi reformu sorunları bu anlatılan çatışma durumlarıyla ilgili bulunmaktadır.

#### b) Vergi Yapısının Seçimi

Bir ülke kendisine uygun bir vergi yapısını belirleme yönünden aşağıdaki üç sorunu çözümlemek zorundadır. Bunlar,

##### 1) Direk ve endirek vergilerin nisbi oranlarının saptanması:

Bilindiği gibi direk vergiler "adil gelir dağılımını" sağlama gibi sosyal bir amaçla alınmaktadır. Ancak, bu verginin oranı uygun bir biçimde ya da yüksek düzeyde saptandığında girişimcilik motivasyonu üzerinde olumsuz etki yaratarak, yatırım harcamalarını azaltmaktadır.

Buna karşın, harcamalar üzerinden alınan vergiler ise mükellef yönünden daha esnek uygulamaları kolaylaştırmaktadır. Gerçekten, mükellefin "ödeme gücü" temel alınmadığından, bu vergilerin girişimcilik motivasyonu üzerindeki olumsuz etkisi direk vergilerde olduğu gibi katı değildir. Bu nedenle, sektörel politikalar ile kısa dönemli ekonomik politikaların uygulanması yönünden olumsuz etkileri pek önemli sayılmaz.

2) Vergi yükünün iş çevresi ve hanehalkı arasında paylaşımı:

Bilindiği gibi yatırım yapanlar genellikle ekonomik fonksiyonlarına uygun olarak vergisel teşviklerden yararlanmak isterler. Ancak, bu durum toplumun uzun dönemli sosyal amaçları ile çatışmaktadır. Bu nedenle, vergi yükünün yatırımcılar ile tüketiciler arasında uygun bir biçimde dağıtılması gibi son derece önemli bir sorunla karşılaşılmaktadır.

3) Vergileme yetkisinin ulusal ve yerel otoriteler arasında dağıtımı:

Bu durum üniter ve federal devlet yapılarında farklı sorunlar yaratmaktadır. Üniter ülkelerdeki merkeziyetçi uygulama genellikle demokratik sayılmaz. Federal ülkelerdeki uygulama mükelleflerin daha yüksek oranlarda vergilendirilmesine yol açmıştır. Ancak, bazı eyaletlerin gelir düzeylerinin farklılığı ülke çapında sorunlar yaratmaktadır. Üniter devletlerdeki merkezi devletin yerel yönetime yaptığı gelir transferleri ise, politik amaçlı olabileceğinden, devletin ekonomik amaçlarına aykırı düşebilmektedir.

A) DİREK VERGİLERDE REFORM

Gelir ve kurumlar vergilerine ilişkin reform çalışmalarının amaçları, çeşitli vergiler yönünden aşağıdaki biçimde formüle edilebilir.

a) Kurumlar Vergisi

Bu vergi ile ilgili reform çalışmalarını ve uygulamalarını aşağıdaki biçimde özetleyebiliriz:

1) Teşviklerin azaltılması: Bilindiği gibi, kurumlar vergisi yatırımları teşvik etmek amacıyla uzun bir süreden beri bir mali araç olarak kullanılmaktadır. Bu tür bir uygulama ülkemizde en yüksek boyutlara ulaşmaktadır. Ancak, son yıllardaki reform çalışmaları sırasında, kurumlar vergisinin teşvik edici özelliği üzerinde kuşku doğurucu yaklaşımlar ileri sürülmektedir. Gerçekten, değişik sektörlerle tanınan vergisel teşvikler nedeniyle, vergi sistemi son dere-

ce karışık bir görünüm kazanmıştır. Öte yandan, birçok OECD ve AET ülkelerindeki uygulama sonuçlarına göre, verilen teşviklerin sosyal maliyeti yatırımlardaki artıştan daha fazla olmaktadır. Teşvik edilen bazı sektörlerle devletin el atması durumları ise, vergisel teşvik önlemlerinin etkinliğini tartışılır hale getirmiştir.

2) Düşük oranlı kurumlar vergisi uygulaması: Yukarıda özetlediğimiz biçimde tartışılan teşvik önlemleri, son yıllarda kurumlar vergisinin oranı üzerinde değişiklikler yapılması gerektiği görüşüne kuvvet kazandırmıştır. Bu yaklaşıma göre, yaygın teşvik önlemleri uygulamalarına son verilerek, yatırımların eskisine göre daha düşük oranlı kurumlar vergisiyle teşvik edilmesi görüşü ağırlık kazanmıştır. Bu yaklaşım başta İngiltere olmak üzere birçok AET ülkelerinde teşvik önlemlerinin kaldırılmasına paralel olarak, kurumlar vergisi oranının düşürülmesi biçiminde uygulamaya konulmuştur. Ancak, bu tür bir uygulamanın bazı siyasal sorunlarının da sözkonusu olabileceğini söyleyebiliriz.

#### b) Gelir Vergisi

Bu vergiye yönelik reform çabalarında ise vergi oranı, matrahı ve tasarrufların vergilendirilmesi ile ilgili önemli konular gündeme gelmektedir.

1) Vergi matrahı ve oranı: Kişisel gelir vergisi uygulamalarında muafiyetler ve istisna edilen gelirin ve vergi oranlarının düşürülmesi biçiminde bir eğilim görülmektedir. Ancak bu tür uygulamalar genellikle vergilemede eşitlik ve basitlik ilkesi yönünden kritik edilmektedir.

Ençok kritik edilen başka bir özellik ise, yüksek gelir gruplarının marjinal vergi oranlarına tabi olmalarına nedeniyle vergi yüklerinin son derece yüksek olduğudur. Ancak, yüksek gelir grubundaki mükelleflerin seslerini en iyi duyuranlar olduğu da başka bir gerçektir.

Eğer bütçe gelirlerinde herhangi bir düşmeye yol açmayacak bir vergi reformu gerçekleştirilmek isteniyorsa, belli gelir gruplarını koruyucu nitelikli bazı özel indirim ve bağışıklık uygulamalarına ağırlık verilmesi gerekmektedir. Herne kadar böyle bir reformla adil vergileme ilkelerine öncelik verilmesine karşın, vergi sistemi yine de yeterli düzeyde basitleştirilememektedir.

2) Vergileme ve tasarruflar: Gelir vergisi sistemleri genellikle tasarruf düzeyini yükseltici yönde ve teşvik edici hükümler taşırlar. Ancak, tasarrufları teşvik edici bu uygulamalar son derece karışık bir görünüm kazanmaktadır. Öte yandan, artan oranlı vergi uygulamaları genellikle tasarruflar üzerinde olumsuz etkiler yaratırlar.

Tasarrufları teşvik edici uygulamaların etkinliği de son yıllarda tartışma konusu olmuştur. Gerçekten, tasarrufların teşvikini sağlamak amacıyla alınmayan vergilerin bütçe gelirlerini azalttığı bir gerçektir. Öte yandan, tasarrufları teşvik edici vergi politikaları uygulamalarının gerçekte pek etkili olmadığı da anlaşılmış bulunmaktadır.

3) Düşük gelir gruplarının vergilendirilmesi: Herkesin mali gücüne göre kamu hizmetlerinin finansmanına katılması ilkesi, hükümetlerin düşük gelir gruplarının önemli bir bölümünden vergiden bağışık tutulmasına yol açmaktadır. Düşük gelir gruplarının hiç vergi ödemeyen bölümü böylece, ekonomik etkinliklerden uzak tutulmaları ve sonuçta sosyal hayattan çekilmeleri gibi sorunlar yaratmaktadır. Bu tür sorunlar, az da olsa sosyal sigorta primleri ödemesi ya da negatif gelir vergisine göre çalışma saatlerini ayarlayarak ekonomik hayata aktif bir suje olarak katılması sağlanarak çözümlenebilir.

#### B) KİŞİSEL GELİR VERGİSİ ORANI VE MATRAHI

Özellikle son yıllarda AET ülkelerinin önemli bir bölümünde ekonomik ve sosyal amaçlarla yatırımcılara ve düşük gelir gruplarına tanınan vergi indirimi, teşvik edici vergisel kolaylıklar, istisna ve muafiyetler vergi matrahının aşınmasına yol açmıştır. Öte yandan, bu tür vergisel teşvik ve yardım önlemleri bütçe gelirlerini azalttığından, nominal vergi oranı giderek yükselmiştir. Nominal vergi oranının yükseltilmesi hükümetlerin arzu etmedikleri bir uygulama sonucu olarak bir yandan gelir dağılımında adaletsizliklere yol açarken, öte yandan vergi sisteminde karışıklıklar yaratmaktadır. Öte yandan, firmalar ekonomik yönden üretken alanlara yatırım yapma yerine, daha çok teşvik edilen yatırım alanlarına yönelmektedirler.

Bu nedenlerle birçok AET ülkesi son yıllarda bu kısır döngüyü kırmak amacıyla, vergi oranlarını düşürerek ve matrahı genişleterek, devletin vergi gelirlerinde ortaya çıkması olası bir azalışı giderici vergi reform çalışmalarını başlatmış bulunmaktadır. Böylece, aşırı teşvik önlemlerinin, yaratacağı ekonomik sorunlardan kaçınma olanağı ortaya çıkmaktadır.



#### Sistemin Adil Olması

Bilindiği gibi aşırı teşvik önlemleri, ortalama bir vergi mükellefi tarafından, büyük firmaların ayrıca profesyonel vergi danışmanlarından da yararlanarak, vergi yüklerini orta ve düşük gelir gruplarına aktardıkları biçiminde bir algılamaya yol açmaktadır. Büyük firmaların "loopholes"lerden yararlanma olanaklarının varlığı, diğer gelir gruplarında bir tür vergiye karşı reaksiyon yaratarak, sistemin başarı şansını azaltmaktadır.

Vergi sisteminin adil olması için, bütün vergi mükelleflerinin, herkesin geliri nedeniyle vergi yüklerinin eşit olacağı ya da belli bir mükellef grubu lehine ayırım yapılmayacağına inanmaları gerekmektedir. Üte yandan, bu ilkenin başarı ile uygulanabilmesi için her mükellefin gelir düzeyinin tam olarak hesaplanması gerekir.

#### Vergi Sisteminin Basitliği

Kurumlar vergisine göre kişisel gelir vergisinin basitliği daha fazla önem taşımaktadır. Ancak, basitliğin sağlanması ilkesi ile adalet ilkesi genellikle çatışmaktadır. Örneğin, vergi adaletinin sağlanması için, ev sahibinin kendi evinde oturması nedeniyle kendisine ödendiği varsayılan kira bedelinin matrahında yer alması gerekir. Ancak, böyle bir kira bedelinin hesaplanması varsayımlara dayandığından kolayca ve doğru olarak hesaplanamaz. Üte yandan, enflasyonun yaygın olduğu koşullar altından ise, sermaye gelirinin endeksleme yöntemiyle hesaplanması bile gerçek gelir düzeyini elde etmeye olanak sağlamaz. Bu örneklerin de gösterdiği gibi, "ödeme gücü" ilkesinin öngördüğü biçimde gelirin saptanması olanağı bulunmamaktadır. Bu nedenlerle, gelişmiş ülkeler bu tür sorunları çözümleme amacıyla genellikle marjinal vergi oranlarını yükseltmektedirler.

Vergi sisteminin basitleştirilmesinin vergi mükelleflerine sağladığı başka bir avantaj ise, gereksiz kırtasiyecilik ve muhasebe tutma yükünün azaltılması olmaktadır.

#### Ekonomik Refah

Vergi reformlarının teşvik önlemleri, vergi bağışıklığı ve istisnaları gibi kaldırılan önlemlerin ekonomik faaliyetleri azaltıcı fazla bir etkisinin olmayacağı açıkça görülmektedir. Gerçekten, vergisel teşvik önlemleri yerine, emek ve sermaye faktörlerinin serbest piyasa mekanizmasıyla etkin dağıtımı ortamının hazırlanması uzun dönemde ekonomide etkinliğin sağlanması yönünden daha faydalıdır. Üte yandan, işletmelerin organizasyonu, finansman ve yatırım kararlarına ilişkin olarak, vergi teşviklerinin uygulanmadığı durumda ekonomik etkinlikler daha etkin

bir biçimde sağlanabilmektedir. Böylece, kamunun tasarruf edeceği vergi gelirlerindeki artış ise teşvik önlemlerinin alternatif maliyeti olduğundan, toplum refahı yükseltilmiş olacaktır.

## GELİR VERGİSİYLE İLGİLİ REFORM ÇALIŞMALARI

Toplam vergi gelirleri içinde gelir vergisi önemli bir yer işgal ettiğinden, gelir vergisine ilişkin reform çalışmalarının önemi giderek artmaktadır. Gelir vergisine ilişkin reform çalışmalarının önemli bir özelliği olarak, AET ülkelerinin giderek ABD'ndeki gelişmelerden etkilenmesini gösterebiliriz. Bununla birlikte, son yıllarda AET ülkelerinin uygulamaya koydukları vergi reformlarında, genellikle değişik vergi oranları ile matrah dilimlerinin çeşitli büyüklükleri arasında bir seçim yapılmaktadır. Bu tür bir gelir vergisi reform çalışmasının temel amaçları şöyle formüle edilebilir:

- Vergilemede yatay ve dikey eşitliğin sağlanması,
- Kaynakların kullanımında etkinliğin sağlanması ve
- Gelir vergisi uygulamasında basitliğin sağlanması.

### Vergilemede Adalet ve Etkinlik

Son yıllarda ABD'nde uygulamaya konulan gelir vergisine ilişkin vergi reform çabalarının adalet ve etkinlik konularında olumlu sonuçları alınmaya başlanmıştır. Elde edilen olumlu sonuçları şöyle formüle edebiliriz: Vergi reformu ile bir yandan kaynak kullanımında etkinlik sağlanırken, öte yandan vergi kayıpları da giderek azalmaya başlamıştır. Şöyle ki, vergi oranı düşürüldükçe, vergi harcamaları da (tax expenditures) giderek önemini kaybetmiştir. Yani düşük oranlı gelir vergisi tarifeleri vergi harcamalarının sınırlandırılmasıyla dengelenmiştir. Bu ülkede uygulanan vergi reformu ile dikey eşitlik bozulmadan yataş eşitlik te sağlanmaya çalışılmıştır. Böylece yüksek gelirli vergi mükelleflerinin vergi şemsiyelerinden (tax shelters) yararlanarak çok az ya da hiç vergi ödememeleri durumu önlenmiştir. Ayrıca, düşük gelir grubu içinde de yer alan vergi mükelleflerinin ödedikleri verginin gelirlerine olan oranı yüksek gelirli'lere göre daha avantajlı bir pozisyona getirilmiştir.

Bilindiği gibi, bir vergi reformu sırasında sadece vergi oranının düşürülmesi düşük gelir grupları için yararlı olmamaktadır. Bu nedenle, vergi oranının düşürülmesinden çok vergi diliminin genişletilmesi düşük gelirli'lere için daha yararlı olmaktadır. Ancak, düşük gelir gruplarının durumunu iyileştirici bir vergi reformu nedeniyle kaynak kullanımında etkinlik ile vergi adaleti ilkelere arasında çatışma durumu ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle, vergi dilimi genişle-

tilirken gelir skalasına uygun olarak vergi oranı düşürülerek ya da yükseltilerek, düşük gelir grubundaki vergi mükelleflerinin vergi yükleri düşürülebilir ya da yükseltiler. Ancak, çeşitli AET ülkelerinin vergi oranını değiştirerek düşük gelir grubundaki vergi mükelleflerine daha fazla refah sağlama olanağı ülkeden ülkeye değişmektedir.

#### Vergilemede Adalet ve Basitlik

Vergilemede adalet ve basitliğin sağlanması ilkeleri bir yandan birbiriyle çatışırken, diğer yandan birbiriyle uyum içinde olmaktadır. Şöyle ki, bir vergi sistemi oldukça karışık bir yapıdan daha sade bir düzene kaydırılırsa, bu durumda birçok mükellefin yüksek maaşla vergi uzmanı istihdam etmesine de gerek kalmamaktadır. Bilindiği gibi, karma karışık bir vergi sisteminde yüksek maaşla en iyi vergi uzmanını istihdam edebilen firmalar benzer durumdaki firmalara göre daha avantajlı bir pozisyona ulaşırlar. Böylece vergilemede adalet bozulur ve rekabet koşulları yüksek maaşlı vergi uzmanından yararlanan firma lehine işler. Bu durum ise, ekonomik etkinliklerde bozucu bir rol oynar.

Vergilemede adalet ile vergi sisteminin basitliği çoğu kez birbiriyle çatışmaktadır. Şöyle ki, vergilemede adaletin sağlanabilmesi için gelirin tam olarak vergilendirilmesini sağlayacak olan bir tanımın yapılması gerekmektedir. Ancak, gelir açık bir biçimde tanımlansa bile, eğer enflasyon oranı oldukça yüksekse, bu durumda vergilemede adalet hem emek ve hem de sermaye geliri elde eden mükellefler yönünden hızla bozulur. Öte yandan, yüksek vergi oranları uygulandığında, vergiden kaçınma (tax avoidance) ve vergi kaçırma (tax evasion) eğilimleri artacağından, yine vergilemede adaletten uzaklaşmaktadır.

#### ABD Vergi Reformunun Etkileri

Son yıllarda ABD'nde yapılan vergi reform çalışmalarının AET ve diğer OECD ülkeleri üzerinde oldukça önemli etkileri olduğu görülmektedir. Bu durum bazılarına göre bir tür "cazibe" (fascination) etkisi ve diğerlerine göre ise, "psikolojik" (psychological) etki yaratmaktadır.

ABD'nde gerçekleştirilmekte olan vergi reformuna göre, bir yandan vergi dilimleri genişletilirken, diğer taraftan yüksek oranlı gelir vergisi tarifesi giderek ılımlı bir hale getirilmektedir. Ancak, uygulama sonuçlarına göre, bu ülkedeki reformların vergilemede adaleti istenilen biçimde sağladığı da ileri sürülemez. Bilindiği gibi, gelir vergisinin bu ülkede federal ve federe ülkeler düzeyinde uygulanması, ülke çapında hizmetlerden yararlanma yönünden vatandaş-

lar arasında adaletsizliğe yol açmaktadır. Örneğin, OECD ülkelerinin birçoğunda sağlık hizmetleri bedava olarak sunulurken, ABD'nde paralı olarak sunulmaktadır. Ancak, bu durum vergi reformundan değil fakat ülkenin sahip olduğu federal yönetim biçiminden kaynaklanmaktadır.

ABD'nde uygulamaya konulan vergi reformunun etkileri uluslararası düzeyde de yansımaktadır. Şöyle ki, bu ülkede çok düşük bir oran üzerinden uygulanmakta olan kişisel gelir vergisi nedeniyle, Avrupa ülkeleri yetişmiş uzmanlarının "cazibe etkisi" sonucu olarak, beyin göçüne katılacaklarını düşünerek gerekli önlemleri almaya başlamışlardır.

Buna karşın, ABD'nde kurumlar vergisiyle ilgili reformlarda daha değişik bir yöntem uygulanmaktadır. Bilindiği gibi, bu ülkedeki reformlarla kurumlar vergisi oranı düşürülürken, öte yandan teşvik önlemleri önemli ölçüde ortadan kaldırılmıştır. Böylece kurumlar vergisi reformunun yabancı sermaye üzerindeki etkileri nötr olmaktadır.

ABD'nde uygulamaya konulan vergi reformundan en çok etkilenen ülkelerin başında Kanada ve AET ülkelerinin bir bölümü gelmektedir. Bununla birlikte, bu ülkede başlatılan vergi reformunun bir sonucu olarak, bütçe açığının artıp artmayacağı konusu bir tür endişe kaynağını oluşturmaktadır. Şimdiye kadar ki çalışmalarla vergi reformunun bütçe açığı üzerinde yol açtığı etkiler henüz hesaplanamamıştır.

#### Faiz Giderleri

Birçok ülkedeki reform uygulamalarına göre tüketim amacıyla verilen kredilerin faizlerinin matrahdan düşürülmesi biçimindeki uygulamaya giderek son verilmektedir. Buna karşın aynı uygulama konut satın alımı için alınan kredilerin faizlerinin matrahtan indirilmesi yönünden sözkonusu değildir. Yaygın uygulamaya göre, konut sahibinin evinde oturması nedeniyle teorik olarak elde ettiği varsayılan kira bedeli (imputed income) bir tür gelir unsuru sayılırken, konut elde edilmesi nedeniyle ödenilen kredi faizi gider sayılmaktadır. Konut satın alımı nedeniyle ödenilen kredi faizinin masraf yazılmasını önleyici nitelikli girişimler birçok ülkede başarısızlıkla sonuçlanmıştır.

#### Diğer Ülkelerdeki Reform Eğilimleri

Yaygın uygulamaya göre, birçok AET ve OECD ülkesinde gelir vergisi oranları düşürülürken, vergi matrahı genişletilmektedir. ABD'ye ek olarak Japonya, Almanya, Portekiz ve diğer ülkeler giderek böyle bir uygulamaya önem vermişlerdir. Fransa'da ise vergi matrahından indirilen çok sayıda gider unsuruna son verilmiştir. Çeşitli ülkelerde gelir vergisi oranında yapılan indirimler, başka vergilerin oranlarında yapılan artışlarla dengelenmeye çalışılarak, reformun bütçe açığı yaratması önlenmek istenmektedir.

#### Reformla İlgili Diğer Önlemler

Vergi reformu yapılırken, ayrıca ekonomik istikrar üzerindeki etkileri de hesaba katılmalıdır. Özellikle, yapılan bir reformun fiyatlar genel düzeyi üzerindeki etkileri önemle ele alınmalıdır. Bu amaçla, birçok ülkede gerçekleştirilmeye çalışılan reformlarla, para değerindeki düşmeler hesaba katılarak vergi oranındaki indirimler ile gelirden yapılan düşmeler tedrici bir biçimde uygulamaya konulmaktadır.

Reformlarla ilgili diğer bir önemli sorun ise, çeşitli çıkar gruplarının talepleri arasındaki çatışmaların giderilmesiyle ilgili bulunmaktadır. Bilindiği gibi, bir reform çalışması gündeme gelirken çıkar grupları baskı grupları biçiminde organize olarak, siyasal iktidarlara etkilemeye çalışırlar. Reformlar sırasında da bu durum kesinlikle gözönünde bulundurulmalıdır. Aksi takdirde bir menfaat grubuna öncelik verilmesi, vergilemede hem adaletsizliğe yol açarken, hem de ekonomik etkinlikten uzaklaşmaya yol açacaktır.

## DÜŞÜK GELİRLİLERİN VERGİLENDİRİLMESİ

Vergilemede ödeme gücünün ilkesine uyulmaya çalışılması sonucu olarak, reform yapan birçok ülkede bu gelir grubunda yer alan çok sayıdaki mükellefin vergiden muaf tutulması gibi bir uygulama durumu ortaya çıkmıştır. Ancak, düşük gelir gruplarında yer alan mükelleflerin vergiden muaf tutulmasının yarattığı bir çok sorun da sözkonusu olmaktadır.

### a) Düşük Gelir Düzeyinin Tanımı

Uygulamada hangi gelir grubunun düşük sayılacağı ya da kimlerin vergiden muaf tutulacağına ilişkin kriterlerin saptanması oldukça güçtür. Vergiden istisna edilecek gelirin endekslenmesi durumlarında bile bu soruna tam bir çözüm bulunamamıştır. Fransa'da olduğu gibi, geliri vergiden istisna edilen düşük gelirli mükellef, bazı refah harcamalarından yararlanırken, yine bazı vergilerin de mükellefi olmak zorunda kalmaktadır. Öte yandan, ABD'nde başlatılan negatif gelir vergisi uygulamasında düşük gelir grubunda bulunan bir çok mükellefin herhangi bir gelir vergisi ödememektedir.

Düşük gelir grubunda yer alan mükelleflerin gelirlerinin vergiden bağışık tutulması ya da mükelleflerin belli düzeyin altındaki gelirlerinin vergilendirilmemesi sonucu olarak, ülke çapında toplam vergi yükünün saptanması da güçleşmektedir.

### b) Vergi Yükünün Dağıtımı Sorunu

Bilindiği gibi, bir grup mükellefin düşük sayılan gelirinin önemli bir bölümünün vergiden istisna edilmesi sonucu olarak, diğer vergi mükelleflerinin vergi yükü kendiliğinden artmış olacaktır. Bunlardan birincisine göre, düşük gelir grupları vergilendirilmekte olan gelirlerinin de vergiden bağışık tutulmasına çalışırlar. İkinci gruptaki sorunlar ise, normal ve yüksek gelir grubunda yer alan mükelleflerin tutumundan kaynaklanır. Şöyle ki, bu gelir grubundaki mükellefler, düşük gelir grubundaki mükelleflerin vergi yükünü çektikleri bilince davranarak, vergi ödemekten kaçınırlar. Bu nedenle, bütün vergi mükelleflerinin vergi yükünü düşürerek bu sorunun daha kolay bir biçimde çözümlenebileceği yaklaşımı giderek önem kazanmaktadır.

c) Hazinesinin Gelir Kaybı

Geniş bir mükellef grubunun gelirinin ödeme gücü ilkesine uygun olarak vergiden bağışık tutulması sonucu olarak, devlet hazinesi önemli gelir kaybıyla karşılaşır. Böyle bir durumda ise, özel sektörün yatırımlarını teşvik edici altyapı hizmetleri yerine getirilemez. Bu nedenle, hazinenin gelir kaybı diğer vergi mükelleflerine olumsuz bir biçimde yansır.

d) Siyasal Katılım

Birçok ülkedeki reform çalışmalarının sonuçlarına göre, düşük gelir grubundaki vergi mükelleflerinin hiç vergi ödemeden kamu hizmetlerinden yararlanmaları, siyasal karar alma mekanizmasının işlemesine bilinçli olarak katılmamaları sonucunu yaratmaktadır. Bu nedenle, düşük gelir grubunda yer alan mükelleflerin hiç vergi ödememeleri yerine, ekonomik ve siyasal karar alma mekanizmalarına etkin bir biçimde katılımlarını teşvik edici nitelikte az da olsa vergi ödemeleri gerektiği görüşü ileri sürülmektedir.

e) Düşük Gelir Grubundaki Mükelleflerin Vergilendirilmesine İlişkin Reform Önerileri

Bilindiği gibi, en az geçim düzeyinin altında gelir elde eden vergi mükelleflerinin vergilendirilmesi, toplumun sosyal amaçlarıyla çatışır. Öte yandan, çeşitli ülkelerdeki uygulamaya göre, sosyal güvenlik vergisi ödeyen düşük gelirli vergi mükelleflerinin gelir vergisinden bağışık tutulması biçimindeki eğilim giderek yaygınlaşmaktadır. AET ülkelerindeki en son eğilimlere göre, düşük gelir grubunda yer alan vergi mükelleflerinin vergi yükü azaltılırken, bütçede neden olduğu gelir azalışı, orta veya yüksek gelirli vergi mükelleflerinin vergi yüklerinin yükseltilmesiyle dengelenmektedir. Bu ilişki nedeniyle, bütçe açığı vermemek için yüksek gelirliilerin vergi yükünü azaltma olanağı matematiksel olarak mümkün değildir.

Çeşitli AET ve OECD ülkeleri yönünden ele alındığında, düşük gelir grubunda yer alan vergi mükelleflerinin vergiden bağışık tutulmalarına ilişkin olarak belli bir standart uygulanmamaktadır. Uygulamaya göre; rastgele seçilen bir gelir düzeyi, en az geçim indirimi kadar bir gelir ya da fakirlik boşluğunu dolduracak düzeyde negatif gelir vergisi biçimlerinde çeşitli standartlar uygulanmaktadır.

Batı ülkelerindeki reform çalışmalarıyla ilgili başka bir özellik ise, vergileme ile sosyal sistemin bütünleştirilmesi amacı gerçekleştirilmek istenmektedir.



Yukarıda vurgulamaya çalıştığımız gibi, bu amaçla negatif gelir vergisine benzer uygulamalara ve sosyal güvenlik ödemelerinin vergiye dönüştürülmesi çabalarına ağırlık verilmektedir. Böyle bir anlayışa göre, toplumun düzeni sağlanlaştırılırken, sosyal güvenlik ödentilerinin vergiye dönüştürülmesi sonucu olarak, devletin yeterli mali kaynaklara sahip olması da sağlanmış olacaktır. Ancak, bu tür bir uygulamaya ilişkin olarak çeşitli gelir grupları yönünden fayda ilkesinin nasıl uygulanacağına dair bazı sorunlar da sözkonusu olacaktır.

#### f) Enaz Geçim İndirimi

Enaz geçim indirimi (minimum living allowance), gelir vergisi mükelleflerinin en az yaşam düzeyinde yaşayabilmelerine olanak sağlayan gelirin vergi dışı tutulmasıdır. Bu düzeyin saptanmasına ilişkin olarak fizyolojik ve sosyal olarak belirlenen ihtiyaçları giderecek olan gelir düzeyleri temel alınır. Yaygın uygulamaya göre, fizyolojik ve sosyal ihtiyaçlar (1)barınma, (2)beslenme, (3)sağlık, (4)giyecek, (5)taşıma, (6) eğitim ve diğer kültürel harcamaların toplamı kadar bir gelirin vergi dışı bırakılmasıyla giderilebilmektedir. Barınma ihtiyaçları saptanırken, ödenilen kira ya da kredi faizi ve borucu hesaba katılırken, ayrıca elektrik, su ve ısıtma giderleri de hesaplamalarda yer almaktadır. Beslenme giderlerine gelince, ortalama dört kişilik bir mükellef biriminin yıllık temel gıda harcamaları hesaplamalarda yer alırken, içki, sigara ve coca-cola gibi içecekler gider sayılmamaktadır. Sağlık harcamaları, yine bir mükellef biriminin sağlıklı yaşayabilmesine olanak sağlayan sağlıkla ilgili giderleri içermektedir. Yılda en az bir kez yaptırılan check-up giderleri de sağlık harcamaları sayılmaktadır. Taşıma giderleri ise, ailede çalışanların işlerine gidip gelmeleri karşılığında kamu toplu taşıma araçlarına ödedikleri bilet bedeli ya da özel arabasıyla işlerine giden vergi mükelleflerinin işleriyle ilgili taşıma giderleri olarak hesaplanmaktadır. Giyecek harcamalarını, mükellefin iş elbisesi ile aile bireylerinin sosyal olarak giymek zorunda kaldıkları giysi bedellerinin toplamı oluşturmaktadır. Eğitim ve kültürel harcamaları ise, mükellefin okul çağındaki çocuklarının kitap, kırtasiye ve eğitim giderleri, okula gelip-gitme giderleri ve mükellefin kendisinin işiyle ilgili kültürel harcamalarıdır. Kültürel harcamaların saptanması oldukça güç olmakla birlikte genellikle mesleki kitap, periyodik dergi ve opera-tiyatro gibi kültürü arttırıcı harcamalar temel alınmaktadır. Son yıllarda, yukarıda sayılan harcama türlerine ayrıca yıllık dinlenme karşılığı yapılan harcamalar da katılmaktadır.

Enaz geçim düzeyine eşit gelirin vergilendirilmemesi uygulamada önemli sorunlar yaratmaktadır. Yukarıda anlatılan biçimde saptanan gelir düzeyinin tamamen vergiden bağısık tutulması son derece güçtür. Şöyle ki, böyle bir refah programının finansmanı devlet bütçesi gelirlerini önemli düzeyde düşürmektedir. Üte yandan, gelişmekte olan ülkelerde bu tür bir uygulama hep sembolik düzeyde kalmıştır. Örneğin, finansman gücü nedeniyle Türkiye'deki enaz geçim düzeyine ilişkin uygulama hep başarısızlıkla sonuçlanmıştır. Geçmiş yıllarda mükellefin kendisi için günde 5, ailesi için 4 ve çocuklarından herbirisi için uygulanmakta olan 3 liralık indirim enflasyon nedeniyle sembolik düzeyde kalmıştır. Üte yandan, Türkiye'deki uygulamaya göre en az geçim indirimi için saptanan gelirin vergi matrahından düşülmesi yerine, vergi borcundan en az geçim indirimi için hesaplanan verginin düşülmesi biçimindeki "deconte" yöntemi uygulandığından, mükellefin vergisel avantajı daha da düşmektedir. Yukarıdaki örneklerde yer alan yıllık en az geçim indiriminin karşılığı olan 5.400 lira için mükellefin vergi borcundaki yıllık azalış tutarı sadece 605 TL. olmuştur. 1980 yılı sonrası uygulamaya konulan vergi reformu uygulamasıyla Türkiye'de uygulanmakta olan en az geçim indirimi, bütün mükellefler için "genel indirim" ve emek geliri elde eden ücretliler yönünden "özel indirim" biçimine dönüştürülmüştür. Böylece genel indirim, eskiden uygulanmakta olan en az geçim düzeyi gelirin 4 katına yani 21.600 liraya çıkarılmıştır. Ücretliler için uygulanan özel indirim ise, mükellefin günlük 150 lira tutarındaki geliri için tanınmış olup, yıllık olarak bu miktar 54.000 lira olarak saptanmıştır. Böylece, iki çocuklu bir mükellef birimi için özel ve genel indirim tutarı yıllık olarak 54.000 liraya yükseltilmiştir. Ancak, bir yandan enflasyon oranındaki hızlı yükselmeler ve diğer yandan uygulanmakta olan "deconte" yöntemi sonucu olarak, mükellefin vergisel avantajı yine sembolik düzeye indirilmiştir.

Gelişmiş ülkelerde en az geçim indirimi anlayışı değişik biçimlerde uygulanmasına karşın, bütçesel olanakları nedeniyle daha adil bir biçimde saptanabilmektedir. Bilindiği gibi, ABD'nde enaz geçim indirimi yerine daha kapsamlı olarak, negatif gelir vergisinin yaygınlaştırılması çabaları güncellik kazanırken, birçok Avrupa ülkesinde ise, enaz geçim düzeyine yaklaşık olarak saptanan gelir için vergi oranı sıfır olarak uygulanmaktadır. Bu uygulama ise, genellikle ilk gelir diliminin geniş tutulması biçiminde gerçekleşmektedir. Böylece, enflasyona karşı ilk gelir dilimi yıllar itibarıyla genişletilerek düşük gelir gruplarının korunması sağlanmaktadır. İlk gelir dilimine sıfır vergi oranı uygulamayan ülkeler ise, en az geçim düzeyine eşit bir geliri vergi matrahından düşerek, yani "deconte" yöntemini uygulamayarak, götürü bir biçimde başka bir yöntemi uygulamaya koymaktadırlar.

g) Ayırma ilkesi

Bilindiği gibi, ayırma ilkesi (principle of differentiation), vergi yasalarının sermaye gelirine karşı emek gelirin koruyucu biçimde uygulanmasıdır. Bu ilke eşit gelir elde edenlerin eşit verilendirilmesi biçiminde formüle edilen yatay eşitlik (horizontal equality) ilkesine bir istisna teşkil etmektedir. Ayrıca ilkesi, aynı düzeyde elde edilen gelir nedeniyle emek ve sermaye geliri sahiplerinin ödeme gücünün birbirinden oldukça farklı olduğu varsayımına dayanır. Bunun nedenleri ise şöyle açıklanmaktadır.

1) Emek geliri devamlılık niteliği göstermemesine karşın, sermaye geliri istikrarlıdır. Gerçekten, hastalık, erken ölüm ya da iş kazaları durumlarında emek geliri (earned income) genellikle kesilmektedir.

2) Gelir elde etme olanağı yönünden de her iki ekonomik faktör arasındaki farklılık vardır. Şöyle ki, fazla mesai dışında emek geliri sahibinin çalışma saatleri yasalarla sınırlandırılmıştır. Buna karşın, sermaye geliri sağlayan makinanın vardiye sistemiyle daha uzun süre çalıştırılması ve daha fazla gelir elde etmesi olanağı vardır.

3) Sermaye gelirin sağlayan makina ve diğer sabit kıymetler amortismanlara tabi tutulduklarından, kolayca yenilenebilirler. Üte yandan, hızlandıran amortisman yönteminden yararlanma olanağı nedeniyle sözkonusu yenilenme olanağı daha kısa zamanlarda realize edilebilmektedir. Buna karşın, emek geliri sahibi için sözkonusu olanaklar yoktur. Çünkü, emek geliri sahibi canlı olduğundan, ölmesi durumunda yenilenmesi olanağı yoktur. Üte yandan, bazı ücret sahipleri daha emeklilik haklarını kazanmadan da ölebilmektedirler.

4) Vergilendirme biçimi de emek geliri sahibi aleyhinedir. Bilindiği gibi, sermaye geliri (unearned income) genellikle vergiden kaçınma, vergi kaçırma ve teşvik önlemleri gibi nedenlerle artan oranlı tarifenin yüksek oranlarından vergilendirilmemektedir. Böylece, artan oranlı tarife sermaye geliri için çoğu kez düz ya da azalan oranlı tarifeye dönüştürülmektedir. Buna karşın, emek geliri kaynaktan kesme yöntemine göre vergilendirildiğinden, vergi oranı yasal ve fiili olarak hep aynı kalmaktadır. Üte yandan, sermaye gelirinin vergisi genellikle bir yıl sonra ve taksitlerle ödendiğinden, enflasyondan da etkilenmemektedir.

5) Sermaye geliri üzerine konulan vergiler genellikle emek geliri üzerine yansıtılmaktadır. Örneğin, lüks tüketimin aşırı bir biçimde vergilendirilmesi durumunda, ödenilen tüketim vergisi üretilen malın fiyatı içinde emek sahibi üzerine yansıtılabilmektedir. Talebin gelir elastikiyetinin sert olduğu tüketim malları için sözkonusu yansıma olayı tam olarak gerçekleşmektedir.

Yukarıda açıkladığımız emek/sermaye geliri vergilendirilmesine ilişkin yaklaşımlar genellikle gelişmekte olan ülkelerde, sosyalist yaklaşımlardan esinlendiği düşüncesiyle pek savunulmamaktadır. Ancak, sosyalist ülkelerdeki uygulamalar yukarıda anlatılan ilkelere göre değil, daha farklı standartlara göre yapılmaktadır. Bu nedenle, ayırma ilkesinin uygulanması ülkelerde benimsenmekte olan sosyal adalete ilişkin yaklaşımlara göre biçimlenmektedir. Örneğin, bu ilke Reagan yönetimi öncesi ABD'nde aşağıda özetlenen biçimde yaygın bir uygulama alanı bulmuştur.

1) Emek geliri için vergi oranının artan oranlılık tavanı yüzde 50 olarak saptanırken, aynı büyüklükteki matrah için sermaye geliri vergi oranı yüzde 70'dir.

2) Minimum vergi uygulaması: Sermaye gelirinin yukarıda anlatılan biçimde yararlandığı çeşitli avantajları dengelemek amacıyla sermaye geliri sahibi ayrıca vergi borcunun yüzde 10'nu kadar minimum vergi adı altında başka bir vergi daha ödemektedir.

3) Gelir arttıkça azalan ve belli bir düzeyin altına düştükçe artan bir orana uygun olarak uygulanan negatif gelir vergisi uygulaması.

4) Gelir vergisi iadesi: Emek geliri elde eden mükelleflere gelirlerinin yüzde 10'nu kadar oranında bir gelir iadesi. Böylece, sermaye gelirine tanınan yatırım indirimi avantajı dengelenmek istenmektedir.

5) Emek geliri elde edenleri, üzerlerine yansıtılan vergilerin olumsuz etkilerinden korumak amacıyla, tüketim vergilerinin iadesi biçimindeki uygulama. Böyle bir uygulama ile, eğitim, sağlık ve temel gıda maddelerinin vergileri yıl sonunda kendilerine geri ödenilmektedir.

Ayırma ilkesiyle ilgili yaklaşımlar, çeşitli vergi reformları sırasında Türkiye'ye de en az geçim indirimi, özel indirim ve son yıllarda uygulanmakta olan ve çeşitli gelir grupları için uygulanan "vergi iadesi" biçimlerinde yansımıştır. Ancak, ülkemizdeki enflasyon oranının her yıl giderek artmakta olması nedeniyle sözkonusu uygulamalar son derece yetersiz düzeyde etkiler yaratabilmiştir.

#### DOŞUK GELİRLİLER İÇİN NEGATİF GELİR VERGİSİ UYGULAMASI

1960 yılından beri fakirlik boşluğunu kapatmak amacıyla ABD'nde Federal Negatif Gelir Vergisi uygulamaya konulmuş bulunmaktadır. Federal Negatif Gelir Vergisi anlayışına göre, fakirlik çizgisinin (poverty level) üstünde gelir elde eden mükelleflerin devlete vergi ödemesi ilkesi benimsenirken, bu çizginin altında gelir elde edenlerin ise devletten vergi ya da transfer ödemesi alması gerektiği görüşü savunulmaktadır.

Negatif Gelir Vergisi (negative income tax) anlayışının benimsenmesinde, hiç geliri olmayan ya da düşük geliri olan mükelleflerin, daha çok gelir elde edemediklerinden, muafiyet ve istisna haklarından yararlanma olanağını daha başta kaybettiklerinden, devlet tarafından desteklenmeleri gerekmektedir. Bu yaklaşıma göre, yoksul sayılan kişiler sözkonusu muafiyet ve istisnalardan yararlanamamalarına ek olarak ayrıca, fakir olmaları nedeniyle iki kez cezalandırılmış sayılırlar. Uzun tartışmalardan sonra, düşük gelir grubunda yer alan mükelleflerin fakirlik boşluğu (poverty gap) kadar devletten mali yardım almaları gerektiği anlayışı kabul edilmiş oldu. Fakirlik boşluğu, bir mükellef biriminin (anne, baba ve iki çocuk) elde ettiği gelir düzeyi ile en az geçim düzeyine eşit olduğu varsayılan gelir düzeyi arasındaki farktır. Buna göre, örneğin 1981 yılında 6.000 dolar olarak saptanan en az geçim düzeyi ile fiilen elde edilen gelir arasındaki fark devlet tarafından mükellefe negatif gelir vergisi adı altında para olarak ödenmektedir. Böylece, örneğin yılda 6.000 dolar gelir elde eden yoksul bir mükellef için herhangi bir negatif gelir vergisi ödenmezken, hiç geliri olmayan başka bir mükellef için 6.000 dolar tutarında mali yardım yapılmaktadır. Ancak, yoksulluğu tam olarak önlemek amacıyla vergi yüzde 100 oranıyla uygulanırken, çalışma arzusunu teşvik etmek için yüzde 50 gibi daha düşük bir oran üzerinden uygulanmaktadır. Basitliği sağlamak amacıyla negatif gelir vergisinin uygulanma biçimini aşağıdaki örnek yardımıyla açıklayabiliriz.

Vergi Öncesi Gelir	% 100		% 50	
	Vergi	Vergi Sonrası Gelir	Vergi	Vergi Sonra- sı Gelir
6.000 dolar	0	6.000	0	6.000
4.500 dolar	1.500	6.000	750	5.250
3.000 dolar	3.000	6.000	1.500	4.500
1.500 dolar	4.500	6.000	2.250	3.750
0	6.000	6.000	3.000	3.000

%100 oranıyla uygulanan negatif gelir vergisi durumunda fakirlik boşluğu tamamen kapatılırken, yüzde 50 oranı uygulandığında söz konusu boşluk yarı yarıya kapatılmaktadır. Yüzde 100 oranında uygulanan bir federal negatif vergisi uygulaması sonunda, gelir düzeyi ne olursa olsun bütün düşük gelirli vergi mükelleflerinin vergi sonrası gelir düzeyleri eşitlenmektedir.

Ancak yüzde 100 oranı ile uygulanan bir negatif gelir vergisi çalışma arzusu üzerinde son derece olumsuz rol oynamaktadır. Buna karşın, böyle bir uygulama ile yoksulluk sorunu ortadan kaldırılmış olmaktadır. Bu açıklamalarımız, negatif gelir vergisi uygulamasının yoksulluğu tamamen ortadan kaldırabilmesi için, bütçe gelirlerinin de yeterli düzeyde olması gerektiğini açıkça göstermektedir.

Yüzde 50 oranıyla uygulanan bir negatif gelir vergisi ise, çalışma arzusu- nu olumlu yönde etkilerken, fakirlik boşluğunu yarı yarıya kapatabilmektedir. Dolayısıyla bütçe olanakları yetersiz olduğunda düşük oranlı bir negatif gelir vergisi tercih edilebilmektedir. Yüzde 50 oranıyla uygulanan bir negatif gelir vergisinin çalışma arzusu üzerindeki olumlu etkisini şöyle açıklayabiliriz. Örneğin, mükellefin 1.500 dolar gelir elde etmesi durumunda elde edeceği negatif gelir vergisi  $(6.000 - 1.500) \times \%50 = 2.250$  dolar olurken, yılda 4.500 dolar gelir elde etmesi durumunda elde edeceği negatif gelir vergisi  $(6.000 - 4.500) \times \%50 = 750$  lira olacaktır. Birinci durumda vergi sonrası geliri 3.750 dolara yükselirken; ikinci durumda ise, 5.250 dolara yükselmektedir. İkinci durumda mükellef daha az negatif gelir vergisi elde etmesine karşın, daha çok çalışarak, vergi sonrası gelirin yükseltebilmektedir. Bilindiği gibi, 6.000 dolarlık gelir düzeyinin üstünde elde edilen gelir için pozitif gelir vergisi uygulanmaktadır. Pozitif gelir vergisi artan oranlı tarife ile uygulandığından, çalışma arzusu üzerindeki etkisi verginin gelir (income) ve ikame (substitution) etkilerinin bileşkesi tarafından belirlenmektedir.

Negatif gelir vergisinin işgücünün çalışma arzusunu azaltıcı olumsuz etkilerini giderici bazı önlemler üzerinde durulmaktadır. Bunlardan en önemlisi, verginin çalışma arzusunu ortadan kaldırmayacak biçimde uygulanacağı tarifenin saptanması ile ilgili bulunmakta olup, bu durumu yukarıda incelemiş bulunmaktayız. Çalışma arzusunu teşvik etmek amacıyla Theobald Planında çalışan kimseler ayrıca yüzde 10 gibi bir teşvik primi verilmesi de öngörülmektedir. Heineman Komisyonu Raporunda ise, çalışmayı özendirici önlemlere ek olarak aynı yardımların sağlanması gerektiği görüşü ileri sürülmektedir.

Bir sosyal politika aracı olarak Federal Negatif Gelir Vergisinin uygulanması, ayrıca emek gelirine indirimli artan oranlı tarifenin uygulanması ve bazı zorunlu tüketim mallarının gider ya da satış vergisinin vergi borcundan düşülmesi biçimindeki diğer araçlarla desteklenmektedir.

Negatif gelir vergisi uygulaması Avrupa ülkelerine, ilk gelir diliminin vergilendirilmemesi ya da, enflasyon oranına bağlı olarak, genişletilmesi biçiminde yansımıştır. Son yıllarda birçok AET ve OECD ülkesinde sözkonusu uygulamaya örnek olarak, Fransız gelir vergisi tarifesinin ilk gelir diliminin oldukça geniş ve sıfır oranlı olarak düzenlendiğini görmekteyiz.

Aşağıdaki tabloda Fransız Gelir Vergisi tarifi yer almaktadır:

Fransız gelir vergisi tarifi: 1987 yılından geçerli.

Gelir Dilimi	Vergi Oranı
15.650 Franka kadar	% 0
15.650-16.360 Frank arası gelir için	5
16.360-19.400 " " " "	10
19.400-30.680 " " " "	15
30.680-39.440 " " " "	20
39.440-49.550 " " " "	25
49.550-59.950 " " " "	30
59.950-69.170 " " " "	35
69.170-115.250 " " " "	40
115.250-158.510 " " " "	45
158.510-187.490 " " " "	50
187.490-213.280 " " " "	55
213.280-241.740 " " " "	60
241.740 Franktan sonraki gelir için	65

ABD Federal Gelir Vergisi Tarifesinin 1984 yılından itibaren geçerli olmak üzere uygulamaya konulan biçimini ise, aşağıdaki tabloda gösterebiliriz. Tablo evli bir mükellefin kendisi yönünden marjinal vergi oranını gösterecek bir biçimde düzenlenmiştir. Bilindiği gibi, 6.000 dolar tutarındaki negatif gelir vergisi mükellefin kendisi, ailesi ve iki çocuğu için saptanan fakirlik düzeyidir.

ABD Federal Gelir Vergisi Tarifesi: 1984 yılından geçerli.

Gelir Dilimi	Marjinal Vergi Oranı(x)
3.400 dolara kadar	0
3.400 - 5.500 dolar arası gelir için	11
5.500 - 7.600 " " " "	12
7.600 -11.900 " " " "	14
11.900 -16.000 " " " "	16
16.000 -20.200 " " " "	18
20.200 -24.600 " " " "	22
24.600 -29.900 " " " "	25
29.900 -35.200 " " " "	28
35.200 -45.800 " " " "	33
45.800 -60.000 " " " "	38
60.000 -85.600 " " " "	42
85.600 -109.400 " " " "	45
109.400 -162.400 " " " "	49
162.400 dolardan fazla gelir için	50

(x) Marjinal vergi oranı: Bir üst gelir dilimine geçildiğinde, toplam vergi borcundaki artışın toplam vergi matrahındaki artışa oranıdır.



## ŞİRKETLERİN VERGİLENDİRİLMESİ

Son yıllarda AET ülkelerinde işletmelerin vergilendirilmesine ilişkin uygulamaları şöyle özetleyebiliriz. Bilindiği gibi, bu ülkelerdeki ilk uygulamalara göre, gelir dilimlerinin büyüklüğü oldukça geniş tutulmuş olup, vergi oranları ise, normal düzeyde saptanmıştı. Teşvik önlemleri ise, oldukça sınırlı tutulmuştu. Ancak, daha sonraki uygulamalara göre, bir yandan vergi oranı artarken, diğer yandan yeni teşvik önlemleri geliştirildi. Böylece, günümüze gelinceye kadar son derece karışık bir vergi sistemi ortaya çıkmış oldu. Ancak, bu tür bir vergi sisteminin başarısı bütün AET ülkelerinde önemle tartışılmaya başlanmıştır. Bu tartışmaların ve reform çabalarının etkisiyle teşvik önlemlerinin azaltılması, vergi oranının düşürülmesi ve vergi dilimlerinin daha geniş tutulması biçiminde yeni bir yaklaşım giderek etkisini göstermeye başlamıştır.

Şimdi ise, teşvik edici vergi önlemlerini, bunların gelişmesini ve başarı durumunu kısaca inceleyebiliriz.

### a) Vergisel Teşvik Türleri

AET ülkelerinde yaygın olarak uygulanmakta olan çeşitli teşvik önlemlerini şöylece sıralayabiliriz.

- Hızlandıran amortisman yöntemleri,
- Küçük boyutlu ve yeni kurulan firmalar için uygulanan düşük oranlı vergiler,
- Gelişmesi istenen sektörler için uygulanan düşük oranlı vergiler,
- Az gelişmiş yörelerin kalkındırılması için düzenlenen yatırım indirimleri

### b) Vergi Teşviklerinin Ortaya Çıkış Nedenleri

Vergisel teşvik önlemlerinin uygulanmasını gerektiren nedenler oldukça çok olup, bunların önemlilerini aşağıdaki biçimde ele alabiliriz.

- Yüksek oranlı vergilerin işletmelerin yatırımları üzerindeki olumsuz etkilerini gidermek,
- Yeni kurulan ve büyümesi arzu edilen sektörleri hızla geliştirme arzusu,
- Firmaların kamu harcamalarından elde edecekleri faydanın maliyetini, işletmenin teşvik edilmesi için vazgeçilen vergiden daha yüksek olması,
- Geri kalmış yörelerin hızla kalkınmalarının sağlanması,

- Geri kalmış yörelerin hızla kalkınmalarının sağlanması
- Yabancı yatırımları canlandırmak ve
- Rakip ülkelerde uygulanmakta olan teşvik edici politikaları dengelemek amacıyla benzer sektörleri desteklemek biçiminde sıralanabilir.

c) Teşvik Önlemlerinin Başarısızlığı

Bilindiği gibi, AET hükümetlerinin genel eğilimi ekonomiye mümkün olduğu kadar az karışmaktır. Bu eğilim nedeniyle teşvik önlemlerinin sınırlandırılması eğilimi oldukça tutarlıdır. Öte yandan, bu ülkelerdeki işadamları teşvik önlemlerinin arttırılmasının ancak vergi yüklerinin de yükseltilmesiyle dengelenmesi gerektiğini anlamış bulunmaktadır. Bu nedenle, yoğun teşvik önlemleriyle düşük oranlı vergilemenin olanaksız olduğunun bilincine varmışlardır.

Yapılan çok sayıdaki ampirik araştırmalar da firmaların yatırımlarını, teşvik önlemlerine göre ayarlamadıklarını göstermektedir. Bu araştırmalardan çıkan genel sonuca göre, firmalar yatırım kararlarını vergisel teşvik önlemlerine göre değil, fakat genel ticari ve ekonomik duruma göre almaktadırlar.

Ancak, işletmelerin yatırımlarını arttırdıkça kârlılık oranının giderek azalmakta olduğu, özellikle azalan maliyet koşulları (decreasing cost production) altında üretim yapmaları durumunda, yüksek oranlı vergiler azalan kârlılık oranını birden düşürecek ya da negatif yapacaktır. İşte bu koşullar altında işleyen firmaların teşvik edilmesi kaçınılmaz olmaktadır. Çünkü, azalan maliyet koşulları altında üretim yapan bir firma desteklendiğinde; gelir dağılımının düzeltilmesi, kitlesel üretim nedeniyle fiyatların düşmesi gibi toplum için önemli dışsal ekonomiler (external economies) yaratılmaktadır.

Vergi teşvik önlemleri gereğinden daha fazla kullanıldığında toplum için büyük bir yük olmaktadır. Bazı firmaların diğerlerine olumsuz dışsal ekonomiler (negative economics) yaymaları durumunda teşvik edilirlerse, sosyal maliyetin hızla arttığı görülmektedir. Örneğin, çevreyi kirleten bir fabrikanın yatırım indiriminden yararlanması durumunda ürettiği malın miktarı arttıkça, çevre kirlenmesi de hızla artacaktır. Bu nedenle, teşvik önlemleri sağlanırken, sosyal maliyetlerde (social cost) hesaba katılmalıdır.

Vergi teşviklerinin başka bir sakıncası ise, teşvik alan firmanın vergiden kaçınma (tax avoidance) gibi olumsuz etkileri de görülebilmektedir. Gerçekten, elde edilen teşvikler nedeniyle bazı firmalar ya da küçük işletmeler daha çok gelir elde ederek artan oranlı tarifenin daha yüksek bir oranı üzerinden vergilendirme yerine, az gelir elde ederek ve elde ettiği teşvikleri de hesaba katarak, vergi sonrası kârlılık oranının yükselterek, üretimini kısımlar. Böylece, bir yandan üretim düşmesi ve diğer yandan vergi gelirinde azalma biçiminde toplum bir tür sosyal maliyet yüklenir. Toplumun vergi kaybı ise, verilen teşvikler nedeniyle bütçe gelirinde ortaya çıkan azalış ile teşvik önlemleri verilmeseydi firmanın ödeyeceği vergi ile fiilen ödediği vergi arasındaki farkın toplamına eşit bulunmaktadır.

## TASARRUFLARIN VERGİLENDİRİLMESİ

Uzun yıllardan beri kazanılan deneyimlerin bir sonucu olarak, gelir vergisi uygulamalarında,

- Tasarruf mevduatı,
- Emeklilik ödentileri,
- Hisse senedi ve tahvil gelirleri ile
- Gayrimenkul satınalımı amacıyla yapılan tasarruflar teşvik edilmektedir.

Bilindiği gibi, ekonomik ve sosyal amaçlarla tasarruflar teşvik edilmekte olup, uygulama ülkeden ülkeye değişmektedir. Üte yandan, bazı tasarruf alanları diğerlerine göre ayırım yapacak bir biçimde teşvik edildiğinden, konuya ilişkin vergisel düzenlemeler son derece karışık bir görünüm arz etmektedir.

Bazı tasarruf türleri ekonomik ve sosyal amaçlarla daha az vergilendirilirken, bütçe gelirlerinin erozyona uğraması biçiminde olumsuz bir sonuç ta yaratmaktadır. Böylece, kaynakların etkin kullanımından sapılırken, gelir dağılımı bozulmakta, para ve sermaye piyasaları sözkonusu teşvikler nedeniyle etkilenmektedir.

### Gelir Vergisiyle Sağlanan Tasarruf Teşvikleri

Gelişmiş ülkelerdeki uygulamaya göre, bir yatırım yapılırken ya da bir sabit kıymet elde edilirken, gelir vergisinin teşvik edici hükümleri tasarrufları belli alanlara kanalize edecek biçimde uygulanmaktadır. Böylece, tasarruflarla ilgili teşvikler bir sabit kıymet satın alındığında, elde tutulduğunda ya da satıldığında verilebilmektedir. Avrupa Ekonomik Topluluğu ülkelerinin gelir vergisi yasalarında tasarrufları teşvik etmek amacıyla yaptıkları düzenlemeler şöyle özetlenebilir.

- Konut satınalımında kullanılan kredi faizlerinin vergi matrahından düşülmesi,
- Satın alınan konutta oturulması nedeniyle, ev sahibinin elde ettiği var sayılan gelirin (imputed income) vergilendirilmesi sırasında gelir vergisinin daha düşük bir oran üzerinden vergilendirilmesi,

- Özel sigorta poliçeleri için yapılan prim ödemeleriyle emeklilik maaşı ya da ödemeleri için gelir vergisinin düşük oranlarla alınması,
  - Hayat sigortası poliçelerinin tamamen ya da kısmen gelir vergisinden istisna edilmesi,
  - Devlet tahvili faiz ödemelerinin vergiden istisna edilmesi,
  - Hisse senetleri yatırımları için vergi kredisi ya da indirim yöntemi uygulaması
- olarak sayılabilir.

#### Tasarruf Teşviklerinin Nedenleri

1) Konut satın alınmasının teşvik edilmesi: Homojen bir toplum yapısına kavuşulması ve konut mülkiyetinin yaygınlaştırılmasının sağlanması gibi nedenlerle, konut satın alınması nedeniyle alınan kredi faizleri gelir vergisinden istisna edilmektedir. Bu tür bir teşvik politikası uygulanarak, konutun kalite ve kantitesi arttırılırken, inşaat sektörü de canlandırılmaya çalışılmaktadır.

2) Emeklilik ödentileriyle hayat sigortalarının teşviki: Bu tür bir teşvik önlemiyle işçi ve işverenlerin sigorta edilmeleri yaygınlaştırılmak istenmektedir. Böylece, yaşlanan kuşağın emekli haklarını kazanması da sağlanmaktadır.

3) Ulusal tasarruf kurumları aracılığıyla düşük gelir gruplarının tasarrufları teşvik edilmek istenmektedir.

4) Fonların prodüktif yatırımlara kanalize edilmesini sağlamak amacıyla, genellikle hisse senedi satışı teşvik edilmektedir. Böylece, birçok AET ülkesinde genellikle küçük ve orta çaptaki işletmelerin risk sermayesi (venture capital) yatırımlarına kaymaları sağlanabilmektedir. Bu amaçla, riskli yatırımlara yönelen firmaların ihrac ettikleri hisse senetlerinin geliri daha az oran üzerinden vergilendirilir.

5) AET ve OECD ülkelerinin çoğunluğu, alt ve orta gelir gruplarında yeralan vergi mükelleflerinin vergi yükünü düşürerek, toplam tasarruf miktarını arttırmaya çalışmaktadırlar.

#### Tasarrufların Teşvikine Karşı Reform İstekleri

Enflasyona yol açmaksızın ve yatırımların seviyesini düşürmeksizin eğer tasarruf düzeyi arttırılabiliriyorsa, tasarrufları teşvik edici politikalar yararlı olmaktadır. Ancak, son yıllarda tasarrufları teşvik edici politikaların ne derece yararlı olduğuna ilişkin olarak, bazı AET ve OECD ülkelerinde kuşkuvar olduğu görülmektedir. Tasarruf teşviklerine karşı reaksiyonlar başlıca iki nedene dayandırılabilir. Bunlardan birincisine göre, teşvik önlemlerinin tasarrufları gerçekten arttırıp arttırmadığına ilişkin bulunmaktadır. İkincisi ise, yoğun olarak sağlanan teşvik önlemleriyle bütçe açığı giderek artmaktadır. Bu nedenle, genel bir teşvik politikası uygulanacağına, kalkınması istenen sektörlerle yönelik bir teşvik edici vergi politikasının uygulanması gerektiği görüşü önemle savunulmaktadır. Bu gelişmelerin ışığı altında aşağıdaki teşvik edici uygulamalara bir son verilmesi gerektiği görüşü ağırlık kazanmaktadır.

- Teşvik edilmesi istenen amaca ulaşıldığında, ilgili teşvik önlemine derhal son verilmelidir. Örneğin, bir ülkede konut stoku eğer yeterli düzeyde ise, tasarruflar teşvik edilerek konut sayısını arttırmanın hiçbir faydası yoktur.

- Bazı kurumsal tasarruflar arttırılırken, teşvik edilen bu tasarruflar arzu edilen yatırımlara yönlendirilemezse, diğer sektörlerde önemli bir tasarruf açığı ortaya çıkacaktır.

Düşük gelir grubundaki vergi mükelleflerini korumak amacıyla öngörülen tasarrufu teşvik edici önlemler, sonuçta bazı kurumların lehine işleyerek, önemli düzeyde ve gereksizyere vergi kaybına yol açabilmektedir.

## FAİZ GİDERLERİNİN MASRAFLAR YAZILMASI

OECD ve AET ülkelerinin çoğunda bazı amaçlarla alınan kredi faizinin matrahtan düşmesine olanak sağlanmaktadır. Ancak, çeşitli ülkeler yönünden konu ele alındığında birbirinden farklı yöntemlerin uygulandığı görülmektedir. Genel uygulamaya göre işletme sermayesinin ve yatırım harcamalarının kredi ile karşılanması durumunda ödenilen faizler gider yazılabilmektedir. Ancak, ülkemizin dışında bütün OECD ve AET ülkelerinde konut elde edinimi nedeniyle alınan kredilere ödenilen faizler ile tüketici kredilerinin faizleri de vergi matrahından düşülmektedir. Durumu, çeşitli ülke uygulamaları yönünden şöyle ele alabiliriz:

### a) İşletme sermayesi ve yatırım kredisi faizleri

AET ülkelerinden İngiltere ve Fransa'da işletme sermayesinin kredi ile sağlanması durumunda faiz ödentilerinin tamamı vergi matrahından indirilebilmektedir. Benzer uygulama ülkemiz için de geçerli bulunmaktadır.

Yatırım kredisi faizi ise, Belçika, Danimarka, Almanya, Yunanistan, Hollanda ve İspanya gibi AET ülkelerinde masraf olarak yazılabilmektedir.

İtalya ve Portekiz'de ise, işletme sermayesinin sağlanması amacıyla alınan kredi faizleri ve yatırım kredisinin faizleri vergi matrahından düşülememektedir.

ABD'nde ise, belli bir tavana kadar işletme sermayesi kredisinin faizi ile yatırım sermayesi için alınan kredinin faizi gider yazılabilmektedir.

### b) Birinci konutun kredi faizi

Türkiye ve Kanada dışında kalan bütün OECD ve AET ülkelerinde birinci ya da ilk konutun elde edilmesine ilişkin olarak, elde edilen kredinin faizi vergi matrahından düşülmektedir. Uygulamaya göre; ABD, İsviçre, İsveç, İspanya, Portekiz, Norveç, Hollanda, Yunanistan, Danimarka ve Avusturya'da ilk konut için alınan kredinin faizi tamamen gider olarak yazılabilmektedir. Buna karşın, sözkonusu kredinin faizi Finlandiya, Fransa, İtalya ve İngiltere'de ise, belli bir tavana kadar vergi matrahından düşülebilmektedir.

c) İkinci konutun kredi faizi

İkinci konutun faizi ABD, İsveç, İsviçre, İspanya, Portekiz, Norveç, Hollanda ve Danimarka'da tamamen vergi matrahından düşülebilmektedir. İtalya ve Fransa'da ise, belli bir tavana kadar ikinci konutun kredi faizi gider yazılabilmektedir. Türkiye'nin de içinde yer aldığı diğer ülkeler grubunda ise, ikinci konut kredisinin faizi matrahdan düşülememektedir.

d) Tüketici kredisi faizi

Bazı AET ve OECD ülkelerinde belli yatırımları teşvik etmek amacıyla, tüketicilerin sağladıkları kredinin faizi vergi matrahından düşülebilmektedir.

Avusturya, Danimarka, Finlandiya, Hollanda, Portekiz, İsveç, İsviçre ve ABD gibi ülkelerde tüketici kredisi faizi vergi matrahından düşülebilmektedir. Ülkemizin de içinde yer aldığı diğer ülkeler grubu için ise, tüketici kredisinin faizinin gider yazılması olanağı yoktur.



## AET ÜLKELERİNDE UYGULANMAKTA OLAN VERGİ REFORMLARI YÖNÜNDEN TÜRK VERGİ SİSTEMİNİN GENEL BİR DEĞERLENDİRMESİ

Bu çalışmamız boyunca da vurgulamaya çalıştığımız gibi, ABD ve AET ülkelerinde gelir ve kurumlar vergilerine ilişkin olarak, bu iki vergi oranında önemli ölçüde düşmeler sağlanmıştır. Reform uygulamalarının geçici sonuçlarına göre, ABD bütçesi açık verirken, İngiltere bütçesinde vergi gelirinin kamu harcamalarından daha fazla olduğu görülmektedir. Batı Avrupa ülkelerinde gözlemlenen başka bir eğilime göre ise, gelir dilimi sayısı düşük gelirliileri koruyacak ve vergi teşvik önlemlerinin olumsuz etkilerini giderecek biçimde genişletilerek azaltılmıştır. Öte yandan, Danimarka'da ortaya çıkan eğilimde olduğu gibi, bu verginin oranı kurumlar vergisi gibi tek bir orana indirgenmek istenmektedir. Son yıllarda ise, ABD ve İngiltere gelir dilimi sayısını 2'ye kadar indirmeyi planlamaktadır.

ABD ve AET ülkelerinin önemli bir bölümünde ortaya çıkan ve yukarda özetlenen eğilim, kamu ekonomisinin ekonomik istikrarı (ya da ekonomik etkinliği) sağlama amacına ulaşmada etkili olurken, gelir dağılımı (ya da adil vergileme) ilkelerine ters düşmektedir. Ancak, böyle bir vergi reformu eğiliminin ABD ve İngiltere'de son yıllarda oldukça etkili bir biçimde kendisini hissettiren liberal yaklaşımdan esinlendiğini söylememiz gerekmektedir. Örneğin, Nobel Ekonomi Ödülünü kazanan Friedman'ın devletin ekonomideki fonksiyonunu minimize eden liberal yaklaşımları, Anglo Sakson ülkelerinde vergilerin azaltılmasına yol açmıştır. Buna karşın, politikanın istenen biçimde başarıya ulaşmaması (ABD'nde büyük bütçe açıkları, İngiltere'de işsizlik gibi) nedeniyle son yıllarda başka bir Nobel Ekonomi Ödülü sahibi olan, Robert Solow'un (1987) Keynezyen görüşünün yeniden ele alınmasına yol açmıştır. Bu görüşün de etkisiyle son yıllarda ABD'nde bütçe açıklarını azaltıcı nitelikli reform çalışmalarına ağırlık verildiğini görmekteyiz. İngiltere'de uygulanmakta olan radikal vergi reformlarının başlangıçta görülen olumlu etkilerinin yanında giderek artan bir biçimde olumsuz etkilerinin de görülmeye başlandığı görülmektedir. Gerçekten, 10 yıl önce

yüzde 83 olan gelir vergisi oranının yüzde 40'a indirilmesi, başlangıçta ekonomide canlılık yaratırken, son yıllarda işsizliğin ve enflasyon oranının katlanmasına yol açmıştır. Öte yandan, yatay ve dikey eşitlik önemli bir ölçüde bozulmuş, klasik ödeme gücü ilkesinden sapmalara yol açılmaktadır.

ABD ve AET ülkelerindeki reform eğilimlerine ilişkin bu çalışmamızda ortaya koymaya çalıştığımız ilkelerin, gelişmekte olan ülkemizde benimsenmesi bizce önemli sorunlar yaratacaktır. Bununla birlikte, bu ülkelerde geliştirilen yöntemlerden ve deneyim sonuçlarından geniş ölçüde yararlanılmalıdır.

Türkiye'de gelir vergisinin oranının düşürülmesine yol açacak olan bir vergi reformunun, sonuçta bütçe açıklarının daha da artmasına yol açacağı açıkça görülmektedir. Bilindiği gibi, bütçe açıklarının büyüklüğü Türkiye'nin karşılaştığı ekonomik sorunlarının temelini oluşturmaktadır. Buna karşın, Batı ülkelerinin ekonomik ve sosyal kalkınmalarını gerçekleştirmeleri nedeniyle, vergi oranlarını düşürmelerinin önemli etkileri görülmemektedir. Şöyle ki, bu ülkelerde yaygın kamu ve sosyal güvenlik hizmetleri yüksek oranlı gelir vergileriyle dengelenmişti. Öte yandan, bu ülkelerde gerekli ekonomik istikrarı sağlamak amacı güdülmektedir. Ülkemizde ise, söz konusu ekonomik ve sosyal altyapı henüz istenen düzeyde gerçekleştirilemediğinden, vergi oranının azaltılması gelir dağılımı, kaynak ayrımı ve ekonomik istikrar üzerinde olumsuz etkiler yaratacaktır.

Özellikle son yıllarda ülkemizde uygulanmakta olan fonlarla finansman politikasının olumsuz sonuçları şimdiden kendisini yetersiz eğitim, sağlık ve benzeri alanlarda göstermeye başlamıştır. Şöyle ki, bütçe gelirlerinin azaltılması karşılığında sağlanan fonlarla genellikle özel ya da yarı kamusal mallar üretilmiştir. Fonların denetiminden bağışık tutulması ise, ekonomik etkinliği daha da azaltmıştır. Bizce, fonlar vergi biçiminde bütçede yeralsaydı, eğitim, sağlık ve konut yapımı gibi temel refah hizmetleri daha etkin bir biçimde sunulacaktı. Bilindiği gibi, genel bütçe harcamaları genellikle yoğun dışsal ekonomi yayan tam kamusal malların (pure public goods) finansmanında kullanılmaktadır. Böylece, fon finansmanının alternatif sosyal maliyeti yetersiz ekonomik ve sosyal altyapı biçiminde ortaya çıkmıştır.

Öte yandan, uzun bir süredir ülkemizde yaygın olarak görülen vergi kaçakçılığı ve vergiden yasal kaçamak olayları da, ekonomik ve sosyal altyapı hiz-

metlerinin yerine getirilememesine yol açmıştır. Enflasyonun bugünkü yapısal özelliği uzun yıllardan beri uygulanmakta olan yetersiz vergi toplama gayreti ile açıklanabilir. Gerçekten, reel bütçe politikaları yerine para politikası önlemlerinin uygulanması, yukarda fonlarla ilgili açıklamalarımızda vurgulamaya çalıştığımız gibi, önemli dışsalılıkları ortadan kaldırmaktadır.

Bilindiği gibi, ülkemizde yapılaşmış enflasyonun temel nedeni olarak bütçe açıkları gösterilmektedir. Bu görüş yukardaki görüşlerimizi desteklemektedir. Ancak, açık bütçe politikalarının olumsuz etkileri gelecek nesiller üzerinde daha da yoğun bir biçimde etkisini gösterecek olan, yetersiz ekonomik ve sosyal altyapı harcamaları biçiminde olacaktır. Bu durum ise, işaleminin ekonomik performansını olumsuz yönde etkileyerek, Türkiye'nin AET ülkeleriyle rekabet olanağını da zayıflatacaktır. Türkiye'deki gelir vergisinin giderek maaş ve ücret üzerinden alınan bir vergi özelliği taşıması nedeniyle, ekonominin üretim kompozisyonunun bozulmasına yolaçtığını söyleyebiliriz. Şöyle ki, geniş bir kitlenin vergi sonrası geliri yetersiz olduğundan, tüketim yapısı değişirken toplam iç tasarruflar da azalmaktadır. Böylece, yeterli satın alma gücü ile desteklenmediğinden, üretici firmalar dünya koşullarına göre değil, iç talebe göre geleneksel tüketim mallarını üretmeye devam edeceklerdir. Üretimin yapısında ortaya çıkan bu durumun ise, yine AET ülkeleriyle Türk özel sektörünün rekabet edebilme gücünü azaltacağı açıkça görülmektedir. Bu nedenle Türkiye'de yapılacak olan bir vergi reformunun temel felsefesi, düşük gelir gruplarındaki tüketicilerin reel gelirlerini yükseltmeye yönelik olmalıdır. Böyle bir politikanın sonuçlarından ise, uzun dönemde özel sektör yararlanacaktır. Örneğin, eğitim hizmetlerinin yeterli düzeyde finansmanı sağlanarak ve kalitesi arttırılarak, Japonya'da olduğu gibi bütün orta öğretim öğrencilerinin bir müzik aletini çalmayı öğrendiklerini düşünelim. Bu durumda, keman talebi artacağından Türkiye'de keman fabrikaları kurulacak ve dış aleme önemli bir bölümü satılabilecektir. Ancak, günümüz koşullarında olduğu gibi toplumdan yeterli düzeyde bir keman talebi gelmediği için, keman ihtiyacı döviz karşılığında yabancı ülkelere karşılanacaktır. Öte yandan, kaliteli müzik eğitiminin toplumun kültür düzeyini yükseltmesi sonucu olarak, gelişmiş ülkelerle bu alanda görülen farklılık da azalacaktır. Bu açıklanan nedenlerle, bir ülkede ekonomik ve sosyal altyapıyı gerçekleştirecek düzeyde vergi alınmadığı zaman, Batı ülkeleriyle bütünleşme olanağı da kendiliğinden ortadan kalkacaktır.

Ülkemizin tüketim vergileri yönünden AET ülkeleriyle yapılacak karşılaştırmaya gelince, bu alanda da yapısal farklılıklar olduğu görülmektedir. Bilindiği gibi, gelişmiş AET ülkelerinde direk vergilerin oranında yapılan azaltma, genellikle tüketim vergilerinin arttırılmasıyla dengelenmektedir. Ancak, durum ülkemiz yönünden ele alındığında, tüketim vergilerinin toplam vergi gelirlerine olan oranı bütün AET ülkelerinkinden daha yüksektir. Dolayısıyla, tüketim vergilerinin oranının daha da arttırılması olanağı yoktur. Buna karşın, AET ülkelerinde tüketim vergilerinin oranı arttırılmasına karşın, bu ülkelerde tüketim vergilerinin toplam vergi gelirlerine olan oranı, yine de gelir vergisinin toplam vergi gelirlerine olan oranından daha düşüktür.

Türkiye'de tüketim vergilerinin toplam vergi gelirlerine olan yüksek oranı, vergi adaletsizliğini daha da arttırmaktadır. Şöyle ki, bu vergilerin en önemli özelliği olan azalan oranlı karakteri, verginin toplam vergi gelirleri içindeki payı arttıkça gelir dağılımını hızla bozmaktadır. Gerçekten, sabit oranla alınan bu verginin gerçek oranı, gelir düzeyi arttıkça giderek azalmaktadır. Örneğin, A ve B adlı iki mükellefin gelirleri sırasıyla ayda 120.000 ve 600.000 lira; kültürel yayınlar için ise her ikisinin de ayda 1200'er lira tutarında katma değer vergisi ödediklerini düşünelim. Bu durumda A'nın vergi yükü yüzde 1 ve B'ninki ise yüzde 0.2 olarak bulunur. Yani, satın aldıkları kitap ve gazeteler için her iki mükellef de yüzde 10 oranı üzerinden katma değer vergisi ödeyerek, eşit vergi ödemelerine karşın, sonuçta yüksek gelirli mükellef düşük gelirli mükellefe göre, 5 kat daha az vergi ödemektedir. Et, ekmek ve tuz gibi zorunlu tüketim malları gözönünde bulundurulursa, tüketim vergilerinin regresif karakteri nedeniyle, gelir dağılımının nasıl bozulmakta olduğu açıkça görülmektedir.

Türk vergi sisteminde tüketim vergilerinin toplam vergi gelirlerine olan oranının yüksekliğinin başka bir sakıncası ise, bu vergilerin sonuçta yansıtılarak yine düşük gelirli mükellefler üzerinde kalmasıyla açıklanabilir. Gerçekten, gelir, kurumlar ve tüketim vergileri genellikle üretici firmalar tarafından, arz ve talep elastikiyetlerine bağlı olarak, malların fiyatı içinde tüketicilere yansıtılmaktadır. Böylece, sabit gelirli mükellefler endirek olarak üretici firmaların ödedikleri çeşitli vergilerin bir bölümünü satın aldıkları malların fiyatı içinde ödemiş olurlar. Öte yandan, katma değer vergisi gibi, tüketim vergilerinin ise, tamamen en son tüketici tarafından ödenilmesi yasa tarafından öngörülmektedir.

Yukarda açıklanan nedenlere göre, Türkiye'deki tüketim vergilerinin toplam vergi gelirlerine olan oranı yüzde 52'den AET ortalaması olan düzeye indirilmesi gerekmektedir. Bilindiği gibi, AET ülkeleri ortalaması yüzde 29 dolaylarında olup, reform öncesi söz konusu oran daha da düşük bir düzeyde idi.

#### FONLAR

Bilindiği gibi, iyi bir vergi sistemi bölünemez nitelikteki kamusal malların ödeme gücü ilkesine; bölünebilir nitelikli mal ve hizmetlerin ise, fayda ilkesine uygun olarak alınan vergilerle finanse edilmesi gerekmektedir. Bu ilke- den sapıldığında, kamu hizmetlerinde etkinlik sağlanamadığı gibi, ayrıca ekono- mide önemli istikrarsızlıklar da yaratılmış olur. Örneğin, sosyal konut hizmet- leri birçok ülkenin genel bütçesinde yer almakta olup, toplum için yararlı özel mal (merit goods) sayıldığından, ödeme gücü ilkesine uygun olarak alınan vergi- lerle finanse edilmektedir. Buna karşın 1980'li yıllardan sonra başlatılan ve bütçe gelirlerinin önemli bir bölümünün toplanamamasına yolaçan fon uygulamaları ise, daha çok fayda ilkesine göre alınan vergilere benzeyen fonlarla birçok kamu hizmetinin özelleştirilerek satılmasına yolaçmıştır. Örneğin, sosyal nite- likli toplu konutların fonlarla finansmanı ekonomik etkinlikten önemli ölçüde sapılmasına yolaçmıştır. Bilindiği gibi, gelişmiş ülkelerde toplu konutların önemli bir bölümünü belediyeler yaparken, diğer önemli bir bölümünü ise, büyük çaptaki inşaat şirketleri yapmaktadır. Böylece, potansiyel dışsallıklar maks- i- mize edilebilmektedir. Ancak, toplu konut projelerinin kooperatiflere sağlanan fonlarla finanse edilmesi durumunda, ölçek ekonomilerinden yararlanılamadığı için, önemli çapta dışsal zararlarla karşılaşmaktadır. Öte yandan, altyapı ve kent planlamasından yoksun olarak inşa edilen estetik görünümü olmayan konutla- rın sosyal maliyetleri de hızla artmaktadır. Mevcut uygulamaya göre, konut ihti- yacı olmayan çok sayıda kişi kooperatifler aracılığıyla konut sahibi olabilmek- tedirler. Öte yandan, düşük gelir gruplarının ortak oldukları yapı kooperatif- lerinin önemli bir bölümü ise, amacına ulaşamamaktadır. Böylece, ödeme gücü ilkesine benzer bir biçimde sağlanan fonlar, fayda ilkesine uygun olarak har- canmaktadır.

Son yıllarda yaygın bir uygulama biçimi olarak görülen, okul ve deslikle- rin vatandaşlara yaptırılması uygulaması da, kamu ekonomisinin etkinlik ilkele, riyle bağdaşmamaktadır. Şöyle ki, X kentindeki hayırsever bir vatandaşın ödeme gücü ilkesine uygun bir biçimde devlete ödemesi gereken kaynaklarla kendi mem- leketinde okul yaptırması durumunda, bu yatırımın topluma yayacağı refah, aynı

kaynakların ödeme gücü ilkesine uygun olarak genel bütçeye aktarılması sonucu olarak, okulu olmayan bir başka kente harcanmasının sağlayacağı refahtan daha az olacaktır. Kaldı ki, birçok vergi mükellefi yaptıkları bağışlar nedeniyle, ödeme gücü ilkesine uygun olarak vergi ödemeleri durumuna göre daha avantajlı olmaktadır. Yukardaki benzer örnekler sağlık hizmetleri için de geçerli bulunmaktadır.

Bu açıklamalarımıza göre, temel eğitim, sağlık ve konut gibi hizmetlerin ödeme gücü ilkesi yerine, fayda ilkesine daha çok benzer özellikler gösteren fonlarla finansmanı sonucu olarak, ülkemizde son yıllarda toplum refahında da önemli düşmelerin olduğu görülmektedir. Gerçekten, hiçbir ülkede bu tür temel refah harcamalarının fonlarla finanse edildiği görülmemektedir. Buna karşın, bilimsel araştırmalarla ilgili harcamaların bir bölümü ile güzel sanatların teşvik amacıyla bazı ülkelerde fon uygulamalarına rastlanmaktadır. Bu tür fonların genel bütçedeki payı ise yüzde 1'i bile geçmemektedir.

AET ülkelerinde dış ticaretin, ya da ihracatın fonlarla finansmanı gibi bir yöntemle başvurulmamaktadır. Bilindiği gibi, böyle bir uygulama dış ticarete sapmalara yolaçtığından, uluslararası düzeyde de kritik edilmektedir. Öte yandan, ihracatın fonlarla finansmanı sonuçta kaynakların ekonomik etkinliğe göre değil, fakat vergisel teşviklere göre kullanımına yolaçmaktadır. Böyle bir durum ise, kaynakların Türkiye yönünden yanlış ayırımına yol açarak, dış ticarete olumsuz rekabet koşullarıyla karşılaşmasına yolaçmaktadır.

Yurtdışı çıkışlarında alınan 100 dolar tutarındaki fon uygulaması da vergilemede yatay adaleti olumsuz yönde etkilemektedir. Bilindiği gibi, böyle bir uygulama ile düşük ve orta gelir grubundaki vatandaşların seyahat hürriyetleri de sınırlandırılmış bulunmaktadır. Öte yandan, AET ülkelerinde böyle bir uygulamaya başvurulmamaktadır.

Yukardaki açıklamalarımız, fon uygulamalarının tamamen kaldırılarak, yerine ödeme gücü ilkesine uygun vergilemeye geçilmesini gerektirmektedir. Böylece, fon uygulamalarının yolaçtığı verimsizliklerden ve adaletsizliklerden kaçınma olanakları yaratılmış olacaktır.

## SERMAYE KAZANÇLARININ VERGİLENDİRİLMESİ

Türkiye'de sermaye kazançlarının (capital gains) vergilendirilmesi konusunda, şimdiye kadar etkin ve tutarlı bir sistem geliştirilememiştir. Özellikle, 1980 sonrası uygulamalarıyla menkul kıymet gelirleri, hiçbir AET ülkesinde görülmeyen biçimde teşvik edilmektedir. Sermaye piyasasının geliştirilmesine yönelik teşvikler nedeniyle, devletin vergi kaybının son derece yüksek boyutlara ulaştığı görülmektedir. Bu uygulamaya göre, devlet tahvilleri ve benzeri diğer araçlar vergiden istisna edilirken, hisse senetleriyle şirket ortaklığı gelirleri yüzde 10 gibi düşük bir oran üzerinden vergilendirilmektedir. Son günlerde basında da yer aldığı gibi, yılda milyanın üzerinde gelir elde eden mükelleflerin vergi yükü sıfırlanmış bulunmaktadır. Devlet tahvili ve gelir ortaklığı senetlerinin vergiden istisna edilmesi ise, iç borçların hızla artmasında önemli rol oynamıştır. Ya da bu tür menkul kıymet gelirlerinin vergiye tabi olmaması, devlete sınırsız iç borçlanma olanağı sağlamaktadır. Bu tür menkul kıymetler için uygulanmakta olan yüksek faiz oranına ve iç devlet borçlarındaki hızlı artışa bağlı olarak, toplumdaki gelir dağılımı da hızla bozulmaktadır. Sermaye kazançları için uygulanan teşvikler sonucu olarak, devlet bütçesinin önemli bir bölümü reel vergi gelirleri yerine borçlanılarak sağlanan fonlarla finanse edilmeye başlanmıştır. Bu durum ise, doğrudan doğruya enflasyonist bir etki yaratmaktadır.

Menkul kıymet gelirlerinin düşük oranda ya da bir kısmının tamamen vergi dışı bırakılması, yine reel anlamda sermaye piyasasının gelişmesi üzerinde beklenen katkıda bulunamamıştır. Öte yandan, uygulanan teşvikler sonucu olarak sermaye piyasasında yaratılmakta olan fonların yüzde 90'ından fazlası kamu finansmanına kaymıştır. Böyle bir durum ise, sermaye piyasasındaki gelişmelerin sonucu olarak, özel sektörün finansal olanakları zorlandığından, özel yatırımlar üzerinde bir tür daraltıcı etkilere yolaçmaktadır.

Türk vergi sisteminin sermaye kazançları yönünden bir değerlendirilmesi, AET ülkeleriyle yapılacak bir karşılaştırmaya olanak sağlaması için, aşağıdaki biçimde özetlenebilir:

- Hazine bonoları (treasury bills) ve devlet tahvilleri (government bonds) faiz gelirleri vergiye tabi değildir.

- Kâr ortaklığı gelir senetleriyle şirket ortaklığı hakkını veren pay senetleri üzerinden de herhangi bir vergi alınmaz.
- Özel sektör tarafından ihraç edilen tahvil gelirleri üzerinden yüzde 10 oranında vergi alınmaktadır.
- Bankalarca ihraç edilen tahvil geliri ile finansman bonoları gelirleri, eğer şirket tarafından elde edilmekteyse, bu durumda herhangi bir stopaj yapılmaz.
- Kâr-zarar ortaklığı belgeleri karşılığında elde edilen gelirler de, eğer şirketler tarafından elde ediliyorsa, stopaja tabi değildir. Yani, bu tür gelirler üzerinden de vergi alınmamaktadır.
- Bankaların ihraç ettikleri tahvil ve finansman bonoları ile kâr-zarar ortaklığı nedeniyle elde edilen gelirler, eğer şirketler tarafından elde edilmekteyse, bu durumda yüzde 10 oranında bir stopaj yapılır.
- Menkul kıymet gelirlerinin stopaja tabi tutulduğu durumlarda, yüzde 10 oranındaki verginin yüzde 3'ü savunma sanayi destekleme fonu olarak alınmaktadır.
- Şirketlerin ve kişilerin menkul kıymet gelirleri nedeniyle vergi ödemedikleri durumlarda, söz konusu gelirlerini beyannamelerinde göstermezler.
- Bankalara yatırılan tasarruflardan elde edilen faiz gelirleri ise, yine yüzde 10 oranında stopaja tabi olup, söz konusu verginin yüzde 3'ü Savunma Sanayi Destekleme Fonu olarak alınır.

Yukardaki açıklamalarımıza göre, bankaların aracı kurumları (dealers) ile yatırım fonları (mutual funds) şirketleri, gerçekte kurumlar vergisi mükellefleri olmalarına karşın, vergisel teşvikler nedeniyle vergi yükleri yüzde 10'un altına ya da sıfıra kadar düşebilmektedir.



## REFORM EĞİLİMLERİNİN GENEL BİR DEĞERLENDİRMESİ

1980'li yıllarda ABD'nde başlatılan ve Batı Avrupa ülkelerini önemli ölçüde etkileyen vergi reform çalışmaları, özellikle ekonomide etkinliği sağlamada ve vergi adaletini gerçekleştirmede son derece olumlu sonuçlar yaratmıştır. Böylece, yapılan vergi reformlarıyla vergi oranları genelde düşürülerek, düşük gelir gruplarındaki vergi mükelleflerinin vergi sonrası net gelirleri arttırılmıştır. Bu amaçla, vergi harcamaları (tax expenditures) ve vergisel teşvik önlemleri birçok ülkede ya ortadan kaldırılmış, ya da sınırlandırılmıştır. Öte yandan, genel olarak vergi oranlarının azaltılması sonucu olarak, bir yandan vergi kaçakçılığı ve vergiden kaçamak olayları azaltılırken, öte yandan devlet gelirlerinin artması bile sağlanabilmiştir. İlk gelir diliminin enflasyona ve geçim koşullarına göre genişletilmesi, düşük gelir grubundaki vatandaşların vergi yükünü azaltırken, yüksek gelir grubundaki yatırımcıların rasyonel davranarak yatırım düzeylerini arttırmalarına yolaçmaktadır. Vergi sistemlerinin basitleştirilmesi eğilimi ise, doğrudan doğruya vergi gelirlerini arttırıcı etkiler yaratmaktadır.

Reform ilkeleri ABD'nde geliştirilmiş olmasına karşın, uygulamada Avrupa ülkeleri daha başarılı olmuşlardır. Örneğin, reform uygulamaları sonunda Avrupa ülkelerinde bütçe gelirlerinin artmasına karşın, ABD'nde azalma eğilimi görülmüştür. Bu durumun ABD'nin son derece karmaşık bir yönetim yapısına sahip olmasından kaynaklandığı görüşü ileri sürülmektedir. Öte yandan gelişmiş ve yerleşmiş bir sosyo-kültürel yapıya sahip olan ülkelerde vergi reformlarının daha başarılı bir biçimde uygulandığı görülmektedir. Örneğin, İsveç'teki vergi oranlarındaki azaltmalar devletin sunduğu yaygın sosyal nitelikli hizmetlerde de azalışlar karşılığında gerçekleştirildiğinden, devletin gelir kaybı söz konusu olmamıştır. Ancak, benzer durumlar ve başarı olanakları ülkemiz yönünden pek geçerli değildir. Örneğin, Türkiye'de devletin sunduğu ve kişilerin refah düzeyini yükseltici harcamaların ya da hizmetlerin düzeyi henüz yeterli bir büyüklüğe ulaşamamıştır. Bu nedenle, Türkiye'de bütçe gelirlerinin azaltılması yerine arttırılması gerekmektedir. Dolayısıyla, Türkiye'de vergi oranları daha da

düşürülmekle devlet gelirlerinin artması beklenilmemelidir. Buna karşın, düşük gelir grubundaki vergi mükelleflerinin vergi yükünün azaltılması gerekmektedir. Bu açıklanan nedenlerle, ülkemizde yapılacak vergi reformu ile vergilendirilmeyen rezervlerin etkin bir biçimde vergilendirilmesi için yoğun çaba harcanmalıdır.

Çağdaş vergi reform ilkelerinden birisinin de vergi teşviklerinin ve vergi harcamalarının sınırlandırılması olduğunu yukarda vurgulamıştık. Bilindiği gibi, ülkemizdeki bu tür teşvik önlemlerinin bütçeye maliyetinin en az üçte bir oranında olduğu görüşü ileri sürülmüştür. Bu oranın son yıllarda giderek daha da artması beklenilmelidir. Öte yandan, bütçeden sağlanan teşvikler yönünden ülkemizin AET ülkelerine göre en yüksek bir orana sahip olduğu da ayrı bir gerçektir. Bu açıklanan nedenlerle, teşvik önlemlerinin sınırlandırılmasıyla, vergi gelirlerinin toplam milli gelire olan oranının en az üçte bir oranında arttırılabileceğini söyleyebiliriz.

Yukardaki açıklamalarımızla da ele aldığımız gibi, AET ülkelerinde yapılan vergi reformlarına göre, vergi oranları düşürülürken, vergi dilimleri de genişletilmektedir. Ancak, böyle bir uygulamanın bütçe açığına yolaçmasını önleyebilmek için, gelir ve kurumlar vergileri dışındaki endirek vergilerin oranları arttırılmaktadır. Böyle bir uygulama, gelişmiş ülkeler tarafından tutarlı sayılabilirken, Türkiye yönünden pek başarılı olmayabilmektedir. Şöyle ki, Türkiye'de endirek vergilerin toplam bütçe gelirlerine olan oranı, AET ülkelerinininkine göre son derece yüksektir. Bu nedenle, vergi gelirlerinin toplam milli gelire olan oranını AET ülkelerinininkine yaklaştırma ya da yükseltme yönünden, gelir ve kurumlar vergilerinin oranlarını düşürme olanakları da yoktur.

Vergi reformlarıyla ilgili olarak gözlemlenebilen başka bir olgu ise, faiz gelirlerinin matrahtan indirilmesiyle ilişkili bulunmaktadır. Son yıllarda genellikle tüketici kredilerinin faizlerinin gider yazılması biçimindeki uygulamalara giderek son verilmektedir. Buna karşın, konut elde edinimi amacıyla alınan kredilerin faizlerinin gider yazılması uygulamasına eskiden olduğu gibi devam edilmektedir. Ancak, Türkiye'deki uygulamaya göre, tüketici kredisinin ve konut elde edilmesi karşılığında sağlanan kredi faizleri gider olarak yazılmaktadır. Ülkemizde toplu konut fonundan sağlanan düşük faizli kredilerle ekonomide kaynakların etkin kullanımından sapılmasına yolaçıldığı görülmektedir. Bu tür bir finansman yöntemiyle gerçekten konut ihtiyacı olanlar değil, fakat

gelir düzeyi yeterli olanlar daha önemli vergisel avantajlar sağlamaktadırlar.

Öte yandan, vergisel teşvik önlemlerinin uygulanmasına seçilen amaca ulaşıldığında son verilmesi gerekmektedir. Örneğin, Türkiye'de konut stokunun yeterli olduğu ölçüde bu sektörün desteklenmesine devam edilmesi, sonuçta reel milli geliri ve bütçe olanaklarını azaltıcı rol oynayacaktır. Buna karşın, konut arz ve talebi istikrarlı bir düzeye dengeye ulaştığında, düşük kredi uygulamasından vazgeçilerek, Batı ülkelerinde olduğu gibi binaların güzelleştirilme giderlerinin masraf yazılması olanağı sağlanmalıdır.

Çeşitli ülkelerdeki uygulamalara göre, gelirin endekslenmesi yöntemiyle, enflasyonun yarattığı birçok olumsuz etkiler bir dereceye kadar giderilebilmektedir. Endeksleme yönteminin başarılı sonuçlar yaratabilmesi için, gelirin bütün unsurlarının aynı biçimde endekslenmesi gerekmektedir. Örneğin, Türk vergi sistemindeki yeniden değerlendirme fonuna ilişkin düzenlemeler, amortismanı tabi olan sabit kıymetlerin değerinin fiyat değişmelerine karşı korunabilmesini sağlamasına karşın, benzer uygulama maaş ve ücret gelirleri için uygulanmamaktadır. Böylece, yatay ve dikey eşitlik yönlerinden adaletsiz bir uygulamaya yol açılmaktadır. Maaş ve ücretlere ilişkin olarak uygulanmakta olan katsayı sistemi, uzun yıllardan beri devam eden uygulamaya göre, yüksek enflasyon oranı nedeniyle reel geliri önemli ölçüde düşürmüştür.

Gelişmiş ülkelerdeki yaygın bir uygulamaya göre, düşük gelir grubundaki mükelleflerin ekonomik ve sosyal yaşama aktif bir biçimde katılabilmelerini sağlayabilmek için, vergi mükellefi statüleri hiç vergi ödemeseler bile devam ettirilmektedir. Bu amaca uygun olarak, düşük gelir grubundaki mükellefler herhangi bir vergi ödemeseler bile, sosyal güvenlik vergilerinin mükellefi yapılmaktadırlar.

Son yıllarda gözlemlenen başka bir reform eğilimine göre, vergi sisteminin oldukça basitleştirilmesine çalışılmaktadır. Böylece, karmaşık bir vergi sisteminin yolaçacağı kanun boylukları önlenmektedir. Vergi sisteminin basitleştirilmesi ayrıca, yüksek maaşla vergi danışmanının istihdamını gereksiz kıldığından, bu yönden firmalararası mevcut olumsuz rekabet koşulları da ortadan kalkabilmektedir.

Günümüzde vergi reformlarının başarısını önleyen önemli bir kurumsal faktör olarak, menfaat gruplarının baskı grupları biçiminde organize olarak, kendi çıkarları olgusu gösterilmektedir. Özellikle, yaygın teşvik uygulamaları baskı gruplarının hükümetler üzerindeki politik baskılarından kaynaklanmaktadır. Bu nedenle, AET ülkelerindeki uzun zamandan beri devam eden uygulamalara göre, vergi yasalarının çıkarılması sırasında toplumdaki farklı gelir gruplarının çıkarlarını bağdaştırmaya ayrı bir özen gösterilmektedir. Baskı gruplarının vergilemede adaleti bozucu eğilimlerini kontrol edebilmek için, reform çalışmaları sırasında özellikle tarafsız düşünen bilimadamlarının görüşlerinden de yararlanılmaktadır. Öte yandan, bu çalışmamızın çeşitli bölümlerinde vurgulamaya çalıştığımız gibi, çeşitli yatırım teşviklerinin minimize edilmesiyle, baskı gruplarının vergi adaletini bozucu etkileri de kolayca kontrol edilebilecektir.

## TÜRK VERGİ SİSTEMİNDE YAPILACAK OLAN VERGİ REFORMU İLE İLGİLİ BAŞLICA ÖNERİLERİMİZ

Buraya kadarki açıklamalarımız sırasında gelişmiş ülkelerde uygulamaya konulmuş olan başlıca iki vergi reformunu incelemiş bulunmaktayız. Bunlardan, AET ülkelerinde uygulanmakta olanı, genellikle ABD'ndeki uzun deneyimlerden yararlanmaktadır. İkinci vergi reform çalışmaları ise, yine son yıllarda ABD bütçesinin verdiği büyük çaptaki bütçe açıklarını kapatabilmek amacıyla, bu ülkenin Hazine Bakanlığı tarafından geliştirilen bir proje ile ilgili bulunmaktadır. Yine daha önceki açıklamalarımız sırasında AET ülkelerinin ekonomik ve sosyal altyapılarını tamamladıklarını ve dolayısıyla bu ülkelerdeki uygulanmakta olan vergi reformlarının ülkemiz koşullarına pek uymadığını belirtmiş bulunmaktayız. Buna karşın ABD'nde uygulamaya konulmak istenen en son reform çalışmalarının ülkemiz koşullarına daha uygun olacağını belirtmemiz gerekmektedir.

Aşağıdaki açıklamalarımız ise, bu çalışmamızda incelediğimiz AET ve OECD ülkelerinin vergi yapıları ve reform çabalarından yararlanarak, ülkemizde yapılacak olan bir vergi reformu ile ilgili olarak ileri sürdüğümüz önerilerimiz ele alınmaktadır.

### a) Reform ilkeleri

Türkiye'de uygulanacak olan bir reformda, ABD Hazine Bakanlığı tarafından geliştirilen ilkelerin uygulanması aşağıdaki yararları sağlayacaktır:

- Gelir ve kurumlar vergisinin birleştirilmesiyle, vergi teşvik ve istisnalarına ilişkin karmaşık yapı kolayca düzeltilebilecektir. Bilindiği gibi, bu iki verginin birleştirilmesi gelirin geniş anlamda tanımına uygun olarak vergileme anlayışına dayanmaktadır.

Gelirin ekonomik anlamdaki tanımına uygun olarak, aralarında herhangi bir ayırım yapılmaksızın her tür gelir unsuru toplanarak, artan oranlı bir vergi tarifesine uygun olarak vergilendirilmelidir. Bu amaçla, tahvil gelirleri, tarım

kazançları, ticari kazançlar, piyango ve kumar kazançları gibi çeşitli gelir unsurları arasında muafiyet ve istisna söz konusu olmaksızın ayırım yapmaksızın vergi matrahına sokulmaları sağlanacaktır.

- Bu vergi gelirin bütün unsurlarını matraha dahil ettiğinden genel bir gelir vergisi olarak istisna ve muafiyetlere yervermemektedir. Ancak, tek istisna olarak, çalışanların ve işverenlerin Sosyal Sigorta Kurumlarına ödedikleri emeklilik aidatlarının matraha sokulmaması düşünülmektedir.

- Bu vergi gelirin bütün unsurlarını kapsadığından, devletin bütçe açığını kapamada oldukça etkin bir araç olarak kullanılabilecektir. Öte yandan, bütün gelirler arasında ayırım yapmaksızın toplamayı gerektirdiğinden, ödeme gücü ilkesine de uygun düşmektedir. Ödeme gücü ilkesine uygun düşmesi ise, kendiliğinden vergilemede yatay ve dikey eşitliğin sağlanmasında olumlu katkıda bulunacaktır.

- Bilindiği gibi, uygulanmakta olan gelir vergisine göre, tarım kazançları ya da kurum kazançları son derece karışık bir mekanizmaya bağlı olarak, çeşitli istisnalara tabi olmaktadır. Ancak, genel bir gelir vergisi uygulamasıyla bütün istisna ve teşvikler kaldırıldığından, idari etkinlik de sağlanmaktadır.

- Tasarruflar dışındaki bütün gelir unsurları vergilendirildiğinden, sistemin tasarrufyane mehriyiğihreh teşvik edici bir özelliği olduğu görülmektedir. Bu özelliği nedeniyle yatırımlar üzerindeki etkilerinin olumlu olacağını söyleyebiliriz.

- Genel bir gelir vergisinin düşük gelir gruplarının ekonomik ve sosyal durumlarını iyileştirici önlemleri, daha çok tüketim vergilerinin vergi iadesi sistemiyle sağlanmaktadır.

- Verginin dayanağı olan gelir kavramı, Simon'un ekonomik tanımına dayandığından, lojmanda oturan bir memur ile kirada oturan bir memur arasında ortaya çıkacak olan yatay eşitsizliği kendiliğinden önleyici nitelikleri vardır. Buna göre, kendi evinde oturan vergi mükellefinin elde ettiği varsayılan (imputed) kira geliri de verginin matrahında yer aldığından, konut sektöründeki arz ve talebi dengeleyici bazı özellikleri de söz konusu olmaktadır.

- Genel gelir vergisi arzu edilen ekonomik ve sosyal amaçlar gerçekleştirildikten sonra, idari etkinliği sağlama amacıyla, düz oranlı bir biçimde de uygulanabilir. Ancak, düz oranın saptanmasında bütçe açığına yolaçmayacak bi-

çimde bir oran belirlenmelidir.

- Genel tüketim vergisine gelince; bu verginin daha önce Nicola Kaldor tarafından geliştirilmiş olan "An Expenditure Tax" modelinden yararlandığını söyleyebiliriz.

- Genel tüketim vergisi de yukarda anlatıldığı gibi, gelir dağılımı, kaynak ayrımı ve ekonomik istikrarı sağlama yönünden oldukça etkin bir araç olarak kullanılabilir.

- Vergi, gelirin tasarruflar dışında kalan ve tüketilen yıllık tutarı üzerinden artan oranlı bir tarife göre alındığından, düşük gelirli için daha önce vurguladığımız olumsuz etkileri minimize edilmektedir. Öte yandan, artan oranlı bir tarife göre uygulanması nedeniyle ödeme gücü ilkesine işlerlik kazandırarak, vergilemede adaletin sağlanmasında katkıda bulunmaktadır.

- Artan oranlı vergi tarifesinin uygulanmasının başka bir yararı ise, genel bir gelir vergisiyle kavranamayan gelir unsurlarının böylece kolayca ve endirek bir biçimde vergilendirilmesine yolaçmaktadır.

- Genel bir tüketim vergisi uygulamasında eğitim, sağlık ve temel gıda maddeleriyle ilgili harcamalar vergilendirilmediğinden, düşük gelirli mükelleflerin durumu iyileştirilirken, verginin oranı yüksek gelirli için daha da dikleştirilmiş olur.

- Genel servet vergisi: Bu vergi bütçe gelirleri içinde fazla bir öneme sahip olmamasına karşın, genel gelir ve tüketim vergilerinin etkinliğini arttırmada önemli bir rol oynamaktadır. Ya da, genel gelir ve tüketim vergilerinin başarılı bir biçimde uygulanması için gerekli olan bir vergi türü olduğunu söyleyebiliriz.

- AET ve OECD ülkelerinin tamamına yakın bir bölümünde uygulanmakta olan genel servet vergisinin tek istisnası olarak, sadece kişisel eşyalar vergilendirilmemektedir. Bunun dışında bütün servet unsurları verginin kapsamı içinde yer almaktadır.

- Diğer iki önemli vergi olan genel gelir ve tüketim vergileriyle kavranamayan vergi rezervlerinin genel bir servet vergisiyle kolayca vergilendirilmesi olanağı vardır.

Yukardaki açıklamalarımız, Türkiye'nin karşılaşmakta olduğu ekonomik ve sosyal sorunların çözümünde uygulanması gereken etkin bir vergi reformunun temel ilkeleri ele alınmıştır. Ancak, radikal bir reform uygulamasının yasal prosedürünün zaman alınması ve toplumun çeşitli gelir grupları tarafından gösterilecek reaksiyonların elimine edilmesinin de güçlüğünü gözönünde tutarak, kısa dönemde çeşitli vergilere ilişkin olarak yapılması gerekli düzenlemeleri aşağıdaki biçimde özetleyebiliriz:

Türk vergi sisteminin adil gelir dağılımı, etkin kaynak ayrımı ve ekonomik istikrarın sağlanmasında etkinliğini sağlamaya yönelik önerilerimizi şöyle sıralayabiliriz:

1. fonlar istisnasız bir biçimde genel bütçeye vergiye dönüştürülerek aktarılmalıdır.

2. Gelir vergisinin Gayri Safi Milli Hasılaya olan oranı 1985 yılında yüzde 5.6 olup, yüzde 16 olan AET ortalamasının yaklaşık üçte biri kadardır. Bu oranın düşüklüğü, toplam bütçe gelirleri içinde gelir vergisi hasılatının önemli miktarda arttırılmasını gerektirici düzenlemelerin biran önce uygulanmasını gerektirmektedir.

3. Türkiye'de son yıllarda gözlemlenen bir eğilime göre, gelir vergisinin toplam bütçe gelirleri içindeki payının giderek azalmasına karşın, tüketim vergilerinin payı hızla yükselmiştir. Gerçekten, 1980 yılında yüzde 52 olan gelir vergisinin toplam bütçe gelirlerine olan oranı, 1985 yılında yüzde 35'e kadar düşmüş bulunmaktadır. AET ülkelerinde bu iki vergi gelirlerinin toplam bütçe gelirlerine olan oranları arasındaki ilişki ise, Türkiye'dekinin tam tersidir. Bu nedenle, vergilemede adaletin sağlanması için, Türkiye'de tüketim vergisinin toplam bütçe gelirlerine olan oranı düşürülerek gelir vergisinin payı hızla yükseltilmelidir.

4. AET ülkelerindeki yaygın uygulamaya benzer bir biçimde gelir ve kurumlar vergileriyle ilgili olarak ülkemizde uygulanmakta olan sayısız istisna ve teşviklere bir an önce son verilmelidir. Böylece, dolaysız vergi hasılatında en az yüzde 35 dolayında bir artışın sağlanabilmesi olanağı yaratılmış olacaktır.

5. Batı'daki reform eğilimlerine göre, ihracatın teşviki ya da yatırımların hızlandırılması, vergi indirimi ve teşvik önlemleri yerine gelir dilimleri-



nin genişletilmesiyle mükelleflerin elde edecekleri avantajları ikame edilmektedir. İhracattaki teşvik edici vergi iadesi politikalarının sonuçta hayali ihracata yolaçacak biçimde bazı kişileri teşvik etmesi, bu önlemin başarısızlığını da kanıtlamaktadır.

6. İhracatı teşvik etmek amacıyla, Batı'da olduğu gibi turistlerin Türkiye'den satın aldıkları bazı mallarla ilgili olarak ödedikleri katma değer vergisinin kendilerine sonradan geri ödenmesi uygulaması getirilmelidir. Böyle bir uygulama ile, vergilendirilmeyen (halı, kilim, oyuncak vs. gibi) rezervler kolayca yakalanarak, gelir ve tüketim vergilerinin hasılatının artması sağlanacaktır.

7. Simons'un ekonomik gelir tanımı uygulamaya konularak, milli gelirin daha gerçekçi bir biçimde saptanmasına olanak sağlanmalıdır. Örneğin, bu yaklaşıma göre çiftçinin ürettiği tarım ürünlerinden tükettiği bölüm geliri sayılmalıdır. Benzer biçimde çeşitli rant gelirlerinin de milli gelire sokulması olanağı olacaktır.

8. Eşit ya da benzer maaş ve ücret alan memur ve işçiler arasında yatay eşitliği bozucu uygulamalar ortadan kaldırılmalıdır. Örneğin, ucuz bir lojmanda kalan memur ile kirada kalan memur arasında gelir eşitsizlikleri giderilmelidir.

9. Tasarruf gelirleri reel olmadıkça vergilendirilmemelidir. Örneğin, son günlerde olduğu gibi tasarrufun faiz geliri enflasyon oranının altında seyrettiği bir durumda, tasarrufları teşvik edici vergi politikalarının etkinliği de ortadan kalkmaktadır. Bu nedenle, teşvik politikası yerine enflasyonu önleyici politikalara işlerlik kazandırılmalıdır. Gerçekten, Türkiye'de uygulanmakta olan devlet tahvilleri gelirinin vergiden bağışık tutulması uygulaması, devletin iç borçlanma olanağını kendiliğinden arttırarak, enflasyon oranının hızla yükselmesine katkıda bulunmaktadır.

10. Enflasyondan kaynaklanan gelirleri vergilendirmelidir. Bu amaçla enflasyon olgusu nedeniyle en fazla gelir sağlayan gayrimenkul, altın, döviz gibi yatırım alanlarında realize edilen değer artışları üzerinden bir vergi alınmalıdır. Enflasyon vergisi adı altında uygulanabilecek böyle bir vergi ile, yetersiz tasarrufların atıl ekonomik kaynaklara yönelmesi de önlenerek, sermaye piyasalarının gelişmesine katkıda bulunulabilir. Bilindiği gibi, savaş sonrası Almanya'da yaşanan yüksek enflasyon olgusu söz konusu vergilerle kontrol altına alınabilmiştir. Bu alanda vergilendirilebilecek olan vergi rezervlerine ithalat ve ihracat gelirlerinin bir bölümü de sokulabilmektedir.

11. Mevcut vergi teşvik önlemlerinin sermaye piyasası araçlarını geliştirme yönünden de herhangi bir olumlu etkisi olmamaktadır. Gerçekten, uzun bir süredir özel sektör tahvillerine ve hisse senetlerine yatırım yapan yatırımcıların yüksek enflasyon nedeniyle zarar ettikleri görülmektedir. Bu nedenle, enflasyon kontrol altına alınmadan sermaye piyasasını vergisel önlemlerle geliştirme olanağı yok gibidir. Çünkü yatırımcılar daha çok reel gelir artışı sağlayan gayrimenkul, döviz ve altın gibi araçları satın almaktadırlar. Bu nedenle, bu alandaki vergisel teşvik önlemleri kaldırılarak, basında da tartışma konusu olduğu gibi, milyarın üstünde elde ettiği şirket ortaklığı biçimindeki menkul sermaye iradı nedeniyle hiç vergi ödemeyen mükelleflere karşı toplumda ortaya çıkacak olan olumsuz duyguların gelişmesi için uygun ortam yaratılmamalıdır. Bu nedenle, Batı ülkelerinde olduğu gibi bu tür sermaye kazançları normal gelir vergisi oranından daha yüksek bir oranda (ayırma ilkesine uygun olarak) vergilendirilmelidir.

12. Gelirin bütün unsurlarının vergilendirilmesine ayrı bir özenin gösterilmesi gerekmektedir. Şöyle ki, özellikle İstanbul'da oldukça yaygın bir biçimde görülen seyyar satıcıların, özel ders verenlerin ve bazı serbest meslek erbabının hiç vergi ödememesi biçimindeki uygulamaya son verilmelidir. Bu amaçla gelir elde eden herkesin beyanname vermesi sağlanarak, bir tür oto-kontrol sistemi de geliştirilmelidir.

13. Toplu konut kredilerine düşük faiz vererek, bu sistemden daha çok ihtiyacı olmayan kişilerin yararlanması uygulamasına son verilmelidir. Çeşitli AET ülkelerinde olduğu gibi, konut elde etme nedeniyle sağlanan kredi faizinin vergi matrahından düşülmesi uygulamasının bu sektörde arz-talep kanunlarının daha etkin işleminde katkısı olduğunu söyleyebiliriz.

14. Mükelleflerin bakmakla yükümlü oldukları yakınlarına yaptıkları maddi yardımlar vergi matrahından indirilebilmelidir. Bilindiği gibi, ülkemizde çok sayıda sabit gelirli memleketindeki akrabalarına parasal yardımda bulunarak, devletin yapması gereken bir tür sosyal güvenlik hizmetini yerine getirmektedir. Gerçekten, gelişmiş ülkelerde uygulandığı gibi bu yöntemin ayrıca yardım yapan vergi mükellefi yönünden de daha adil bir uygulamaya yolaçacağını söyleyebiliriz.

15. Vergi harcamaları yönünden makul düzeyde sınırlamalar getirilmelidir. Örneğin, ülkemizdeki uygulamaya göre yüksek düzeydeki personele yapılan (araba tahsisi, konut, dış seyahat, yüksek transfer ücreti gibi) yan ödemeler ile mükelleflerin işleriyle ilgili ya da ilgisiz olarak yaptıkları yemek ve eğlence

giderlerinin oldukça yüksek düzeylere eriştiği gazetelerde sergilenmektedir. Bu nedenle, bu alanlarda makul bir sınırlamaya da gerek vardır.

16. Enflasyonun emek ve ücret geliri elde edenler üzerinde yaptığı olumsuz etkilere vergi sisteminin dah da olumsuz katkılarda bulunması biçimindeki uygulamaya son verilmelidir. Örneğin, ticari gelirin vergisinin gelecek yılda ve taksitlerle ödenmesi, aylık elde eden vergi mükelleflerine kıyasla bazı mükelleflerin en az enflasyon oranı kadar kârlı çıkmalarına yolaçmaktadır. Bu tür bir uygulamanın olumsuz etkilerini minimize etmek için, birçok gelişmiş ülkede olduğu gibi emek geliri sağlayanların maaş ve ücreti yıllık ve peşin olarak ödenmelidir. Ya da, İngiliz uygulamasında olduğu gibi, gelirin elde edildiği sırada vergilendirilmesini olanaklaştıran (PAYE, pay as you earn) bir sistem uygulamaya konularak, devletin enflasyon nedeniyle ortaya çıkan kaybı minimize edilebilir.

17. Artan oranlı vergi tarifesi örnek olarak aşağıdaki biçimde saptanmalıdır.

Gelir Dilimi	Vergi Oranı (%)	Marjinal Artış
10 milyon TL'ye kadar	15	7
Sonra gelen 10 milyon için	22	10
" "	32	12
" "	45	
40 milyon TL sonrası için	60	15

18. Yukardaki tablo temsili olarak hazırlanmış olup, negatif gelir vergisine ya da en az geçim düzeyine isabet edecek gelirin vergi dışı tutulmasına olanak sağlayacak biçimde saptanacak miktarın sıfır oranla vergilendirilmesini gerektirmektedir.

19. Kurumlar vergisinin gelir vergisiyle birleştirilmesini öngördüğümüzden, bu alanda yapılacak düzenlemeler şimdilik gelir vergisiyle ilgili olarak ileri sürdüğümüz önlemlerle sınırlandırılmaktadır. Ancak, şimdilik yapılacak bir düzenlemeyle yeni kurulan şirketlere rekabet gücü kazandırmak amacıyla, küçük kurumların vergisi belli bir süre (Batı ülkelerinde olduğu gibi) daha düşük bir orana indirilebilir.

20. Gelir vergisi sisteminin basitleştirilmesinin ihtilafları önleyerek, devletin vergi gelirlerini arttırmada katkıda bulunacağı uzun zamandan beri ülkemizde ele alınan bir konudur. Bu alanda önemli ilerlemeler kaydedilmiş olup,

oto-kontrolü sağlayıcı bilgisayar uygulamalarının yaygınlaştırılmasına da gerek vardır.

21. Denetimin etkinliğinin sağlanamaması konusu, Türk vergi sisteminin uzun zamandan beri karşılaştığı en önemli sorunlardan birisini oluşturmaktadır. Şöyle ki, iyi bir biçimde yetişen maliye müfettişleri ile hesap uzmanlarından çoğunluğu tam yaralı olacakları bir sırada özel sektöre kaymaktadırlar. Batı ülkelerinde vergi beyannamelerinin tamamına yakın bir bölümü vergi denetimine tabi tutulurken, Türkiye'de sembolik bir yüzdesi (Yüzde 1-3 gibi) denetlenebilmektedir. Bu nedenle, yetişmiş denetim elemanlarının ayrılmalarını önleyici bir ücret politikasının uygulanması gerekmektedir. Öte yandan, serbest mali müşavirlik gibi kurumların biran önce geliştirilmesi de sağlanmalıdır.

22. Uygulanmakta olan vergi iadesi sisteminin kamu ekonomisi amaçları yönünden başarılı olduğu söylenemez. Şöyle ki, katma değer vergisinin etkinliğini arttırmak ve bir tür oto-kontrolü sağlamak amacıyla geliştirilen bu yöntem, bir yandan katma değer vergisinin hasılatını azaltırken, öte yandan uygulamada sayısız aksaklıklara yolaçmaktadır. Bu nedenle, vergi iadesinin AET ülkelerinde ve ABD'nde olduğu gibi, refah arttırıcı harcamalarla sınırlandırılması kaynakların etkin dağılımında da olumlu rol oynayacaktır. Katma değer vergisini uygulayan çok sayıdaki AET ülkesinde eğitim, sağlık, konut, gazete, kitap ve bunlar gibi mal ve hizmetlere yapılan harcamaların vergisi sıfırlanmaktadır. Yani, output katma değer vergisinin mahsubu biçimindeki bir uygulama ile söz konusu malları ve hizmetleri satanlar, vergi iadesini vergi dairesinden almaktadırlar. Böylece, tüketiciler bu malları tüketmeleri ya da satın almaları nedeniyle bir vergi ödememektedirler. Bilindiği gibi, söz konusu harcamalar toplum refahını arttırıcı olduklarından, tüketim düzeylerinin arttırılması vergi iadesi yöntemiyle teşvik edilmektedir. Türkiye'de vergi iadesi sistemi anlatılan bu biçimde yeniden düzenlenerek, ayrıca AET'de uygulanmakta olan dolaylı vergilere uyum sağlanmış olacaktır.