

KÜRESELLEŞME SÜRECİNDE VERGİ REKABETİ VE BOYUTLARI

TAX COMPETITION AND ITS DIMENSIONS IN THE PROCESS OF GLOBALIZATION

Filiz GİRAY*

ÖZET

1980'lere kadar ülkeler ekonomilerinin gelişimini; ithal ikameci ve korumacı ulusal sanayiye dayandırmışlardır. Bunun gereği olarak yabancı yatırımlar için sıkı kontrol ve gümrük engelleri uygulayan politikalar benimsemişlerdir. 1980'lerin başında bu politikalar değişmiştir. Artan küreselleşme, vergileme alanında ulusal politikaların gücünü sınırlamakta ve vergi rekabetini artırmaktadır. Bu çalışmada vergi rekabeti ve küreselleşme ilişkisi anlatılmaktadır. Önemli bir sorun olan zararlı vergi rekabeti, yarattığı sonuçlar açıklanmakta, uluslararası işbirliğinin bu sorunları azaltıp azaltmayacağı ve daha sonra zararlı vergi rekabetiyle ilgili AB ve OECD tarafından yapılan çalışmalar değerlendirilmektedir.

Anahtar Sözcükler: Vergi Rekabeti, Küreselleşme, Zararlı Vergi Rekabeti

ABSTRACT

Until the 1980's, countries based the development of their national economies on policies of import substitution, protecting their national industrial by imposing high customs barriers and strict control of foreign investment. In the early 1980's these policies have changed. Increased globalization has limited the power of domestic policies in the area of taxation and increased tax competition. This paper is argued the relationship between globalization and tax competition to be a very important problem. I study whether international tax coordination can alleviate these problems. Than this paper assesses the studies of EU and OECD to related harmful tax competition.

Keywords: Tax Competition, Globalization, Harmful Tax Competition

* Uludağ Üniversitesi İ.İ.B.F. Maliye Bölümü Öğretim Üyesi

GİRİŞ

Artan küreselleşme sonucu vergileme alanında en belirginleşen kavramların başında “*vergi rekabeti*” gelmektedir. Gerek küreselleşmenin getirdiği liberalizasyon gerekse “iletişim ve enformasyon alanındaki gelişmeler” ve “hızlı teknolojik gelişmelerin” sonucu artan faktör hareketliliği ülkeler arasında vergi rekabetini artırmıştır. Son yıllarda vergi rekabeti ve sonuçları hem akademik hem de politik platformlarda geniş tartışmalara konu olmaktadır.

Vergi rekabeti, kaynakların daha etkin kullanımını sağlama ve kamu harcamalarını disipline etme gibi birtakım refah artırıcı etkilere sahiptir. Ancak küreselleşme sonucu yaygınlaşan vergi rekabeti, bazı sorunlar da yaratmıştır. Bu sorunların başında “*zararlı vergi rekabeti*” gelmektedir. Sınırsız rekabet sonucu oluşan zararlı vergi rekabeti, oluşturduğu olumsuzluklar ile vergi rekabetiyle hedeflenen amaçların tersine refah kaybına neden olmaktadır. Özellikle OECD zararlı vergi rekabetiyle mücadeleye yönelik kapsamlı çalışmalar yapmaktadır.

Bu çalışmada küreselleşme sürecinde vergi rekabetinin gelişimi, günümüzde ulaştığı boyutları açıklandıktan sonra, önemli bir sorun olan zararlı vergi rekabeti ve bunu önlemeye yönelik çalışmalar değerlendirilmektedir.

VERGİ REKABETİ KAVRAMI VE KAPSAMI

Vergi rekabeti, bir bölge veya ülkedeki bireyler ve işletmelere teşvik sağlamak üzere, vergisel ayrıcalıklar kullanılarak farklı vergilendirme yetkisine sahip birimler arasında gerçekleştirilen rekabet olarak tanımlanabilir (James, 1998: 144).

Daha kapsamlı olarak vergi rekabeti, bir ülkede işletmelerin rekabet gücünü artırmak veya yabancı yatırımları ülkeye çekebilmek için, vergi yükümlülerinin vergi yüklerini azaltarak, bir ülkenin ulusal ekonomisini geliştirme olarak tanımlanmaktadır (Pinto, 2002: 1).

Bazı vergi rekabeti tanımları, vergi rekabetini sadece vergi oranlarına dayandırmaktadırlar. *Efektif vergi oranları*, özellikle çokuluslu girişimlerin yatırım ve yerleşim kararlarını belirlemede önemli bir faktördür. Ancak vergi oranları dışında başka vergisel ayrıcalıklar da vergi yükünü azaltabilir (Olsen and Osmundsen, 2001: 254). Daha genel olarak vergi rekabeti; vergi oranı düşürülerek ve/veya vergi matrahı genişletilerek gerçekleştirilebilir. Hem vergi oranı hem vergi matrahı yatırımlar için teşvikleri belirleyici unsurlardır. Vergi matrahları, zamana ve ülkelere göre büyük ölçüde değişim gösterirler. Bu nedenle sadece vergi oranlarını esas alan tanımların vergi rekabetini açıklamada yetersiz oldukları söylenebilir. *Kanuni vergi oranlarının* da,

yatırımların teşvik derecesini yeterince yansıtmadığı görüşü ileri sürülmektedir. Çünkü kanuni oran, vergi matrahını dikkate almamaktadır. Oysa vergi rekabetinin etkisi büyük ölçüde vergi oranlarının uygulandığı vergi matrahının tanımına bağlıdır. Vergi rekabetiyle ilgili tanımlarda, kanuni vergi oranı yerine “*efektif vergi oranları*”¹ kullanılmaktadır. *Efektif vergi oranı* kanuni vergi oranından farklı olup, birtakım faktörleri dikkate alan bir orandır. Bu faktörler; kanuni vergi oranı, faiz ve amortisman indirimlerinin düşürülebilirdiği, kişisel gelir vergisi ve kurumlar vergilerinin entegrasyon derecesi ve enflasyon etkisinden oluşmaktadır. Bu faktörler yeni bir yatırımın yerleşim yeri hakkında mikro düzeyde kararların değerlendirilmesi için yararlıdır. Efektif vergi oranı vergi politikası, ekonomik koşullar ve yatırımcıların davranışları hakkında varsayımlara büyük ölçüde duyarlıdır. Dolayısıyla uluslararası yatırımlar için, efektif vergi oranını belirlemek çok daha karmaşıktır. Çünkü uluslararası yatırımlarda bu oran, ilave olarak yabancı kaynaklı gelirin gittiği ülkede mi, kendi ülkesinde mi veya her ikisinde mi vergilendirileceğine bağlı olarak değişecektir (Janeba, 1997: 6,9 ve Stewart and Webb, 2003: 4-6).

Vergi rekabeti için yapılan tanımlara dayanarak vergi rekabetinin üç unsurunun olduğu söylenebilir: *Birincisi*, vergi rekabeti, birey veya işletmelerin uluslararası rekabet gücünü artırarak yabancı yatırımları² ülkeye çekmeye yönelik bir uygulamadır. *İkincisi*, vergi rekabeti uluslararası rekabeti içerir. Uluslararası vergi rekabeti kavramı, diğer ülkelerin vergi politikalarından etkilenen bir ülkenin daha iyi bir durumda olması veya tersi durum için kullanılır. Vergi rekabetinde yükümlüler (yatırımcı, şirket veya çalışanlar) kendileri için daha uygun bir vergi sistemine sahip ülkeye gideceklerdir. Bu anlamda uluslararası vergi rekabeti, dışa açık ekonomilerde optimal vergilemeden farklıdır (Janeba, 1997: 8). *Üçüncüsü* ise, vergi rekabetiyle sağlanacak vergi avantajlarının çeşitli vergisel teşvikler yoluyla gerçekleştirilmesidir. Vergisel teşvikler tarihin hemen her çağında tüm ülkelerin vergi sistemlerinde yer almışlardır. Yatırımların yerleşim yerlerine ilişkin nihai kararlarda, vergi dışı belirleyici faktörler³ etkili olmakla birlikte, diğer koşullar aynı kalmak şartıyla (ceteris paribus) özellikle dolaysız vergiler, oldukça büyük önem taşırlar. Ampirik olarak da yatırım kararlarının vergi politikalarına duyarlı olduğu kanıtlanmıştır (Stewart and Webb, 2003: 2). Özellikle yabancı doğrudan yatırımlar, yüksek efektif vergi oranlarına daha

¹ Bu oranlar, “efektif marjinal vergi oranı” ve “efektif ortalama vergi oranı”dır. Bkz. Devereux, Griffith and Klemm, 2002).

² Bu yatırımlar, portföy yatırımları ve doğrudan reel yatırımlardan oluşmaktadır.

³ Bu faktörler; bir ülkedeki siyasi ve ekonomik istikrar, sosyal, fiziki ve iletişim altyapısı, ilgili sektördeki pazarın fiili ve potansiyel büyüklüğü, işgücü maliyeti, nitelikli işgücünün mevcudiyeti, nüfusun uluslararası görünümü, bankacılık sistemi, yeni teknolojilere ulaşma ve büyük pazarlara girişten oluşmaktadır (Pinto, 2002: 3, Genschel, 2001:11).

fazla negatif reaksiyonda bulunurlar (Edwards and Rugy, 2002: 7). Örneğin Meussen yaptığı çalışmasında, bir ülkede şirketlere yönelik efektif vergi oranında % 1'lik bir indirimin, ilave yabancı doğrudan yatırımları yaklaşık olarak % 3.3 oranında artırılabilceğini belirtmiştir (Meussen, 2003: 5). Benzer şekilde, geniş vergisel teşviklere sahip dört Avrupa ülkesi, Avrupa'daki GSYİH'nın sadece % 9'na sahip olmalarına rağmen, 1996-2000 yılları arasında Amerikan yabancı doğrudan yatırımların % 38'ni kendi ülkelerine çekebilmişlerdir.

Yabancı yatırımlar, özellikle sermaye sorunu olan az gelişmiş ülkeler için oldukça önemlidir. Küreselleşme ile yabancı yatırımlara yönelik politik tutum değişmiştir. Günümüzde birçok hükümet, ekonomik büyümeyi artırmanın kilit faktörü olarak gördükleri yabancı yatırım akışını aktif olarak teşvik etmektedir (Edwards and Rugy, 2002: 1-2, 7-8).

Dolayısıyla vergisel teşviklere sahip ülkelerin varlığının, bunların dışındaki ülkelere mali işlem ve kurumların vergilendirilmesinde bir sınırlama oluşturduğu söylenebilir (Goode, 1980: 257).

Vergi rekabeti hakkında farklı görüşler ileri sürülmüştür. Bu görüşler genellikle kamu maliyesi literatüründe önemli bir yeri olan etkinlik ve yeniden dağıtım üzerine vergi rekabetinin yaratacağı etkilere odaklanmaktadır.

Bazı yazarlar tarafından kamu maliyesi bağlamında vergi rekabetinin; düşük vergili ülkelere yatırımların akışına neden olarak kaynakların en yüksek etkinlik ölçüsünde değerlendirilip kullanımını önleyebildiği, bunun ise etkisiz vergi ve harcama politikasına neden olduğu ileri sürülmüştür. *Bazı yazarlar* ise, vergi rekabetine tamamiyle karşı çıkmamaktadırlar. Minimum düzeyde vergi rekabetinin, kamu harcamalarını kendiliğinden sınırlamasından dolayı istenilebilir olduğunu belirtmektedirler (Eggert, 2001: 528). Bu görüşü savunan yazarların dayandıkları temel gerekçeler şöyle özetlenebilir:

i) *Ekonomik perspektif açısından vergi rekabeti hükümetlerde etkinliğe ve herkes için olası en yüksek refaha düzeyine yol açabilir.* Ancak gerekli koşul, global piyasaların tam rekabet koşullarına sahip olmasıdır. Piyasalarda aksak rekabet olduğu zaman, piyasa gücü tek başına belirlenen politik amaçları gerçekleştirmez. Aynı durum vergi rekabet için de geçerlidir. Bu alandaki herhangi bir rekabet de bazı düzenlemelere ihtiyaç gösterir (Meussen, 2003: 1).

ii) *Önemli yayılımcı etkilere sahip bazı kamu harcama türleri, vergi rekabetinin aşırı boyutlara ulaşmasını önleyebilir.* Uluslararası kamusal mal ve hizmetler bu harcama türlerine örnek olarak gösterilebilirler. Örneğin ulusal karbondioksitle ilgili emisyon hacmindeki bir düşme diğer ülkelere de olumlu etkiler yaratır. Yine devletin desteklediği araştırma-geliştirme faaliyetleri, teknoloji ve patent transferi yoluyla diğer ülkelere faydalar sağlayabilir. Genişletici maliye politikaları ithal mallar için talebi artırarak,

ülke dışındaki işsizlik düzeyini düşürür. Bu gerçekler vergi rekabetini kısıtlayabilir.

iii) *Yoğunluk maliyetleri⁴ de aşırı vergi rekabetini azaltabilir.* Yoğunluk maliyeti, yabancı yatırımcıların ülkeye gelmesi için tanınan teşvikleri azaltır. (Bjorvatn and Schjelderup, (March, 2002): 111-112).

Vergi rekabeti dolayısıyla vergi gelirlerindeki değişiklik, başlıca iki etkiye bağlıdır. Bunlar; “*vergi oranı etkisi*” ve “*vergi matrahı etkisi*” dir. Vergi oranının artmasının vergi gelirlerini artırıcı etkisine “*vergi oranı etkisi*” denilmektedir. Bu olumlu bir etkidir. Daha yüksek bir vergi oranı nedeniyle, hareketli sermaye stoklarının bir bölümünün başka ülkeye gitmesi sonucu vergi matrahının azalması ve dolayısıyla vergi gelirlerinin azalması sonucunu yaratan dolaylı etki ise, “*vergi matrahı etkisi*” olarak adlandırılır (Dehejia and Genschel, 1998: 12). Vergi matrahı etkisinde, vergi oranları çok düşük olacaktır. Çünkü ülke sermaye faktörüne dayalı vergi matrahının tamamı veya bir bölümünü kaybetmekten korktuğu için vergi oranlarını artırmaya cesaret edemeyecektir. Böyle bir durumda ülkelerin sermaye vergileri oranlarını ortak bir şekilde artırmalarının yararlı olacağı varsayılmaktadır (Konrad and Schjelderup, 1999: 156).

Vergi rekabetinin maliyetleri ve vergi rekabetinde zarar görenlerin olabilmesi hem politikacı hem de ekonomistlerin vergi rekabetinin istenmeyen yan etkileri için bir çare olarak *vergi harmonizasyonunu* savunmalarına yol açmıştır. Global vergi harmonizasyonu istenmesine rağmen uygulanması, bazı ülkeler düşük vergili ülke statüsünü tercih edebilecekleri için kısmen zordur. Örneğin AB ülkeleri katma değer vergisi oranlarını kısmen harmonize edebildikleri halde, gelir üzerinden alınan vergilerde harmonizasyon gerçekleştirilememiştir. Yine harmonizasyondan elde edilecek kazanç, harmonize edilen bölgenin büyüklüğü kadar, harmonize edilen bölgeler dışındaki ülkelerin tepkisine de bağlıdır (Konrad and Schjelderup, 1999: 157-158).

Ülkelerin Vergi Rekabetine Başvurma Nedenleri

Ülkelerin vergi rekabetine (yararlı vergi rekabeti) başvurma nedenleri şöyle sıralanabilir:

1) Vergi rekabeti mali disiplini sağlar: Ulusal vergi matrahı üzerinde hükümetlerin tasarruf gücü, vergi sistemlerini kendi çıkarları için manipüle etmek isteyen partiler ve çıkar gruplarına fırsat verebilir. Bu durum bir yandan kamusal mallar dolayısıyla kamu harcamalarında aşırılık tehdidinde diğer yandan mali yönden güçlü bir azınlığın lehine vergi yükünün yeniden dağılımına neden olabilir. Uluslararası rekabet baskısı, devletleri

⁴ Yapılan yatırımlar sonucu oluşan, kirlilik gibi çevresel sorunların maliyetidir.

vatandaşlarına kamu hizmetleri ve vergi yükünü daha iyi ve dengeli şekilde sunmaya itecektir.

Mali disiplinin sağlanması ise, başlıca üç şekilde yapılabilir. *Birincisi* kamu kurumlarının etkin organizasyonu, *İkinci* olarak sunulan kamusal malların azaltılması ve *üçüncüsü* vergi matrahı ve vergi oranları kadar, farklı vergi türleri arasında makul bir dengenin sağlanmasıyla gerçekleştirilebilir (Schön, 2000: 92-93).

2) Uluslararası vergi rekabetinin arkasında yatan kilit düşünce verginin “*tarafsızlığı*”dır. Kaynak dağılımında etkinliği sağlayan temel faktör verginin tarafsızlığıdır. Ekonomistler genel olarak ekonomik kararları bozmayan vergi sistemini desteklemektedirler (Edwards and Rugsy, 2002: 22). Vergilerin tarafsızlığı bozan etkileri, vergi teşvik önlemleriyle giderilebilir. Böylece piyasada oluşan kaynak dağılımının ekonomik ve sosyal hedefler doğrultusunda değiştirilmesi mümkün olabilir.

3) Ayrıca adil bir vergi rekabetinin, ekonomik etkinlik sağlaması ve fiyatlar genel düzeyini düşürmesi nedeniyle yararlı olduğu ileri sürülmektedir (TOBB, 2001: 32).

4) Hükümetler ekonomik çöküntü, bunalım tehdidiyle yükümlülerin zor duruma düşmelerini önlemek üzere de vergi rekabetini sağlayıcı önlemler alabilirler (Teather, 2002: 58). Örneğin işsizlik sözkonusu olduğunda, vergi rekabeti için bir ilave teşvik sağlanabilir. Böylece hükümetler oluşacak ilave sermaye ile yaratılan istihdamdan faydalanacaklardır (Wilson, 1999: 271).

5) R. Teather, tüm rekabet şekilleri faydalı olduğu için vergi rekabeti de faydalıdır demiştir. Monopol, tüketicinin istediğinden daha az üretim ve etkinsizliği teşvik eder (Smith, 1970: 164-165, 251). Monopol olarak arzıcı konumunda olan devlet, doğal olarak etkinsiz olabilir.

Vergi rekabetinin işleyişi, emek ve sermaye piyasalarındaki rekabetle aynıdır. Vergi rekabeti de, upki emek ve sermaye faktörünü ülkeye çekmek için ülkeler arasında; serbest emek piyasasında emeği istihdam edebilmek için işverenler arasındaki, bir rekabete veya bir serbest sermaye piyasasında finansman kaynakları için işletmeler arasında rekabet yaratılmasına benzer şekilde oluşur. Vergi rekabetinde, yükümlüler (ya yatırımcı, şirket ya da çalışanlar) daha uygun bir vergi sistemine sahip ülkeye gidebilirler. Tüm rekabet türleri için avantajlar aynıdır. Özetle tüketici talepleri için daha fazla etkinlik ve daha büyük tatmin sağlamaktır (Teather, 2002: 59).

6) Bir ekonomide çokuluslu girişimlerin hedefi, sadece buldukları ülkedeki emek gücünü ülkede tutmak değil, aynı zamanda diğer ülkelerdeki emeği ülkeye getirmektir. Çünkü çokuluslu bir girişimci olmayı seçen bir firmanın, sadece yatırımında bulunduğu ülkenin yerli pazarına hizmet etmek için bir fabrika kurması, çok nadir rastlanan bir uygulamadır. Tersine çokuluslu girişimler, çevre ülkelerdeki tüketicilere de mal ve hizmet sunma temeline dayalı olarak kurulurlar (Haufler and Wooton, 1997: 1). Bu durum uluslararası düzeyde rekabetçi vergi sistemini gerektirir.

7) Vergi rekabeti sayesinde kaynakların daha etkin dağılımı ve kullanımı sağlanarak dünya genelinde refah ve yaşam standardı yükseltilebilir (OECD, 1998: 14).

8) “Yararlı” vergi rekabeti hükümetleri, kamu harcamalarını makul bir düzeyde olmak koşuluyla mümkün olduğunca düşük tutmaya yöneltecektir. Bu durum hükümetleri, vergi yükümlülerinin toplam vergi yükü ile aralarında sosyal altyapı yatırımlarının bulunduğu kamu hizmetlerinin kabul edilebilir bir düzeyi arasında uygun bir dengeyi bulmaya zorlar.

9) Aynı vergiler her ülke için aynı sonuçları vermeyebilir. Örneğin aynı satış vergileri tüm bireyler için aynı etkilere sahip değildirler. Zengin yerleşim yerlerindeki tüketiciler bu vergilere daha kolay katlanabilirlerken, marjinal yerleşim yerlerindeki için katlanma daha zor olabilmektedir. Tek bir uygulama daha fakir komşu, bölge ve toplumları cezalandırmayla sonuçlanabilir (Gaffney, 2002: 2, 6). Bu nedenle tam vergi harmonizasyonu gelişmiş ve gelişmekte olan tüm ülkelerde ne istenmekte ne de uygulanabilir olmaktadır (Asher and Rajan, 1999: 13).

10) Uzun dönemde vergi rekabeti, sadece ulusal bütçede disiplin ve kontrol etkisine sahip olmayacak aynı zamanda, ulusal yasal düzenlemelerin spontane yaklaşmasına yol açabilecektir. Vergi rekabetiyle vergilerin, kamu hizmetleri ve vergi yükleri arasında dengeli bir ilişkiyi temsil eden bir düzeye inmesi sağlanacaktır. Bu spontane yaklaşmanın avantajı, bir yandan ülke bireylerinin lehine efektif vergi yükünün yansımaları, diğer yandan vergi türleri, vergi matrahı, vergi oranları ve vergi uygulamalarında çok düşük bir düzenlemeyle yasal vergi sisteminin niteliği, vatandaşların ve girişimcilerin kararlarını en az bozan bir yönde optimize edilecektir (Schön, 2000: 93).

Vergi Rekabetini Etkileyen Unsurlar

Vergi rekabetinin etkisi çeşitli unsurlara göre değişiklik gösterebilmektedir. Bu unsurlar şöyle sıralanabilir:

i) Eğer bir ülkede sermayenin vergilemesinde *varış veya yerleşilen ülke* esasına dayalı bir vergileme mevcutsa politik süreç içinde vergi rekabetinin marjinal etkinlik maliyeti sıfır olur (Eggert, 2001: 528).

ii) Vergi rekabetinden beklenen sonuçlar konusunda ülkeler arasında farklılıklar bulunmaktadır. Yapılan ampirik çalışmalar, daha büyük ülkelerin vergi rekabetinden daha fazla kazanç sağlayabileceklerini göstermişlerdir. Bunun temel nedeni, daha büyük ülkenin daha fazla pazar gücüne sahip olması ve sonuç olarak daha yüksek ticaret/tüketim vergisi dengesi kurabilmesidir (Haufler and Wooton, 1997).

iii) Hükümetler çok daha kârlı projeler için vergi rekabetini teşvik ederler. Çünkü böyle projeler ya daha fazla sosyal faydalar yaratırlar ya da daha hareketlidirler. Dolayısıyla daha yüksek düzeyde kârlı firmaların hareketlilik derecesi, daha düşük kârlı firmalarından fazladır (Devereux, Griffith and Klemm, 2002: 4, 44).

iv) Belirli sektörler vergisel teşviklere özellikle Avrupa gibi açık pazarlarda diğer sektörlerle göre daha fazla duyarlıdır. Kısmen de hareketli ekonomik faaliyetler (mali, sigorta ve kiralama faaliyetleri gibi) ve nitelikli emekler (şirket yöneticileri, uzmanlar ve araştırmacılar gibi), olumlu vergi rejimlerinden daha fazla etkilenirler. Çünkü bunlar diğer ülkelere kolaylıkla gidebilirler.

v) Vergi rekabetinden doğan kayıplar simetrik olarak dağılmayabilir. Kısmen küçük ülkeler, uluslararası hareketli sermaye üzerinde daha fazla rekabet edebilirler. Çünkü bu ülkeler, daha düşük vergi oranına sahip olacaklarından dünyadaki portföy sermaye stoklarının oransal payından daha fazlasını ülkelerine çekebileceklerdir. Sonuç olarak küçük ülkeler, büyük ülkelerden daha fazla kişi başına portföy şeklindeki sermaye kullanımına sahip olabileceklerdir. Tersine yabancı doğrudan yatırımlar için rekabette büyük ülkeler piyasa büyüklüğü nedeniyle daha avantajlıdır (eğer pazarlar arasında işlem maliyeti var ise) (Konrad and Schjelderup, 1999: 156-157).

vi) Yatırım türleri arasında yer alan portföy yatırımları, vergilere karşı daha fazla duyarlılık göstermektedirler.

Vergi Rekabeti Teorisi: Tiebout Teorisi

Vergi rekabeti teorisi, 1956'da Charles Tiebout tarafından formüle edilen "*Tiebout Teorisi*" ile açıklanmaya çalışılmaktadır (Tiebout, 1956). Ekonomik literatürde *Tiebout teorisi*, "yerel yönetimler arasındaki rekabet sonucu, bireylerin istedikleri kamusal malların etkin bir biçimde üretilmesinin sağlanabileceği" hipotezine dayanmaktadır. Tiebout bireylerin, kamusal malları sağlayan yerel yönetimleri ve tercihlerini en iyi şekilde tatmin eden vergi fiyatlamasını seçtiklerini varsaymaktadır. Örneğin bazı aileler kamu okullarının daha iyi finanse edilmesini istiyorlarsa, daha yüksek servet vergisi ödemeyi kabul edebilirler. Eğer istemiyorlarsa, daha düşük vergili veya tercih edilen vergi-fayda bileşimini sunan veya daha sınırlı kamu hizmetleri veren yerlere gidebilirler (eğer başka yere gitmek maliyetsiz ise). Bu açıdan Samuelson, Tiebout'un analizini, bireylerin kamusal mallar için

tercihlerini açıklayamayacağını belirterek eleştirmiştir (Cullis and Jones, 1998: 297).

Tiebout'un hipotezine göre, hareketli emek için yerel yönetimler arasındaki rekabet, toplumun refahını artıracaktır. Şöyle ki, bir bölgedeki faktörlerin başka bölgelere gitmesini önlemek için yetkililer, bireylerin tercihlerine uygun vergi ve kamu harcama bileşimini belirlemek zorundadırlar (Stiglitz, 1994: 791).

Ancak vergi rekabeti, Tiebout'un teorisinden bazı açılardan ayrılmaktadır. Ayrılığın temel kaynağını bölge içindeki dışsallıklar oluşturmaktadır. Tiebout teorisi, bu dışsallıkları dikkate almamaktadır. Bir bölge yönetiminin kendi sakinlerinin refahını artırıcı uygulamaları, diğer bölgelerde yerleşenlerin refahında düşmeye yol açabilir. Buna mali literatürde, "*negatif mali dışsallık*" denir. Diğer bir ifadeyle *negatif mali dışsallık*, diğer bölgelerdeki devlet bütçesi üzerinde bir bölgenin kamu politikalarının etkisiyle oluşturduğu dışsallıktır (Goodspeed, 2002: 360). Yaratılan faktör hareketliliği sonucu oluşan dışsallıklar refah maksimizasyonunu önleyecektir. Diğer bir ifadeyle bu dışsallıklar, faktörlerin yanlış dağılımına neden olarak bölgeler arasında etkisiz politika farklılıklarına yol açabilecektir. Çünkü yerel yönetimler kendi bölgelerine yerleşenlerin çıkarları için en iyi olmayan politika seçimi yapabilirler. Bu tür davranışlar bölge içinde olası çeşitli olumsuz dışsallıkları artırabilir (Wilson, 1999: 270-272. Bir girişimci, başka bir yerel birime gittiği zaman, gittiği bölgede yerleşenleri etkileyen *yoğunluk maliyetiyle* (bu maliyet girişimcinin faaliyetleri sonucu oluşan kârlılık dolayısıyla olabilir) ilgilenmemektedir. Girişimcinin bu bölgeye gelmesi kararını, iki bölgeden sağlayacağı faydalar arasındaki farklılık belirleyecektir (Cullis and Jones, 1998: 299).

Ayrıca yerel yönetimler farklı üretim teknolojilerine, farklı bireysel tercihlere ve değişen faktörlere sahip oldukları için, farklı vergi oranlarını tercih edebilirler. Ancak vergi oranı farklılaştırması ekonomide iki etkisizlik türüne neden olabilir. *İlki*, kamusal mal düzeyi konusunda oluşan etkisizliktir. Çünkü yerel yönetimler yukarıda belirtilen bölge içi dışsallıkları dikkate almada başarısızdırlar. *İkincisi*, sermayenin yerel yönetimler arasında yanlış tahsisidir. Sermayenin marjinal çıktısı, yüksek vergili bölgelerde nispi olarak yüksek olacaktır. Eğer vergi oranları bölgeler arasında farklıysa tam olarak etkin kaynak dağılımına ulaşamaz (Wilson, 1999: 276).

Dolayısıyla vergi rekabetini salt Tiebout'un yerel yönetimler için geliştirdiği hipotezle açıklamak doğru olmamaktadır.

KÜRESELLEŞME VE VERGİ REKABETİ

Küreselleşme sonucu artan ekonomik entegrasyon, birey ve işletmelere, yabancı ekonomik fırsatların avantajlarından yararlanma konusunda daha fazla serbestlik kazandırmaktadır. Böylece yabancı ülkelerde şube açma veya merkezi yurtdışına taşıma firmalar için kolaylaşmaktadır. Hem döviz hem de sermaye hesaplarının liberalizasyonu firmaların hareketliliğini artırmıştır. Dalgalı döviz kuruna adaptasyonun yaygınlaşmasıyla yatırım akışını serbestleştirecek sınırlar açılmıştır (Edwards and Rugs, 2002: 4). Entegre bölgeler içinde mal ve faktör ticaretindeki engeller azaltılmakta veya kaldırılmaktadır. Klâsik örnek olarak 1993'de tek pazar olarak kurulduğundan beri AB'de mal ve faktörlerdeki serbest ticaret verilebilir. Eşit önemde bir diğer örnek Amerika, Kanada ve Meksika tarafından şekillendirilen 1994'de oluşturulan bir serbest ticaret bölge anlaşması olan NAFTA'dır. Daha evrensel düzeyde mal ve faktör ticareti, Dünya Ticaret Örgütü'nün liderliğinde GATT çerçevesi içinde Uruguay görüşmeleri ile genişletilmiştir.

Dünya ticaretindeki bu gelişmeler; bir yandan ülkeleri uluslararası rekabet güçlerini artıracak önlemler almaya zorlamış, diğer yandan ekonomik faaliyetler ve yerleşim kararları üzerinde önemli bir faktör olan vergilerin önemine katkıda bulunmuştur (Janeba, 1997: 2).

Hızlı gelişmelerin yaşandığı “iletişim”, “enformasyon” ve “teknoloji” kavramlarıyla paralel bir seyir izleyen küreselleşme sürecinin temel niteliklerinden olan liberalizasyon ve artan üretim faktörleri hareketliliği vergi politikalarında değişim yaratmıştır.

Küreselleşme, geniş bir vergi matrahı ve düşük vergi oranları üzerine odaklanan vergi reformlarının arkasındaki itici güçlerden birini oluşturmaktadır. Özetle bu reformların çoğu, yeni global çevreye vergi sistemini adapte etme gereksiniminin bir sonucudur (OECD, 1998: 13-14).

Maliye politikası üzerinde küreselleşmenin etkileri “*etkinlik hipotezi*” ve “*tazmin hipotezi*” olarak adlandırılan iki hipotezle açıklanmaktadır. *Etkinlik hipotezi*, hareketli faktör ve mallar için hükümetlerin rekabeti ve ulusal devlet kavramındaki erozyonu açıklamaktadır. Vergi rekabeti, etkinlik hipotezi ile ilgilidir. *Tazmin hipotezi*, hükümetlerin küreselleşmeden dolayı artan ekonomik risklere karşı vatandaşlarını korumak için, refah devletini geliştirmelerini önerir (Bretschler and Hettich, 2002: 697-698).

Küreselleşme ile birlikte *ulus devlet* kavramı zayıflamış yerini entegre edilmiş bir dünya kavramına bırakmıştır. Bu durum vergileme alanında iki temel değişimle kendini göstermektedir:

i) Her ülke kendi vergi politikasını ulusal ekonominin gereksinimlerine göre biçimlendirmektedir. Vergileme şekilleri ve düzeyi; kamu tarafından

sağlanacak mal ve hizmetlerin düzeyi, bir ülke için gerekli olan kaynak tahsisi, istikrar ve yeniden dağıtım amaçlarına dayalı olarak oluşturulmaktaydı. Yine vergi oranları, kamu harcamalarının düzeyi ve vergi teşviklerinin kullanımı, öncelikle ulusal etkileri baz alınarak ve ulusal kurumlara dayalı olarak kararlaştırılan konulardı. Vergi politikalarının diğer ekonomiler üzerindeki etkileri, bazı uluslararası yayımlar dışında genellikle sınırlıydı.

Küreselleşme süreci ile birlikte ülkeler, rakipleri veya ticari ilişkiler içinde buldukları diğer ülkelerin vergi politikalarındaki değişikliklerine karşı daha duyarlı ve bilinçli olmak durumundadırlar.

Günümüzde hiçbir ülke diğer ülkelerdeki vergi değişikliklerinden izole edilemez. Bu durum mali literatürde “*mali dışsallık*” kavramıyla açıklanmaktadır. *Mali dışsallık* genel olarak, bir vergileme yetkisine sahip otoritenin belirleyeceği vergi oranının, diğer vergileme otoritelerinin vergi gelirlerini etkilemesini ifade etmektedir. *Mali dışsallık*, daha önce açıklanan “*negatif mali dışsallık*” ve “*pozitif mali dışsallık*” şeklinde ikiye ayrılır (Goodspeed, 2002: 360). Bir ülkedeki vergi yükü artışı, bazı yatırımların ülkeden kaçmasına neden olur. Vergiyi artıran hükümet, vergi matrahında bir kayıp olarak bunu görecektir. Fakat bu durum diğer ülkeler için bir kayıp olmayabilir. Yatırımların gittiği diğer ülke, vergi oranını yükseltmese bile, bu değişimden dolayı gelir elde edecektir. Bu ise “*pozitif mali dışsallık*”tır (Janeba, 1997: 7,8). Diğer bir ifadeyle bir ülkedeki vergi oranı artışı vergi arbitrajı faaliyetlerine neden olacak, diğer ülke için pozitif bir dışsallık sağlayacaktır. Bu şekilde oluşan mali dışsallık, “*vergi matrahı etkisine*” neden olur (Haufler, 1993: 37).

Ayrıca küreselleşme ülkeleri yatırımlar için “*mali iklim*” sağlayacak uygun yer düzenlemek üzere vergi sistemlerini ve kamu harcamalarını devamlı olarak değerlendirmeye teşvik etmektedir (OECD, 1998: 13).

ii) Artan küreselleşme vergileme alanında ulusal politikaların gücünü sınırlamaktadır. Diğer bir ifadeyle ülkelerin vergi politikalarını belirlemedeki bağımsızlıklarını azaltmıştır (Heij, 1991:1 ve Asher and Rajan, 1999: 1).

Küreselleşme süreci bağlamında, vergi rekabetiyle ilgili teorik olarak üç hipotez ileri sürülmektedir. Bunlar (Bretschler and Hettich, 2002: 700); **a)** Bir ülke dünya sermaye piyasasına ne kadar fazla entegre olursa, sermaye vergileri o kadar düşük olacaktır. **b)** Bir ülke dünya sermaye piyasasına ne kadar fazla entegre olursa, emek üzerinden alınan vergiler sermaye vergileri ile karşılaştırıldığında o kadar yüksek olacaktır. **c)** Belirli bir entegrasyonun varlığında, daha küçük ülkeler daha büyük ülkelere göre daha düşük sermaye vergisi oranlarına sahip olacaklardır.

Dünya ekonomilerinde büyüyen entegrasyon, ticarete liberalizasyon ve sermaye üzerindeki kontrolün kalkması süreci, iletişim ve ulaşırma

teknolojilerindeki hızlı yenilikler, sadece ülke sınırları arasında mal, hizmet, sermaye ve iş hareketliliğini kolaylaştırmamakta aynı zamanda, bu faktörlerin ulusal vergilemeye tabi tutulmasını da zorlaştırmaktadır. Küreselleşme özellikle kurumlar vergisi üzerinde negatif ve önemli etkiye sahiptir. 14 OECD ülkesi için 1967-1996 dönemi için yapılan ampirik bir çalışmada bu durum doğrulanmıştır (Bretschler and Hetrich, 2002: 695).

Uluslararası Faktör Hareketliliği ve Vergi Rekabeti

1980 sonrası oluşan büyük pazar denilen ticaret alanlarının genişlemesi dünya ekonomisinde uluslararası faktör hareketliliğini beraberinde getirmiştir (Aktan, 2004: 1). Faktör hareketliliği, ülkeler arasında vergi rekabetini başlatan etken olmuştur. Ancak uluslararası faktör hareketliliğinin derecesi üretim faktörleri türlerine göre değişmektedir. Üretim faktörleri içinde en başat faktörler emek ve sermayedir. Dolayısıyla bunların hareketliliği tüm ülkeler için oldukça önemlidir.

Emek faktörünün hareketliliğinde aile ve politik yapı gibi etmenlerin yanısıra ekonomik nedenler de önemli bir belirleyicidir. Ekonomik nedenlerin başında da vergiler gelmektedir. Emegın uluslararası hareketliliğinde vergilerin önemini artıran birçok faktör bulunmaktadır. Bunlar; i) İnternet sayesinde firmaların uluslararası iş araştırmaları yapma olanaklarının artması ve yabancı ülkelerdeki iş fırsatları hakkında bilgi edinmenin artırması ii) Azalan seyahat ve haberleşme maliyetleri sayesinde, yabancı ülkelerdeki iş fırsatları hakkında bilgi edinmenin ve çalışanların yakınlarıyla daha yakın ve sık ilişki kurma imkanlarının artması, iii) Birçok baskıcı rejimlerdeki göç sınırlamalarının kaldırılması, iv) Bireylerin yerleşim alanı dışındaki ülke veya ülkelerde işler yapabilmesini sağlayan teknolojideki gelişmeler, v) Bölgesel ticaret anlaşmalarıyla emegın hareketliliğinin artmasına izin verilmesi. Örneğın AB'ye üye ülkeler arasında emegın hareketliliğine izin verilmektedir. vi) Birçok ülkenin nitelikli emek için göç sınırlarını genişletmiş olması. vii) Ayrıca birçok ülkenin emegın çifte vergilendirilmesini önleme ve göçü kolaylaştırıcı vergi anlaşmaları ve iki taraflı göçmen anlaşmalarını imzalamış olması şeklinde sayılabilir.

Emek türleri içinde de hareketliliğın derecesi bakımından farklılık bulunmaktadır. Profesyonel ve teknik eleman gibi (şirket yöneticileri, uzmanlar ve araştırmacılar gibi) belirli beşeri sermaye türleri sadece daha hareketli olmakla kalmayıp, aynı zamanda ülkeler arasındaki vergi yükü dağılım farklılıklarına daha duyarlı olan emek türleridirler. Birçok ülkede gelir vergileri, gelirle birlikte artan marjinal oranlara sahiptirler. Bu nedenle vergi rekabetine en fazla duyarlı olarak tepki verenler, en yüksek gelire sahip olan ve en nitelikli emek gruplarıdır (Edwards and Ruyg, 2002: 8).

Emek faktörü hareketliliğinden yararlanarak, uluslararası vergi rekabetinin oluşturulmasında birtakım belirleyici faktörler bulunmaktadır.

Örneğin demografik durum. Yaşlı nüfusa sahip ülkeler, rekabet maliyetini azaltmak için diğer ekonomiler özellikle gelişmekte olan ve geçiş ekonomilerindeki genç ve nitelikli işgücünü kullanmaya gereksinim duyarlar (Asher and Rajan, 1999: 3). Bu ülkeler sözkonusu emeği ülkelerine çekmek için emekten alınan vergileri azaltıcı vergi rekabeti uygulamalarına girişeceklerdir. Ayrıca ortak dil ve kültürü paylaşan ülkelerin (Kanada ve ABD gibi) daha güçlü vergi rekabeti baskısı hissetmeleri beklenir (Edwards and Rugsy, 2002: 8).

Ancak belirtmek gerekir ki, emeğin başka ülkelere gidişinde mali olmayan faktörler de büyük rol oynadığından, vergi rekabetinin bu faktör için net etkisi, ülkeler açısından diğer faktörler eşitlendiği zaman tam görülebilecektir (Edwards and Rugsy, 2002: 8-9).

Sermaye en hareketli üretim faktörünü oluşturmaktadır. Yüksek sermaye hareketliliği, vergiler aracılığıyla yerleşim kararlarını etkileyerek gelişmekte olan ülkeler arasında yoğun vergi rekabeti yaratmaktadır. Yüksek sermaye hareketliliği, ulusal bazda önemli değişiklikler olmaksızın uluslararası stratejik düşüncelere bağlı olarak da artabilir.

Küreselleşme ve artan sermaye hareketliliği, ülkeler için sermaye ve mali piyasaları geliştirmek, vergi sistemlerini modernleştirmek ve sermaye akışındaki vergi engellerini düşürmek için bir teşvik unsuru olarak kabul edilmektedir (OECD, 1998: 13).

Ayrıca küreselleşme, gayrimenkul ve niteliksiz emek gibi hareketli olmayan faktörler için talep elastikiyetini artırırken, sermaye ve nitelikli emek gibi hareketli faktörler için bir vergi rekabetiyle daha yüksek arz elastikiyetini gerçekleştirir. Bu durum iki sonuç yaratmaktadır.

İlk sonuç, Ramsey Kuralına dayanmaktadır (Ramsey, 1927, Coady and Dréze, 2002). Bu kurala göre etkinlik temeline dayalı olarak, marjinal vergi oranı ile faktör arz elastikiyeti arasında ters yönlü bir ilişki bulunmaktadır. Böylece hareketli olmayan faktörlere nisbetle, hareketli faktörler için, tercihli vergi işlemi etkinlik temeli esas alındığında haklı görülmektedir. Hareketli faktörlerin nispi olarak yüksek arz elastikiyeti, bu faktörler üzerindeki vergi yükünün öncelikle hareketli olmayan faktörlere kaydırılmasını sağlar. *İkinci sonuç*, küreselleşmenin "Musgrave tarafından açıklanan kurumlar vergisi oranının, kişisel gelir vergisinin en üst oranından çok daha düşük olamayacağı" şeklindeki geleneksel görüşü büyük ölçüde güçlendirmesidir. Bu durum vergi yükünü azaltmak için şirketleşmek yerine, bireysel veya aile işi kurmayı teşvik etmeyecektir.

Küreselleşme, sermaye ithal eden ülkelerdeki gelir vergisi oranlarının, sermaye ihraç eden ülkelerdekinden daha yüksek olmaması gerektiği tezini de güçlendirmektedir (Asher and Rajan, 1999: 4-5).

Vergi Rekabeti Uygulamaları

1980'ler boyunca batı dünyasında önemli vergi reformları gerçekleştirilmiştir. Reformlar sürecinde temel dalgalanmalar 1980'lerin ortalarında olmakla birlikte, 1990'lar boyunca bu reformlar devam etmiştir (Devereux, Griffith and Klemm, 2002: 2, 3). Birçok ülkede tartışmaların odağını oluşturan kurumlar vergisi oranları düşürülmüştür. 24 OECD üyesi ülkenin 18'i, kurumlar vergisi oranlarını azaltmıştır. 1986-1990 yılları arasında, Amerika'nın yanı sıra, diğer önemli sanayileşmiş ülkelerden örneğin Almanya % 6, Fransa % 8 ve Japonya'da % 5.5 puan vergi indirimine gitmişlerdir. OECD ülkelerinde en yüksek dilimdeki ortalama kurumlar vergisi oranı 1986'da % 41'den, 2000'de % 32'ye indirilmiştir (Edwards and Rugsy, 2002: 10). Bu uygulamalarda en dikkati çeken ülke, kurumlar vergisi oranını %52'den % 28'e düşüren İsveç olmaktadır (Tablo: 1).

Tablo 1. En Yüksek Kurumlar Vergisi Oranları (%) 1986-2000 (Ulusal Düzeydeki Vergiler için)

Ülke	1986	1991	1995	2000	1986-2000 Değişme
Avustralya	49	39	33	34	-15
Avusturya	30	30	34	34	4
Belçika	45	39	39	39	-6
Kanada	36	29	29	28	-8
Danimarka	50	38	34	32	-20
Finlandiya	33	23	25	29	-4
Fransa	45	42	33	33	-12
Almanya	56	50	45	40	-16
Yunanistan	49	46	40	40	-9
İzlanda	51	45	33	30	-21
İrlanda	50	43	40	24	-26
İtalya	36	36	36	37	1
Japonya	43	38	38	27	-16
Kore	30	34	32	28	-2
Lüksemburg	40	33	33	37	-3
Meksika	34	34	34	35	1
Hollanda	42	35	35	35	-7
Yeni Zelanda	45	33	33	33	-12
Norveç	28	27	19	28	0
Portekiz	47	36	36	32	-15
İspanya	35	35	35	35	0
İsveç	52	30	28	28	-24
İsviçre	10	10	10	8	-2
Türkiye	46	49	25	33	-13
İngiltere	35	34	33	30	-5

Amerika	46	34	35	35	-11
26 OECD ülkesi için ortalama	41	35	33	32	-9

Kaynak: OECD, *Tax Rates are Falling*, March-April 2001.

AB ve G7 ülkeleri için yapılan araştırmalarda da aynı sonuca ulaşılmıştır. Örneğin M. P. Devereux, R. Griffith ve A. Klemm tarafından yapılan bir çalışmada şu sonuçlar elde edilmiştir; *i)* Öncelikle aralarında Fransa, İngiltere, Almanya ve Amerika'nın bulunduğu bu ülkelerde vergi oranlarını düşürücü ve vergi matrahını genişletici önlemler alınmıştır. *ii)* 1990 yıllarından itibaren bu ülkelerde, marjinal yatırımlar üzerindeki efektif vergi oranı aynı kalırken, daha kâdı yatırımlar üzerindeki vergi oranlarının düşürüldüğü görülmektedir. *iii)* Daha küçük ülkeler genellikle vergi oranlarını indirmişler ancak vergi matrahını değiştirmemişlerdir.

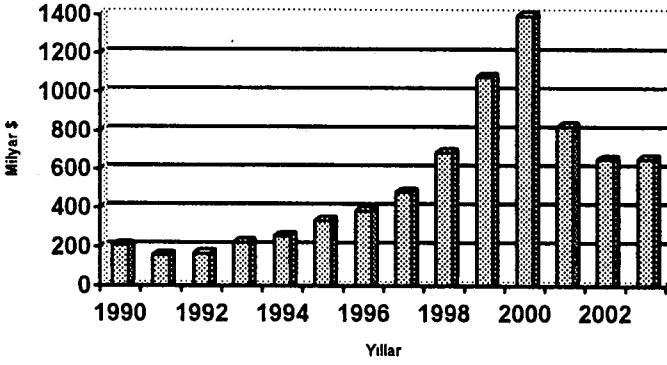
Genellikle tüm ülkelerde kurumlar vergisi oranları indirilmekle birlikte bu oranlar hâlâ oldukça yüksektir. Örneğin başlıca sanayileşmiş ülkeler için en yüksek kanuni oran ortalama % 35'dir. Oysa standart vergi rekabeti modelleri, sermayenin tam hareketliliği durumunda sermaye üzerinden alınan vergileri daha düşük ve hatta sıfır olarak öngörmektedirler (Eijffinger and Wagner, 2001: 2).

Aynı trend kişisel gelir vergisi oranlarında da görülmektedir (Tablo:2). OECD'nin çoğunluk sanayileşmiş ülkelerinde kişisel gelir vergilerindeki ortalama üst vergi oranı 1980'den beri % 20 oranında düşürülmüştür. Vergi rekabetinin bir sonucu olarak, servet üzerinden alınan vergilerin kaldırıldığı veya azaltıldığı görülmektedir. Örneğin 1990'larda Norveç ve İsveç servet vergilerini düşürmüşlerdir. Danimarka, Hollanda, Avusturya ve Almanya ise tamamıyla kaldırmışlardır. Sermayenin hareketliliği bu yeniden dağıtıcı vergilerin toplanmasını da zorlaştırmıştır. (Edwards and Rugy, 2002: 13). Yapılan bu düzenlemeler sonucu şekil:1 ve 2'de görüldüğü gibi dünya genelinde yabancı doğrudan yatırımlar ve portföy yatırımlarının akışı artmıştır. Özellikle 2000 yılında akış oldukça yükselmiş, daha sonra azalmıştır. Bu düşmeye rağmen, her iki yatırım türünde de akış, 1990'daki düzeyden daha yüksektir.

Tablo 2. En Yüksek Kişisel Gelir Vergisi Oranları (%) 1986-2000 (Ulusal ve Yerel Vergiler)

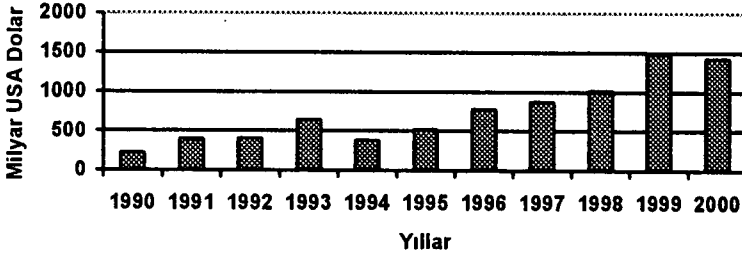
Ülke	1985	1990	1995	2000	1980-2000 Değişme
Avustralya	60	49	47	47	-15
Avusturya	62	50	50	50	-12
Belçika	76	55	58	58	-18
Kanada	50	44	44	44	-16
Danimarka	73	68	64	59	-7
Finlandiya	64	63	55	52	-13
Fransa	65	53	51	54	-6
Almanya	65	65	66	59	-6
Yunanistan	63	50	45	43	-17
İzlanda	56	40	47	45	-18
İrlanda	65	58	48	42	-18
İtalya	81	66	67	51	-21
Japonya	70	65	65	50	-25
Kore	65	60	48	44	-45
Lüksemburg	57	56	50	49	-8
Meksika	55	40	35	40	-15
Hollanda	72	72	60	52	-20
Yeni Zelanda	66	33	33	39	-23
Norveç	64	54	42	48	-27
Portekiz	69	40	40	40	-44
İspanya	66	56	56	48	-18
İsveç	80	72	58	51	-36
İsviçre	33	33	35	31	0
Türkiye	63	50	55	45	-30
İngiltere	60	40	40	40	-43
Amerika	50	33	42	42	-28
26 OECD ülkesi için ortalama	63	53	50	47	-20

Kaynak: OECD, *Tax Rates are Falling*, March-April 2001.



Şekil 1. 1990-2003 Dünyada Yabancı Doğrudan Yatırım Akışı

Kaynak: United Nations, World Investment Report 2003 FDI Policies for Development: National and International Perspectives.



Şekil 2. Dünyada Yabancı Portföy Yatırımları 1990 -2000

Kaynak: IMF, Balance of Payments Statistics Yearbook, 2001.

ZARARLI VERGİ REKABETİ VE ETKİLERİ

Bazı vergi rekabeti uygulamaları, dünya refahını optimum noktasının altına düşüren yanlış kaynak dağılımına yol açmaktadırlar. Bu durum vergi rekabeti ile amaçlanan hedeflere ulaşmayı önleyebilmekte ve birtakım sorunlar yaratabilmektedir. Bu tür vergi rekabetine “*zararlı veya adil olmayan (haksız) vergi rekabeti (bad or harmful competition)*” denilmektedir. *Zararlı vergi rekabeti*, birtakım vergisel avantajlarla, uluslararası yatırım kararlarının çarpıtılmasıyla yaratılan etkinlik kaybı sonucu ülkelerin vergi gelirlerindeki azalmayı ifade etmektedir (Karaca, 2001: 90). Wallace Oates, zararlı vergi rekabetini; bir vergi idaresinin vergi matrahını belirlerken, diğer vergi idarelerinin olası etkilerini dikkate almadığı bir “*mali dışsallık*” türü olarak tanımlamaktadır (Oates, 2001: 507).

Yararlı ve zararlı vergi rekabeti arasında fark teorik olarak kolaylıkla anlaşılabilir. Ancak uygulamada bir ülke tarafından yürürlüğe konan spesifik bir vergi önleminin yararlı vergi rekabeti mi yoksa zararlı vergi rekabeti mi sayılacağını belirlemek oldukça zordur. Bu durum vergi rekabeti tartışmalarında bir konsensus sağlanmasını zorlaştırmaktadır (Pinto, 2002: 3). Bu durumda vergi rekabetinin etkilerinin ölçülmesinin güçlüğü önemli bir faktördür. Sözkonusu etkileri ölçme başlıca dört etkenden dolayı zordur. *İlki*, vergi sistemlerinin karmaşık ve anlaşılmasının zor olmasıdır. *İkincisi*, vergi matrahının yerleşim kararını etkileyen, vergi yanında kamu harcamaları ve diğer yerleşim faktörleri gibi birçok faktörün bulunması. *Üçüncüsü*, yatırımcılara kendilerine sunulan kamu harcamalarından elde ettikleri faydaları bilinmeksizin belirli bir vergi sisteminin nasıl faydalı vergileme sağlayacağını söylemenin zoruğudur. *Dördüncüsü*, aynı amaca sahip birkaç yönetsel politikalar sadece vergi rekabetinin etkilerini görmeyi zorlaştırır (Goodspeed, 1998: 582-585).

Dolayısıyla bir vergi teşvikinin zararlı olup olmadığını nitelendirmek için tek ve objektif kriter bulmak teorik olarak olanaksız olmakla birlikte, genel kabul görmüş *temel kriterler* belirlenmiştir. Bu kriterler şöyle açıklanabilir (Pinto, 2002: 2-6); *i*) Bir vergi teşvikinin sadece ülkeye yerleşmeyen yükümlüler veya bu yükümlülerin işlemleri için olması, *ii*) Çokuluslu şirketler lehine uluslararası kabul edilen prensipler (Örneğin OECD’de yer alan) dışındaki prensiplere göre vergilendirilebilir gelirin hesaplanmasını sağlayan vergi teşvik uygulaması, *iii*) Bir vergi teşvikinin, saydamlıktan yoksun olması halinde zararlı vergi rekabetinin sözkonusu olması, *iv*) Vergi rekabeti sonucu, hareketli ve nispi olarak daha az hareketli vergi matrahları arasında, vergi yükünün dağılımı için her bir ülkenin karar yeteneğinin azaltılması, *v*) Diğer ülkelerin vergi kanunlarıyla uyumlu olmayan teşviklerin varlığı, *vi*) Finansal ve dolaylı olarak reel yatırım akımlarının bozulması halinde ciddi sorunlar oluşması: Örneğin piyasada fiyatlama ayrımcı vergilemeyle gizlendirilirse, serbest piyasa ekonomisinde daha az

etkinlik sözkonusu olabilir (OECD, 2001: 2). **vii)** Ulusal ekonomiden izole edilen ve böylece ulusal vergi matrahı üzerinde etkisi olmayan faaliyetler için verilen vergi teşviklerin olması, **ix)** Herhangi bir reel ekonomik faaliyetin yokluğunda bile vergi avantajlarının garanti edilmesidir.

Zararlı vergi rekabetini uygulayan ülkelerin vergi rejimleri sadece yabancı doğrudan yatırımları çekmek üzere yapılandırılmamıştır. Aynı zamanda diğer ülkelerin vergi matrahlarının bir bölümünü çekmek ile sonuçlanabilen yıpratıcı önlemleri de içermektedirler (Asher and Rajan, 1999: 12). Potansiyel olarak zararlı vergi rekabeti genellikle bankacılık, finans, sigorta, bölgesel merkez büroların yerleşimi, dağıtım vb. hizmet alanlarında görülmektedir.

Zararlı vergi rekabeti birtakım ekonomik, mali, sosyal ve siyasal sorunlar yaratabilmektedir. Zararlı vergi rekabetinin neden olduğu ekonomik ve mali sorunlar şöyle sıralanabilir:

i) Zararlı vergi rekabetinin en tehlikeli ekonomik sonucu "*Mali Bozulmaya (Fiscal degradation)*" neden olmasıdır. *Mali* bozulma, vergi matrahında erozyona neden olarak ülkelerin vergi gelirleri kayıplarını ifade etmektedir. Mali bozulma başlıca dört şekilde vergi gelirlerinde azalmaya neden olur (Mendoza and Tesar, 2003: 2): **a)** Hareketli faktörlerden sağlanan gelirlerin daha düşük oranda (bu vergi oranlarının, Laffer eğrisinin yukarı eğilimli bölgesinde olduğu varsayılmaktadır) vergiye tabi tutulması nedeniyle gelirlerin azalması. **b)** Hareketli faktörlerin yüksek vergili ülkelere düşük vergili ülkelere kayması, doğrudan yüksek vergili ülkenin vergi matrahında aşınmaya neden olur. **c)** Hareketli faktörlerin başka yerlere gitmesi, yüksek vergi uygulayan ülkelerde hareketli olmayan faktörlere daha düşük ödeme yapılmasına ve bunların vergi matrahlarının azalmasına neden olabilir.

Hükümetler yabancı sermayeyi ülkelerine çekmek üzere yabancı yatırımcıların vergi yüklerini minimize etmek için birbirleriyle yarışır. Bu durum tehlikeli komşuluk politikasına neden olur.

Gerek mali bozulma gerekse tehlikeli komşuluk politikaları bazı sorunlar yaratırlar. Öncelikle bu iki etken sonucu oluşacak vergi gelirlerindeki bir azalma, hükümetlerin kamu hizmetlerini finanse edecek kaynaklarında bir düşmeye neden olur. Gerçekten de bu durum nihai olarak da refah kaybına ya da alternatif gelir kaynakları aramaya ihtiyaç gösterir (Pinto, 2002: 2). Bu sorun yerel yönetimler için de geçerlidir. Vergi rekabeti, etkin yerel hizmet düzeyinin daha da azaltılması yönünde bir eğilime yol açabilir (Wilson, 1999: 269). Ayrıca vergi rekabeti, etkinsiz vergi ve harcama politikası yaratacaktır.

ii) Vergi rekabeti bireysel eşitliği bozabilir. Vergi rekabeti sonucu ülkelerde vergi yükü sermayeden, emek, gayrimenkul gibi daha az veya hiç hareketli olmayan faktörler üzerine kayar. Sonuçta belirli hareketli faaliyetler

ve faktörler üzerindeki efektif vergi yükü, dramatik olarak düşerken, özellikle emek üzerinde çok yüksek vergi baskısı olabilir. Emegün üzerindeki vergilemede bir artış, üretim sürecinde potansiyel işsizliğe ve emegün sermayenin yerini almasından dolayı istenmeyen çarpıklıklara neden olur (Pinto, 2002: 2, 15, 16).

Vergi yükünün dağılımındaki bozulma, gelir ve varlıklar üzerinden alınan vergilerden, genel olarak daha az müterakkilik gösteren tüketim vergileri gibi dolaylı vergilere doğru kaymaya neden olur (Asher and rajan, 1999: 29). Nitekim Mendoza ve Tesar yaptıkları çalışmalarında, vergi rekabeti sonucu sermaye üzerinden alınan verginin en az geliri sağlayacak oranda düşmesi halinde, ülkelerin (AB ülkeleri) mali durumlarını korumaları için tüketim vergileri oranını % 8'e kadar artırmalarını önermektedirler (Mendoza and Tesar, 2003: 5, 26).

Zararlı vergi rekabetinin emek üzerinde yarattığı vergi yükü artışı, ülke uygulamaları ve bu alanda yapılan çeşitli çalışmalarda da görülmektedir. Örneğin AB'de sermaye ve serbest çalışan emek geliri üzerindeki ortalama vergi oranı yaklaşık olarak 1981'de % 50'den, 1994'de % 35'e düşmüştür. Ücretler üzerindeki vergi oranı ise % 35'den % 41'e yükselmiştir (The Economist, 1997: 19).

iii) Birçok ekonomist, vergi matrahını kendi ülkelerine kaydırmak isteyen ülkelerin yaptıkları vergi rekabetinin kaçınılmaz olarak, mali yıkım anlamına gelen *en alt düzeyde yarışa (race to the bottom)* yol açabileceği uyarısında bulunmuşlardır. Şöyle ki; rekabet başlar başlamaz, rekabet halindeki devletler, birbirlerinden etkileşimle, sermaye ve diğer hareketli faktörler üzerindeki vergileri, refah politikası ve gelir dağılımı için potansiyel olarak ciddi etkiler yaratacak düzeye düşüreceklerdir. Bu durum nihai olarak bir ülkede sunulan kamusal mal ve hizmetlerin azaltulmasına yol açacaktır. Sonuçta her bir devletteki sermaye üzerinden alınan vergi oranı sifıra düşecektir. Bu noktada adil vergi rekabeti, adil olmayan vergi rekabetine dönüşecektir. Ve ülkenin toplam vergi gelirleri, hükümetler için kamu hizmetlerinin yeterli düzeyde ve devamlı olarak finanse etmesini önleyecektir (Meussen, 2003: 1). Politik bilimciler vergi rekabetini bir "*standart tutuklunun ikilemi (standart prisoner's dilemma)*" kuramına benzetmektedirler. Tutuklunun ikilemi, uluslararası politikada önemli bir sorundur. İşbirliğini tamamiyle olanaksız kılmaz, ancak karmaşıktır (Dehejia and Genschel, 1998: 5-6).

iv) Zararlı vergi rekabeti portföy yatırımları ve doğrudan reel yatırımların akış yönünü değiştirir. Bu değişim kaynakların yanlış dağılımına yani ekonomik etkinsizliğe neden olabilir. Diğer bir ifadeyle bir ülkedeki yatırımlar, vergi yükünde indirim yapılmaksızın yapılamıyorsa, bunun anlamı ülkede kaynaklar olası en iyi şekilde dağıtılmakta ve ekonomik açıdan etkin bir şekilde kullanılmamaktadır. Dolayısıyla bu kapsamda zararlı vergi rekabeti sadece yatırımların yerleşimi konusunda değil, aynı zamanda

yatırımların yöneldiği sektörler açısından da bir çarpıklık yaratacaktır (Teather, 2002: 61).

v) Zararlı vergi rekabeti etkin vergilemeyi bozup, vergi adaletini zaafa uğratan dışsallıklara neden olmaktadır.

vii) Vergi rekabeti, “beyin göçü (brain drain)” denilen nitelikli emeğin başka ülkelere gitmesine neden olarak önemli bir sorun yaratmaktadır⁵ (Asher and rajan, 1999: 29).

viii) Vergi rekabeti, vergi yükünün dağılımında adaletin yokluğuna neden olur (Schön, 2000: 94).

Zararlı vergi rekabetinin yaratabileceği diğer sorunlar şöyle özetlenebilir:

i) Zararlı vergi rekabeti ayrıca politik ve demokratik bakımdan da sorunlar yaratır. Zararlı vergi rekabeti uygulamalarında, bir ülkede izlenecek vergi politikaları, kamu harcamalarının maliyetinin uygun bir bölümünü hareketli sermayeyi de içeren tüm üretim faktörü üzerine yükleme amacından ziyade, yükümlülerin diktesine göre belirlenir. Bu durum politik ve demokratik sorunlar yaratır (Pinto, 2002: 2).

ii) Yükümlülerin vergi idaresine karşı saygılarının azalmasına yol açabilir (OECD, 1998: 16).

Zararlı Vergi Rekabeti Uygulamaları

OECD 1998 yılında yayınladığı raporunda zararlı vergi rekabeti uygulamalarını “*vergi cennetleri*” ve “*zararlı tercihli vergi rejimleri*” olarak belirlemiştir (Eyüpçiller, 2000: 186).

“Vergi cenneti” kavramı yaygın olarak kullanılmasına karşın, uluslararası nitelikte kesin bir tanım yapılmamaktadır. Ancak bir ülkenin vergi cenneti olarak kabul edilmesine yol açacak özellikler belirlenmiştir. OECD Komitesinin 1998 yılında yayınladığı raporunda, bir ülkenin vergi cenneti olduğunu belirleyen dört faktör olduğu belirtilmektedir. Bunlar şöyle sıralanabilir (OECD, 1998: 23): **1)** Hiç vergi olmaması veya düşük vergilemenin olması, **2)** Bilgi değişiminin bulunmaması, **3)** Vergi kanunlarının şeffaf olmaması, **4)** Fiilen faaliyette bulunulmamasından oluşmaktadır.

Zararlı vergi rekabetinin bir diğer uygulama biçimi **zararlı tercihli vergi rejimleridir**. Zararlı tercihli vergi rejimi sayılmayan, tercihli vergi

⁵ Jagdish Bhagwati, yurtdışında çalışan göçmenler tarafından kazanılan yüksek gelirden faydalanmak için gelişmekte olan ülkeler için “*beyin göçü vergisi*” önermiştir (Bhagwati, 1991).

rejimlerinin ülkeler için birtakım faydaları olduğu çeşitli yazarlar tarafından ileri sürülmektedir. Bu yazarlar şu gerekçelere dayanmaktadırlar:

- Tercihli vergi rejimleri, vergi rekabetinin alanını sınırlama gibi yararlı amaca hizmet edebilirler.

- Tercihli vergi rejimleri, vergi gelirlerini azaltmamakta, onları korumak üzere vergi rekabetini şekillendirmektedirler. Örneğin faiz gelirlerinin vergilendirilmesi açısından tüm ülkeler, kendi vatandaşları ve yabancılar arasında ayırım yaptıkları zaman hareketli portföy niteliğindeki sermaye kolayca vergiden kaçırılabilir. Oysa tüm ülkeler yatırımcılar arasında (yerli ve yabancı olarak) ayırım yapmadıkları zaman, vergi rekabeti çok daha azalacaktır (Janeba and Peters, 1999: 93).

- Tercihli vergi rejimlerini yasaklamak daha az dramatik, fakat daha yaygın zararlı vergi rekabetine yol açabilir.

- Tercihli vergi rejimlerinin azaltılması ile oluşacak daha geniş vergi sistemi daha agresif rekabet yaratabilir (Keen, December, 2001: 758).

- Tercihli vergi rejimleri, finans ve hizmet sektörlerini geliştirdikleri, profesyoneller için yüksek nitelikli istihdam sağladıkları ve ilave vergi gelirleri yarattıkları için tercih edilebilirler (Genschel, 2001: 13).

Ancak tercihli vergi rejimlerinin bazıları zararlı vergi rekabetine neden olmaktadır. Bunlar **zararlı tercihli vergi rejimleri** olarak kabul edilirler. **Zararlı tercihli vergi rejimi kavramı**, diğer ülkelerin vergi tabanlarını sömürmek üzere yapılandırılmış, genel vergi düzenlemelerine ve yönetsel kurallara sahip düşük vergi rejimlerini ifade etmektedir (Çalıcıoğlu, 2003: 11). Zararlı tercihli vergi rejimlerini belirleyen temel ve yardımcı faktörler bulunmaktadır. Dört grupta toplanan **temel faktörler**, i) Sıfır veya düşük efektif vergi oranları, ii) Rejim içinde sadece yabancıların yararlanacağı özel serbest bölgelerin oluşturulması, iii) Sistemde şeffaflığın bulunmaması, iv) Etkin bilgi değişiminin bulunmamasından oluşmaktadır.

Zararlı tercihli vergi rejimini belirlemeye **yardımcı olan diğer faktörler** şunlardır: i) Gerçek olmayan vergi matrahi tanımı, ii) Uluslararası transfer fiyatlaması prensiplerini devam ettirmede başarısızlık, iii) Yabancı kaynaklı gelirin, yerleşilen ülke vergilerinden istisna edilmesi, iv) Tartışılabilir vergi oranı veya vergi matrahi, v) Gizlilik koşullarının varlığı, vi) Vergi minimizasyon araçları olarak teşvik edilen rejimler (OECD, 1998: 26-34).

Bazı serbest bölgeler, zararlı tercihli vergi rejimi kapsamında değerlendirilmektedirler (Bkz. Free Trade Zones and Free Trade Agreements, 2000). Dolayısıyla bazı serbest bölgeler de, vergi cennetleri gibi zararlı vergi rekabetine neden olabilen uygulamalardır. Ancak serbest bölgeler ile vergi cennetleri arasında belirgin farklılıklar bulunmaktadır (Bkz. Nocerino and Reale, 2000: 9, 18 ve OECD, 1998: 20).

ZARARLI VERGİ REKABETİNE KARŞI ALINAN ÖNLEMLER

Zararlı vergi rekabetini kaldırmak veya azaltmak üzere OECD ve AB tarafından çeşitli çalışmalar yapılmaktadır. Hem OECD hem de AB tarafından sermayenin uluslararası dağılımında çarpıklıklar ve vergi gelirlerinde erozyonu önlemek için uluslararası işbirliğine ihtiyaç olduğu vurgulanmaktadır. Son beş yıldır uluslararası işbirliğinde önemli gelişmeler kaydedilmiştir (Devereux, Griffith and Klemm, 2002: 5).

Zararlı Vergi Rekabeti ve OECD

OECD'nin zararlı vergi rekabetiyle ilgili uluslararası işbirliği çabaları, 1996 yılında yayınlanan Bakanlar bildirgesi ile başlamıştır. Zarar veren vergi rekabetinin alarm verdiği belirtilerek rapor hazırlanması öngörülmüştür.

OECD Mali İşler Komisyonu tarafından 9 Nisan 1998 tarihinde OECD Bakanlar Kurulu tarafından zararlı vergi rekabeti raporu yayınlanmıştır. İlgili rapor temelde iki konuyu ele almaktadır. Bunlar *vergi cennetleri ve zararlı tercihli vergi rejimleridir*.

Söz konusu raporda vergi cenneti sayılan ülkelerle yapılmış mevcut anlaşmaların kaldırılması ve gelecekte bu ülkelerle anlaşma yapılmaması tavsiye edilmektedir (OECD, 1998). Ancak raporun tümü OECD ülkelerinin tamamı tarafından onaylanmamıştır. Lüksemburg ve İsviçre raporun sadece coğrafik olarak hareketli faaliyetler ve finansal hizmetlerle sınırlandırılmasına karşı çıkmışlar, ne sonuç bildirgesini ne de önerileri onaylamamışlardır (OECD, 1998: 73-78). Bu iki ülkenin temel eleştirileri, zararlı tercihli vergi rejimlerinin tanımlanmasında getirilen ölçütler üzerine odaklanmaktadır. Bu bağlamda raporu sınırlı ve dengesiz olarak nitelendirilen İsviçre, OECD'nin önerdiği zararlı vergi rekabeti tanımı ve önlenmesi için önerilen koordinasyon çalışmalarının, kaçınılmaz olarak ülkeleri yüksek vergi oranlarına yönlendireceği eleştirisini getirmektedir (Çalıcıoğlu, 2003: 11-12). Bu rapora yönelik bir diğer eleştiri, raporun sadece finansal faaliyetler üzerinde yoğunlaşmış olmasıdır (Avi.Yonah, 2001: 66).

OECD Zararlı vergi rekabetini önlemek üzere mali ambargolar, cezai uygulamalar gibi birtakım yaptırım kararları almıştır. Örneğin bu ülkelerle ilgili işlemlerde indirim, istisna vb. kolaylıklara izin verilmemesi, sıkı denetime tabi tutulmaları bu ülkeleri ilgilendiren işlemler üzerinden işlem harcı alınması gibi yaptırımlar belirlenmiştir.

OECD tarafından 2000 yılında "*Küresel Vergi İşbirliği ve Gelişmeler*" başlıklı ikinci bir rapor hazırlanmıştır. 1998 raporundaki kriterler baz alınarak hazırlanan raporda, vergi cennetleri ve zararlı tercihli vergi rejimlerinin listesi belirtilmektedir (Canadian Tax Letter, 2000, 2-4). Ülkemizdeki serbest bölgeler ve İstanbul kıyı bankacılığı, zararlı tercihli vergi rejimi listesinde yer almıştır (Bkz. Giray, Nisan 2004). Türkiye'nin vergi cennetlerinin önemli bir

özelliği olan gizliliği sergilememesi nedeniyle vergi cennetleri listesinde yer almadığı görülmektedir (Meriç ve Ay, 2004: 18). 2000 yılında yayınlanan vergi cennetleri listesinde, 1998 raporunda öngörülen ilkeleri yerine getirmeyi taahhüt eden ülkeler çıkarılmıştır. Zararlı vergi rekabeti olarak kabul edilen vergi rejimlerine sahip ülkelerin bu uygulamalarını 31.12. 2005 tarihine kadar aşamalı olarak kaldıracaklarını taahhüt etmeleri halinde ortak yaptırımlara muhatap olmayacakları belirtilmektedir (OECD, 2000: 13-14, 24-26).

OECD'nin 2000 raporunda önerdiği küresel işbirliği çeşitli uluslararası platformlarda tartışılmıştır. OECD'nin zararlı vergi rekabeti konusundaki yaklaşımları eleştirilere de konu olmuştur. Bunlar arasında en yaygın olanları şöyle özetlenebilir (Çalıcıoğlu, 2003: 14-16). Öncelikle OECD'nin bir zenginler kulübü olduğu ve küçük devletlerin mali egemenliğini tehdit ettiği görüşü ileri sürülmüştür. OECD yetkilileri ise, yapılan çalışmaların ve işbirliğinin mali egemenliği sınırlama anlamına gelmeyeceği şeklinde yanıt vermektedirler. Ayrıca OECD'nin herhangi bir yaptırım gücü olmadığı belirtilmektedir. Ancak OECD'nin aldığı kararlar üye ülkeler için bağlayıcı olduğu bir gerçektir. Örneğin OECD'nin vergi cennetleri ve zararlı vergi rejimleri listesinde yer alan pek çok ülke, bu listede yer almamak için (ülkemiz örneğinde olduğu gibi) istenen düzenlemeleri yapmışlardır.

OECD'nin küresel işbirliği konusundaki yaklaşımına eleştiri uluslararası iş dünyasından gelmektedir.

Bu eleştiriler doğrultusunda OECD, kendi bünyesinde yer alan İş ve Endüstri Danışma Komitesinin (BIAC) katılımını genişleterek, küresel vergi işbirliğinde şu kısıtlayıcı hedeflerin güdülmeyeceğini taahhüt etmiştir: i) Vergi sistemleri ve vergi oranlarını uyumlaştırmak, ii) Minimum vergilendirme düzeylerini belirlemek, iii) Ticari olarak motive olan sınır ötesi yatırım akışlarını etkileyecek faaliyetlerde bulunmak, iv) Holding şirketleri gibi ticari olarak yararlı yapıları dışlamak, v) Meşru vergi planlamasını kesintiye uğratmak, vi) Bilgi değişiminin meşrulaştırılması sırasında mahremiyet haklarını ihlal etmek, vii) Herhangi bir ülkenin kendi vergi yapısını ve vergi politikalarını belirleme hakkını reddetmektir (Çalıcıoğlu, 2003: 16).

Son olarak OECD 2004 yılında zararlı vergi rekabetiyle ilgili rapor yayınlamıştır. Bu raporda 2000'de potansiyel olarak zararlı tercihli vergi rejimleri listesinde sayılan birçok ülkenin listede yer almadığı görülmektedir.

2004 raporunda zararlı vergi rekabetine karşı alınan önlemlerin niteliği irdelenmiştir. Raporda koordineli koruyucu önlemlerin çerçevesinin oluşturulmasına yönelik birtakım prensipler belirlenmiştir (Bkz. OECD, 2004; 14-15).

Zararlı Vergi Rekabeti ve AB

AB çerçevesinde klâsik kamu maliyesi teorisinin içeriği, Avrupa vergi harmonizasyonu temel dokümanında yansıtılmaktadır. 1962'de Mali ve Finans Komitesi tarafından sunulan “*Neumark Raporu*”, üye devletler arasında vergi ve harcama politikalarının niteliği konusundaki farklılıkların kaldırmasının gerekliliğini vurgulamıştır. Örneğin Neumark raporu, AB üyesi tüm ülkelerde aynı gelir vergisi tipi uygulamayı öngörmekteydi. Ancak vergilerin harmonizasyonu yoluyla uluslararası vergi tarafsızlığı oluşturma çabaları başarısız olmuştur. Bununla birlikte büyüyen uluslararası vergi rekabeti, birçok devletin ulusal vergi politikalarına yönelik tutumunda köklü değişikliklere yol açmıştır (Schön, 2000: 94-96).

AB Komisyonu “*Vergi Sisteminin Geliştirilmesi Üzerine Bir Rapor*” başlıklı bir çalışmayı 22 Ekim 1996'da onaylamıştır. Rapor, üye devletler tarafından deneyimli pazarlar lehine ulusal mali egemenlik kaybına karşı şimdikiye kadar olandan daha etkili savunma sağlamayı amaçlayan bir pragmatik ve realistik yaklaşımı öngörmüştür (Schön, 2000: 96).

Yine AB Komisyonu zararlı vergi rekabetinin tehlikeleri üzerine rapor oluşturmuştur. Rapor mali gelirleri erozyondan korumak için kapsamlı bir vergi önlem paketinin kabulünü üye ülkelere sunmaktaydı. Maastricht mali kriterlerini karşılamaya uğraşan Fransa, Almanya ve İtalya vergi rekabetini düzenleme girişimlerine oldukça olumlu bakmışlardır. Ancak üye devletlerin reaksiyonu yavaş olmuştur. 1997 boyunca birkaç kez maliye bakanlarından oluşan bir vergi politikası grubu konuyla ilgili çalışmalar yapmak üzere toplanmıştır. 1997 Aralığında maliye bakanları tarafından “*AB'de Vergi Koordinasyonu Zararlı Vergi Rekabetiyle Mücadele İçin Bir Paket*” başlıklı bir kanun imzalanmıştır. Temel olarak kanun, 2003'e kadar şirketler için “zararlı” selektif vergisel faydaları aşama aşama bitirmek için tarafların taahhüdünü içermektedir (Dehejia and Genschel, 1998: 18-19). Bu raporda aynı zamanda genel olarak kişisel gelir vergisi ve kısmen de kurumlar vergisinin harmonizasyonu için büyük ölçekli planlardan vazgeçildiği belirtilmektedir (Vanistendael, 2003: 152).

Daha sonraki yıllarda da AB nezdinde zararlı vergi rekabetini önlemeye yönelik çalışmalar yapılmıştır. Bu çalışmalarda özellikle Avrupa Para Birliği sonrasında *vergi koordinasyonu* kavramına ağırlıklı olarak yer verilmiştir. Daha etkin ve dinamik bir yapı öngören *vergi koordinasyonu* kavramı, AB'de vergi harmonizasyonu kavramının yerine kullanılmaya başlanmıştır. *Vergi koordinasyonu*, üye devletlerin vergi uygulamalarını etkileyici nitelikteki “eylem ve önlemler” olarak tanımlanmaktadır. *Vergi harmonizasyonu* ise, birlik düzeyindeki etkinlikler sonucunda sağlanan yakınlaşma olarak tanımlanmaktadır. Dolayısıyla vergi koordinasyonundan

farklıdır. Vergi koordinasyonu, vergi harmonizasyonuna göre daha az zorlayıcı ve yaptırımları olmayan bir eylemler dizisidir (TOBB, 2001: 31-32).

Bu gelişme AB çerçevesinde devletlerin vergi sistemlerini belirleme yetkisinden vazgeçmeden gerek ulusal vergi tabanlarını koruma, gerekse AB kökenli ticari faaliyetlerin önündeki vergisel engelleri ortadan kaldırma iradesinin bir sonucudur (Çalıcıoğlu, 2003: 19).

SONUÇ

Küreselleşme üretim faktörlerinin serbest dolaşımı üzerindeki engelleri kaldırmıştır. Vergi rekabetini artırmıştır. Ülkelerin hareketli sermayeyi çekebilmek için, önemli bir teşvik aracı olan vergileri kullanmaları sonucu vergi rekabetinin, özellikle 1990'lardan sonra önemli boyutlara ulaştığı söylenebilir. 1980'lere kadar ülkeler arasında vergi harmonizasyonun sağlanması hedeflenirken bunun dünya'daki yeni oluşum sonucu değiştiği gözlenmektedir.

Kamu harcamalarını disipline etme ve global düzeyde kaynakların etkin kullanımını sağlama gibi birtakım faydaları olan vergi rekabetinin sınırsız uygulanması bazı sorunlar yaratmıştır. Bu tür vergi rekabeti, zararlı vergi rekabeti olarak adlandırılmaktadır. Zararlı vergi rekabeti uygulamalarının; uluslararası yatırım kararlarını çarpıtarak, etkin olmayan kaynak dağılımına, vergi matrahında aşınmalarla önemli vergi kayıplarına ve vergi yükünün sermayeden, emeğe doğru kaymasına neden olarak refah kaybına neden olduğu ileri sürülmüştür. Küreselleşme ile birlikte mali ve ekonomik alanlardaki sorunlar ortak iki taraflı anlaşmalar ile çözümlenmemektedir. Bu nedenle zararlı vergi rekabeti sorunu için çözümler global düzeyde olmalıdır. Zararlı vergi rekabetiyle mücadelede ülkelerarası işbirliği ve karşılıklı güven önemli bir etkidir. AB ve OECD zararlı vergi rekabetine yönelik çalışmalar yapmışlardır. OECD'nin 1998'den beri hazırladığı raporlarında, zararlı vergi rekabeti uygulamalarına devam eden ülkelere çeşitli yaptırımlar uygulanacağı belirtilmektedir. Bu alınan kararların özellikle üye olmayan ülkeler için bağlayıcı olmaması ve alınan önlemlere yönelik çeşitli eleştirilerin var olmasına rağmen, OECD kararlarına ülkelerin uyduğu görülmektedir. AB çerçevesindeki çalışmalarda da vergi harmonizasyonundan vazgeçilip, vergi koordinasyonu kavramına ağırlık verildiği görülmektedir. Dolayısıyla vergi rekabetini uluslararası düzeyde belirlenen normlarla sınırlamak, zararlı vergi rekabeti uygulamalarını da önleyecektir.

KAYNAKÇA

- AKTAN, C.C. (2004) *Müdahaleci Devlet ve Uluslararası Rekabet Gücü*, www.can.aktan.org
- ASHER, M. G. and RAJAN, R. S. (October, 1999) Globalization and Tax Systems: Implications for Developing Countries with Particular Reference to Southeast Asia, *Discussion Paper*, No: 99/23, Adelaide: Adelaide University. 1-37.
- BHAGWATI, J. (1991) *Political Economy and International Economics*, (Ed: D.A. Irwin), Cambridge: MA: MIT Press.
- BJORVÅTN, K. and SCHJELDERUP, G. (March, 2002) Tax Competition and International Public Goods, *International Tax and Public Finance*, 9(2), 111-120.
- BRETSCHGER, L. and HETTICH, F. (2002) Globalization Capital Mobility and Tax Competition: Theory and Evidence for OECD Countries, *European Journal of Political Economy*, 18, 695-716.
- Canadian Tax Letter (July, 2000) *OECD Issues Hit List of Tax Havens and Harmful Tax Regimes*.
- COADY, D. and DRÉZE, J. (2000) Commodity Taxation and Social Welfare: The Generalized Ramsey Rule, *International Tax and Public Finance*, 9, 295. 316.
- CULLIS, J. and JONES, P. (1998) *Public Finance and Public Choice*. Oxford: Oxford University Press.
- ÇALICIOĞLU, E. E. (2003) *Küreselleşme ve Vergilendirmede Yeni Eğilimler*, İstanbul: Kazancı Kitap Ticaret A.Ş.
- DEHEJIA, V. H. and GENSCHER, P. (February, 1998) Tax Competition in the European Union, *Discussion Paper*, 1-40.
- DEVEREUX, M.P., GRIFFITH, R. and KLEMM, A. (2002) *Corporate Income Tax Reform and International Tax Competition*, London:
- EDWARDS, C. and RUGGY, V. D. (April, 2002) International Tax Competition A 21 st- Century Restraint on Government, *Policy Analysis*.
- EGGERT, W. (2001) Capital Tax Competition with Socially Wasteful Government Consumption, *European Journal of Political Economy*, 17, 517-529.

- EIJFFINGER, S. C. W. and WAGNER, W. (2001) Taxation If Capital is not percetly Mobile: Tax Competition Versus Tax Exportation, *Discussion Papers*.
- EYÜPGİLLER, S. (Şubat, 2000) Vergi Cennetleri ve Tercihli Vergi Sistemleri: Uygun Olmayan Vergi Rekabetinin 1998 OECD Vergi Komitesi Raporu İşığı Altında Değerlendirilmesi, *Vergi Dünyası*, 222.
- Free Trade Zones and Free Trade Agreements* (2000) http://www.local.attac.org/13/documents/2F_enPDF.
- GAFFNEY, M. (2002) The Worldwide Benefits of International Tax Competition, *The Progress Report*, <http://www.progress.org/archive/gaffne.10htm>.
- GENSCHEL, P. (2001) *Globalization, Tax Competition, and the Fiscal Viability of the Welfare State*, MPIfG Working Paper.
- GİRAY, F. (Nisan, 2004) Vergi rekabeti ve Serbest Bölgeler, *Vergi Dünyası*, 23 (272), 175-185.
- GOODE, R. (1980) Vergilemenin Sınırları, *Çağdaş Vergilemede Son Gelişmeler, Ord. Prof. Dr. Nihad Sayar'a Armağan*, (Çev: Ö. Faruk Batrel), İstanbul: İstanbul İ.T.İ.A. Kamu Maliyesi Enstitüsü Yayını No: 2.
- GOODSPEED, T.J. (September, 1998) Tax Competition, Benefit Taxes, and Fiscal Federalism, *National Tax Journal*, LI (3), 579-586.
- GOODSPEED, T.J. (2002) Tax Competition and Tax Structure in Open Federal Economies: Evidence from OECD Countries with Implications for the European Union, *European Economic Review*, 46, 357-374.
- HAUFLER, A. (1993) *Commodity Tax Harmonization in the European Community: A General Equilibrium Analysis of Tax Policy Options in the Internet Market*, Heidelberg: Physica- Verlag.
- HAUFLER, A. and WOOTON, L. (1997) *Tax Competition for Foreign Direct Investment*, London: Discussion Paper No. 1583.
- HEIJ, G. (1999) *Taxation in a Globalised World: the Facts and Fantasies*, <http://www.arc.murdoch.edu.au/a.siaview/sep99/heij.html>.
- JAMES, S. (1998) *A Dictionary of Taxation*, Cheltenham: Edward Elger Publishing.
- JANEBA, E. (1997) *International Tax Competition*, Tübingen: Mohr Siebeck.
- JANEBA, E. and PETERS, W. (Jaunary, 1999) Tax Evasion, Tax Competition and the Gains from Nondiscrimination: The Case of Interest Taxation in Europe, *The Economic Journal*, 109, 93-101.

- KARACA, Y. (Haziran, 2001) Zararlı Vergi Rekabeti ve Vergi Cennetleri: OECD Bünyesindeki Çalışmalar Ne Aşamada?, *Vergi Dünyası*, 238, 90-99.
- KEEN, M. (December, 2001) Preferential Regimes can Make Tax Competition Less Harmful, *National Tax Journal*, LIV (4), 757-762.
- KONRAD, K.A. and SCHJELDERUP, G. (1999) Fortress Building in Global Tax Competition, *Journal of Urban Economics*, 46, 156- 167.
- MENDOZA, E. G. and TESAR, L.L. (2003) *À Quantitative Analysis of Tax Competition, Tax Coordination under Perfect Capital Mobility*. www.cepr.org/meets/wken/1/1527/papers/tesar.pdf.
- MERİÇ, M. ve AY, H. (2004) Küreselleşme Olgusu Bağlamında Vergi Kayıp ve Kaçakları, *19. Maliye Sempozyumu Antalya*, 1-26.
- MEUSSEN, G. (2003) *The EU-Fight Against Harmful Tax Competition; Developments in Light of the Enlargement of the EU with 10 Candidate Member States*. http://www.eurofaculty.lu/taxconference/files/tp_A2/Meussen.pdf.
- NOCERİNO, O., REALE, G. (2000) *Fiscal Advantage and Economic Impact of "Tax Free Zones" on SME's*. <http://www.sbaer.uca.edu/Research/2000/ICSB/P+2/070REALE.PDF>.
- IMF (2001) *Balance of Payments Statistics Yearbook*, Washington:
- OATES, W. (September, 2001) Fiscal Competition or Harmonization? Some Reflections, *National Tax Journal*, LIV (3), 507-512.
- OECD (1998) *Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue*, Paris:
- OECD, (2000) Towards Global Tax Co-operation (Report to the 2000 Ministerial Council Meeting and Recommendations by the Committee on Fiscal Affairs): Progress in Identifying and Eliminating Harmful Tax Practices, http://www.oecd.org/daf/fa/harm_tax/Refprt_En.pdf.
- OECD (2001) *The OECD's Project on Harmful Tax Practise: The 2001 Progress Report*, Paris:
- OECD (2004) *The OECD's Project on Harmful Tax Practices: The 2004 Progress Repor*, Paris:
- OECD, (March-April 2001) *Tax Rates are Falling*, Washington.
- OLSEN, T. E. and OSMUNDSEN, P. (2001) Strategic Tax Competition; Implications of National Ownership, *Journal of Public Economics*, 81, 253-277.

- PINTO, C. (2002) *(Harmful) Tax Competition within the European Union: Concept and Overview of Certain Tax Regimes in Selected Member States*.
http://www.lof.nl/artikel/harm_tax.html.
- RAMSEY, F.P. (March, 1927) A Contribution to the Theory of Taxation, *Economic Journal*, 37, 47-61.
- SCHON, W. (2000) Tax Competition In Europe-the Legal Perspective, *EC Tax Review*, 2, 90-105.
- SMITH, A. (1970) *The Wealth of Nation Middlesex*, Penguin Books.
- STEWART, K.G. and WEBB, M.C. (2003) Capital Taxation, Globalization, and International Tax Competition, *Working Paper*, EWp0301, Canada: University of Victoria.
- STIGLITZ, J.E. (1994) *Kamu Kesimi Ekonomisi*, (Çev: Ömer Faruk Batırel), İstanbul: Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Yayın No: 396.
- TEATHER, R. (December, 2002) Harmful Tax Competition?, *Economic Affairs*, 58-61.
- TIEBOUT, C.M. (1956) A Pure Theory of Local Expenditures, *Journal of Political Economy*, 64, 416-424.
- TOBB, (2001) TOBB: *Vergilemede Global Eğilimler AB ve Türk Vergi Sistemi*, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara: TOBB No: 359-BÖM-59.
- The Economist* (May, 1997) Disappearing Taxes, 17-19.
- United Nations, (2003), *World Investment Report 2003 FDI Policies for Development: National and International Perspectives*, New York and Geneva:
- VANISTENDAEL, F. (2003) Fiscal Support Measures and Harmful Tax Competition, *EC Tax Review*, 3, 152-161.
- WILSON, J.D. (June, 1999) Theories of Tax Competition, *National Tax Journal*, LII(2), 269-304.

Copyright of Akdeniz University Faculty of Economics & Administrative Sciences Faculty Journal / Akdeniz Universitesi Iktisadi ve Idari Bilimler Fakultesi Dergisi is the property of Akdeniz University Faculty of Economics & Administrative Sciences and its content may not be copied or emailed to multiple sites or posted to a listserv without the copyright holder's express written permission. However, users may print, download, or email articles for individual use.