

Vergi Maliyeti Üzerine

F. Nilgün BALKAYA AKÇA*

There are two types of costs in taxation. The administration costs are described the costs to the public sector and should include the full resource cost to the public sector of operating each taxes. The compliance costs are described the taxpayer's or third party's (e.g. employers, financial institutions etc.) costs on meeting the requirements of the tax system and include value of the time spend on tasks related to tax returns, paid fees to tax advisers and other expenses on books, computer programmes etc. Taxpayers may suffer from psychic cost, like as anxiety, in complying with their tax obligations. This cost must be taken in consideration in taxation even if it's immeasurable.

The two together are referred to as the total operating costs of taxation. Generally, the lowness of the cost of taxation implies the better tax system. A tax administration should be careful to minimize not only own costs, but also the costs which are borne by taxpayers. This latter costs often tend to be ignored. If administration costs are high, public resources are wasted and if compliance costs are high, tax avoidance and tax evasion may increase. Some provisions load cost to both the taxpayer and tax administration while some provisions load cost to the taxpayer or tax administration. It's an important problem which one of taxpayers or tax administration is selected to load taxation costs. Because of these reasons, the administration costs must be chosen: Firstly, the administration costs are covered by public revenues which are equally provided from taxpayers. Secondly, the compliance costs may create more taxpayer's unwillingness than the administration costs do. Thirdly, it's harder to measure the compliance costs than the administration costs. Therefore there is propensity to ignore it.

As a result, both of the compliance and administration costs are important factor to evaluate the tax system. For every new tax provision, these costs are taken into account.

Her türlü faaliyetin kendine özgü bir maliyeti vardır. Bu maliyet nispeten küçük olabileceği gibi, çok organize ve büyük çaplı faaliyetlerde oldukça büyük boyutta ortaya çıkabilir(AKDOĞAN, 1997:150). Vergilemenin de toplam "operasyon maliyeti" olarak adlandırılacak bir maliyeti vardır ki bu, verginin kendisini ödemenin yükünden ayrı olarak, uyum ve yönetim maliyetinden oluşmaktadır(BANNOCK, 1990:47). Vergi maliyeti, bir vergi sisteminin değerlendirilmesindeki en önemli unsurlardan biri olduğu halde, çoğu zaman ihmal edilme eğilimindedir. Bunun nedeni, parasal anlamda ölçme ve ifade etmedeki zorluklardır. Vergi maliyetini ölçme amacı taşıyan çalışmalar, genellikle,

* F. Nilgün Balkaya Akça G.Ü. İ.İ.B.F. Maliye Bölümü Araştırma Görevlisidir.

tartışılabilir nitelikteki varsayımlara dayanmaktadır. Ancak bu durumun, vergi maliyetini belirlemenin önemini ve yapılan çalışmaların değerini azalttığı savunulamaz.

Vergi maliyeti, vergi idaresinin katlandığı yönetim maliyeti ve mükellefin katlandığı uyum maliyetinden oluşmaktadır.

I - Vergilemenin Yönetim Maliyeti

Vergilemenin yönetim maliyeti, vergiyi uygulamanın kamu sektörüne olan tam kaynak maliyetini içerir. Bu nedenle sadece personel ücreti, kullanılan malzemenin bedeli değil, diğer kamu birimlerinden para ödemeksizin alınan hizmetlerin de kapsanması gerekir. Bu maliyetleri göstermenin en uygun yöntemi, onların elde edilen gelire göre oranının belirtilmesidir(JAMES-NOBES,1988:46). Verginin yönetimi önemli bir kamu hizmetidir ve bu yüzden etkin olarak yapılmalıdır. Hizmetin istenilen kalitesi minimum maliyetle sağlanmalıdır. Örneğin: 1983-1984 Kanada gelir bütçesinde federal verginin yönetim maliyeti 100 Kanada Doları başına 1,21 dolar olarak belirlenmiştir(MUSGRAVE-MUSGRAVE-BIRD, 1987:272).

Çeşitli vergilerin yönetim maliyetlerinin saptanmasıyla, onları kıyaslayabilmek ve zaman içinde ne yönde değiştiğini görmek mümkün olur. Genel olarak, satış ve dış ticaret vergilerinin yönetim maliyeti gelir vergisine nazaran daha düşüktür(TANZI, 1991:64). Yönetim maliyetini saptamanın bir başka yararı, o verginin çeşitli elemanlarındaki değişikliğin (bu, matrahı genişletmek amacıyla da yapılabilir) yarattığı gelir ve maliyet değişimlerinin gözlenmesine olanak sağlamasıdır. Bu elemanların optimal büyüklüğünün bu gelir ve maliyet artışlarının dengelendiği noktada olduğu savunulmaktadır. Örneğin: Herhangi bir vergi konusu için optimal matrah büyüklüğü, matrahı genişletmenin sağladığı ek gelirle daha fazla unsuru vergilemenin idareye yüklediği ekstra maliyetin dengelendiği düzeydir (ALM, 1996:121).

Vergilemenin yönetim maliyeti üzerinde etkili olan unsurlardan biri, vergi sisteminin karmaşıklığıdır. Birim gelirin yönetim maliyetini artıran yönde etki yapan bu unsur nedeniyle, daha basit, daha az ayrıntılı ve ayrıcalıklı uygulamaları nispeten az düzeyde olan vergilerin, söz konusu maliyeti de daha düşük olur. Bu açıdan en düşük maliyetli vergi, baş vergisidir. Vergi yönetiminin yapılması da, maliyet üzerinde etkili olan bir başka unsurdur. Federal sistemde olduğu gibi bir çok alt yönetimlerin olması, merkezi sistemli idarelere göre verginin maliyetini artırmaktadır. Çünkü, faaliyetler çoğu zaman tekrarlanmaktadır(MUSGRAVE-MUSGRAVE-BIRD, 1987:272). İdarenin, mükellefin vergiye uyumunun artırılması amacıyla yaptığı çalışmalar da vergilemenin yönetim maliyetini etkilemektedir. Örneğin: ABD'de gelir idaresi yayın çıkarma, telefonla cevaplama hizmeti vermekte, beyannameleri doldurmada, sorunları çözmede yardımcı

VERGİ MALİYETİ ÜZERİNE

olmaktadır(ROTH-SCHOLZ, I,1989:32). Ayrıca idare, uyumu artırabilmek amacıyla denetimlerini de yoğunlaştırabilir. Denetimin, kontrol etme fonksiyonunun yanı sıra caydırma, önleme fonksiyonu da vardır. "Denetim piyangosunun" kendisine de vurabileceğini gören mükelleflerin vergi yükümlülüğünü azaltmaya yönelik faaliyetlerini sınırlaması, kamu gelirini etkileyecektir. Böylece, yoğun denetimlerle artan yönetim maliyeti, bire bir olmasa bile, kamu gelirinde artış sonucunu yaratacaktır.

Vergi yönetimi sadece, vergi toplama maliyeti gibi açık maliyetleri en aza indirmekle kalmamalı, ekonomi üzerinde vergi uygulamalarının etkisi ve mükellef maliyetini de dikkate almalıdır. Bu sonuncu maliyet vergi yönetiminin hesaplarında görülmediğinden, çoğu zaman ihmal edilmektedir. Mükellefin maliyeti, uyum, belki de "iyi ilişki" maliyetidir(TANZI-SHOME, 1993:814). Vergi yönetiminin "iyi ilişki" maliyeti ise, mükellefe yardımcı olma, hatta, saygı ve güler yüz göstermedir.

II - Vergilemenin Uyum(Gizli) Maliyeti

Vergilemede uyum, beyannamenin verildiği zamanda uygulanan yargı kararları, gelir yasaları ve düzenlemelerine uygun olarak vergi yükümlülüğünün beyannamede tam olarak belirtilmesi, beyannamenin zamanında ilgili yerlere verilmesi olarak tanımlanmaktadır(ROTH-SCHOLZ, II,1989:2). Uyum maliyeti ise, mükellefler veya üçüncü kişilerce(mali kuruluşlar, işverenler gibi) bu amaçla yüklenilen maliyeti belirtmektedir. Bu maliyetler yayın satın alma, uzmanlara ödenen ücret, posta-kırtasiye-ulaşım harcamaları ve psikolojik maliyet olarak özetlenebilir. Psikolojik maliyet uygulamaları anlama güçlüğü, yasayı ihlal etme korkusunun yarattığı endişe, vergi yetkililerinin sorularını cevaplandırabilmek için ayrı bir çalışma yapma örneğinde olduğu gibi öfke duyma anlamında kullanılır. Ölçülememesine karşın, vergi uygulamalarında bu maliyet unsuru göz ardı edilmemelidir. Diğer uyum maliyeti unsurlarını ölçmenin de iki tür zorluğu vardır, ilki, verginin olmadığı durumda oluşarla, sadece vergilemeye atfedilen maliyetleri birbirinden ayırmak her zaman kolay değildir. İkincisi, vergilemeyle ilgili görevleri yerine getirebilmek için harcanan zamanın ölçülmesindeki sorunlardır. SANFORD, brüt ve net uyum maliyeti ayrımı yaparak , özellikle KDV gibi tüketicilerden alınan vergilerin idareye ödeninceye kadar faizsiz kredi olarak kullanılabilmesi nedeniyle, vergi zorunluluklarından bu faydaların indirilmesi gerektiğini vurgulamaktadır (BANNOCK, 1990:47-48).

Çeşitli ülkeler için uyum maliyetini ölçen çalışmalar yapılmıştır. SANDFORD, İngiltere'de mükellef araştırmalarıyla yaptığı çalışmada, vergi gelirlerinin yüzdesi olarak her bir uyum maliyeti unsurunun minimum-maksimum tahminlerini yapmıştır. Uzmanlara ödenen ücret % 0,9- 1,5 , mükellefçe harcanan zamanın değeri % 0,5-1,2 , posta-ulaşım harcamaları % 0,4-0,7 , PAYE sisteminin firmalara maliyeti % 0,6-1 , toplam uyum maliyeti % 2,4-4,4 olarak belirlenmiştir(PYLE, Ed.

F. NİLGÜN BALKAYA AKÇA

JACKSON, 1993:61-62). SLEMROD ve SORUM, 1982'de Minnesota'da yaptıkları mükellef araştırmaları sonucu, Amerikan Federal ve Eyalet Bireysel Gelir Vergisi uyum maliyetinin 17-27 milyar \$ düzeyinde ve her iki vergi hasılatının % 5-7'si arasında oluştuğunu saptamıştır. Mükellefler toplam 2 milyar saati (araştırma-kayıt tutma-beyanname hazırlama ve uzmanlarla geçirilen zaman) beyannamelerini tamamlamak için harcıyıp, uzmanlara 3 milyar \$'lık ödeme yapmıştır. Her bir aile yılda ortalama 21 saatini (231 \$ değerindedir) vergi işlerine ayırmış, 44 \$ uzmanlara yapılan ödeme olmak üzere toplam 275 \$'lık harcama yapmıştır. Gelir gruplarına göre uyum maliyeti incelendiğinde, 5000 \$'ın altında geliri olanlar için, maliyetin gelire oranı % 8,2 , vergi yükümlülüğüne oranı ise % 381,6 olarak en yüksek düzeyde oluşmaktadır. 50000 \$'ın üzerinde geliri olanlar için bu oranlar sırasıyla % 1,7 ve 4,7'dir. Ortalama olarak uyum maliyeti, gelirin % 1,4'üne, vergi yükümlülüğünün % 4,7'sine ulaşmaktadır. Bazı sosyo-ekonomik özelliklere göre ele alındığında ise, 4 yıllık kolej mezunları, 46-65 yaş arası olanlar ve bağımsız çalışanların maliyeti diğerlerine göre daha yüksek bulunmuştur (SLEMROD-SORUM, 1984:461,467,469). 1989'da yapılan vergi yasası değişikliklerinin (vergi dilimi sayısının azaltulması, standart indirimde artış, marjinal vergi oranlarındaki düşüş, bazı indirim ve kredilerin iptal edilmesi), bu bulguları ne yönde etkilediği BLUMENTHAL ve SORUM tarafından araştırılmıştır. 6000 \$'ın altında geliri olanlar için uyum maliyetinin azaldığı, diğerlerinde artmakla beraber 65000 \$'ın üstünde olanlar için de azaldığı görülmüştür. Her bir ailenin vergi işlerine ayırdığı zaman 27 saate, uzmanlara yapılan ödemeler 66 \$'a, toplam maliyetleri ise 353,7 \$'a çıkmıştır. Sosyo-ekonomik faktörler açısından, en yüksek maliyete sahip olanlar değişmemiş, 4 yıllık kolej mezunlarının 1982'deki 557 \$'lık maliyeti 551 \$'a inmiş, 46-65 yaş arasıdakilerininki 504 \$'dan 601,1 \$'a çıkmış, bağımsız çalışanların 1051 \$'lık yükü 880,8 \$'a düşmüştür. 1989 sonuçları şöyle özetlenmiştir:

- Düşük ve orta gelir grupları (6000-25000 \$) ortalama uyum maliyetinin altında bir maliyet taşımaktadır.

- Yüksek gelir grupları profesyonel yardıma daha fazla ödeme yapıp, ortalama toplam maliyetin üzerinde bir maliyetle karşılaşmaktadır.

- Bağımsız çalışanlar diğerlerinden daha fazla zaman ve para harcamaktadır.

1982 ile 1989 karşılaştırıldığında sonuç olarak,

- Uzmanlara yapılan ödemeler ve harcanan zamanda artış vardır. Buna rağmen, vergi sonrası gerçek gelirler de arttığından kaynak maliyeti oransal olarak aynı kalmaktadır.

VERGİ MALİYETİ ÜZERİNE

- Kira geliri ve temettüleri 1989'da 1982'den daha maliyetli hale gelmiştir.

71

- Yüksek uyum maliyeti olan karakterlerdeki büyük artış nedeniyle gelir vergisinin uyum maliyeti de yükselme eğilimi göstermektedir(BLUMENTHAL-SLEMROD, 1992:189-191,193,199-200). POPE-FAYLE, 1986-1987'de Avustralya için yaptıkları çalışmada uyum maliyetinin vergi gelirlerinin % 6,8-10,8 arasında olduğunu saptamıştır. Gelir dağılımının en alt düzeyinde olanların maliyeti en yüksek düzeyde(10000 \$'dan az geliri olanlar için gelirlerinin % 10,5'u , 30000-50000 \$ aralığında olanlar için % 1,5'u, 50000 \$ üstü için % 3,8'u) oluşmaktadır(BLUMENTHAL-SLEMROD, 1992:186). VAILLANCOURT, 2040 Kanadalı mükellefle yüz yüze yaptığı görüşme sonucu 1985'de oluşan uyum maliyetini saptamaya çalışmıştır. Tüm mükellefler yılda ortalama 5,5 saatlerini(84,80 Kanada Doları değerinde) vergi yasalarına uyum faaliyetleri için harcamakta, ortalama 32,40 C\$ ek giderle uyum maliyeti 117,20 C\$ olarak gerçekleşmektedir. Genel olarak, uyum maliyeti eğitim ve gelir düzeyiyle birlikte yükselmektedir. VAILLANCOURT, bireysel özelliklerden ziyade vergi statüsünün, vergi konusunda harcanan zamandaki değişiklikleri açıklayabileceğini belirtmektedir(BLUMENTHAL-SLEMROD, 1992:186).

Bazı ülkelerde, vergi yükünün toplumda eşit dağılması gibi, uyum maliyetinin de mükellefler arasında adaletli dağılmadığı görülmektedir. Vergiyle ilgili düzenlemeler yapılırken, uyum maliyetini nasıl etkileyeceğinin yanı sıra hangi mükelleflere daha fazla maliyet yüklendiğinin de dikkate alınması gereklidir. Oransız dağılmış ve yüksek bir uyum maliyeti, vergiden kaçınma ile vergi kaçakçılığını teşvik edebilir. Herhangi bir kaynaktan elde ettiği gelirin vergilendirilmesiyle ilgili işlemlerin çok zaman, emek ve paraya mal olacağını düşünen kişi, o kaynaktan gelir elde etmekten vazgeçebilir. Ayrıca, mükellefler vergide uyum için uzman istihdam ettiklerinde, bu uzmanların herhangi bir belirsiz ya da kaçamak nokta bulmak amacıyla vergi yasalarını sıkı incelemeleri sonucu vergiden kaçınma olanakları keşfedilebilir (TANZI-SHOME, 1993:815). Dolayısıyla, artan uyum maliyeti sonuçta verginin kendisinden tasarruf edebilme olanağını sağlayacaktır. Mükellef salt bu amaçla da uzmanlara başvurmuş olabilir. Bu durumda, artan uyum maliyetinin azalan vergiyle dengelendiğini söylemek pek yanlış olmayacaktır. Yüksek uyum maliyeti, yasanın açık ve belirli hükümleriyle mükellefe yüklenmiş vergiyle ilgili görevleri, zorunlulukları yerine getirmekten de caydırabilir. Böylece, yasalar ihlal edilerek, hem verginin kendisi, hem de uyum maliyeti kısmen ya da tamamen azaltılmış olunur. Bu nedenle, vergi hasılatı düzeyi, diğer faktörlerin yanı sıra uyum maliyetinin düzeyine de bağımlı olmaktadır.

... ..
... ..
... ..

III- Yönetim Maliyeti-Uyum Maliyeti İlişkisi

72

Vergilemede bazı unsurlar ya mükellefe ya da idareye maliyet yaratırken, bazıları her ikisini de etkileyebilir. Vergi yasalarının karmaşıklığı hem uyum hem yönetim maliyetini artırıcı niteliktedir. İdare, uygulayıcıların vergi yasalarını tam olarak anlayabilmeleri, çıkabilecek sorunları çözebilmeleri amacıyla, örgüt içinde eğitim çalışmalarının, bilgilendirici ve açıklayıcı kaynak çıkarmanın maliyetiyle karşılaştığı gibi, mükellef de yasayı gereğince anlayamadığı, çözümlenemediği için uzmanlara ve yayınlara daha fazla ödeme yapma durumunda kalabilir. Karmaşıklığın yanı sıra, vergi yasalarında yapılan değişiklikler de hem idareye hem de mükellefe ona adapte olmanın maliyetini yaratmaktadır(JAMES-NOBES, 1988:45). Bazı düzenlemeler ise hem yönetim hem de uyum maliyetini azaltıcı veya yok edici niteliktedir. Vergi yasalarındaki istisna, muafiyet uygulamaları çok küçük matrahların, teşvik edilmek istenilen vergi konularının ve vergilendirme açısından korunmak istenilen kişilerin vergi dışı bırakılmasını sağlamaktadır. Bu uygulamalarla, mükellef ve idare vergilemeye ayıracakları kaynaktan tasarruf etmektedir.

İdarenin mükellefe yardımcı olmak amacıyla eleman çalıştırması, ücretsiz yayın dağıtması durumunda mükellef, uzmanlara yapacağı ödemedi, kendisinin harcayacağı zamandan dolayısıyla uyum maliyetinden tasarruf ederken, idarenin maliyeti artabilir. Diğer yandan, stopaj sisteminde olduğu gibi, yönetim maliyetini azaltırken mükelleflerin ve üçüncü kişilerin uyum maliyetini artırıcı uygulamalar da vardır.

IV- Yönetim Maliyeti- Uyum Maliyeti Tercihleri

Herhangi bir vergileme olayındaki önemli sorunlardan biri, hangi tarafa daha fazla maliyet yüklenilmesinin daha uygun olacağıdır. Eğer diğer koşullar eşitse, yönetim maliyeti uyum maliyetine tercih edilmelidir. Çünkü yönetim maliyeti, genel ve eşit vergi politikası doğrultusunda mükelleflerden alınan vergilerle karşılanır. Oysa uyum maliyeti mükelleflere, üçüncü kişilere eşit olmayacak bir şekilde dağılabilir ve tersine artan oranlı olabilir. Ayrıca, uyum maliyeti aynı miktardaki yönetim maliyetinden daha fazla, yükümlülükleri yerine getirmede isteksizliğe yol açabilir. Yönetim maliyetini tercih etmenin bir başka gerekçesi, uyum maliyetini hesaplamanın daha güç olmasıdır. Bu güçlük, vergi politikasını belirleyenlerin uyum maliyetini daha az dikkate almalarına neden olabilir. Sözü edilen tüm gerekçeler, yönetim maliyetini seçmenin uygunluğunu ortaya koymakla beraber, uyum maliyetini tercih etmek bazen daha isabetli olabilir. Çünkü, rekabetçi özel piyasa sektörünün etkin yöntemler bulup, geliştirerek, bu maliyeti kamu sektöründen daha uygun bir şekilde karşılaması da mümkün olabilir.

VERGİ MALİYETİ ÜZERİNE

Sonuç olarak, vergilemeyle ilgili düzenlemelerde, hem mükelleflerin hem de idarenin maliyeti ve bu maliyetlerin ne yönde etkileneceği dikkate alınmalıdır. Artan maliyetler kamu açısından kaynakların israf edilmesine, mükellef açısından vergi dışı kalma çabalarının artmasına neden olabilir. Hem uyum hem de yönetim maliyetlerinin yüksekliği, kamu gelirlerinde yarattığı yıpranmanın yanı sıra, bu azalışın telafi edilme yöntemlerine bağlı olarak değişik sonuçlar doğurabilir.

Kaynakça

- AKDOĞAN, Abdurrahman (1997), Kamu Maliyesi, Geliştirilmiş Altıncı Baskı, Gazi Büro Kitapevi, Ankara.
- ALM, James (1996), "What Is An "Optimal" Tax System?", National Tax Journal, Vol:XLIX, No:1, Mart ,s.117-133.
- BANNOCK, Graham (1990) , Taxation in The European Countries, Londra.
- BLUMENTHAL, Marsha-SLEMROD, Joel (1992) , "The Compliance Cost of The U.S. Individual Income Tax System:A Second Look After Tax Reform", National Tax Journal, Vol:XLV, No:1, Mart ,s.185-202.
- JAMES, Simon-NOBES, Christopher (1988), The Economics of Taxation, Philip Allan Publishers Ltd., 3. Baskı, Oxford.
- MUSGRAVE , Peggy -MUSGRAVE, Richard-BIRD Richard (1987), Public Finance in Theory and Practice, ilk Kanada Baskısı, Kanada .
- PYLE, D.J. (1993), Current Issues in Public Sector, Editör Peter M.JACKSON, The MacMillan Press Ltd., Londra .
- ROTH, Jeffrey-SCHOLZ, John (1989), Taxpayer Compliance I-II, University of Pennssylvania Press.
- SLEMROD Joel-SORUM Nikki (1984), "The Compliance Cost of The U.S. Individual Income Tax System", National Tax Journal, Vol:XXXVII, No:4, Aralık ,s.461-473.
- TANZI, Vito (1991), Public Finance in Developing Countries, Edward Elgar Publishing Company, Vermont .
- TANZI , Vito-SHOME Parthasarati (1993), "A Primer on Tax Evasion", IMF Staff Papers, Vol:40, No:4, Aralık ,s.809-818.