

IHRACATTA VERGİ İADESİ SİSTEMİ VE 1970 DEVALÜASYONU: BİR MAKRO DEĞERLEME

Dr. Suat Öksüz
E.I.T.I.A.

I. İncelemenin Amacı

Ödemeler dengesi «döviz darlığı» sorununun ciddi boyutlara ulaştığı ve böylece ihracatın teşvikinin yeniden büyük önem kazandığı şu günlerde geçmiş yıllarda uygulamaya konulmuş bazı ekonomik

önlemlerin bir değerlemesinin yapılması ileriye ışık tutması bakımından yararlı olacaktır.(1)

I. Beş Yıllık Plan döneminin ilk yıllarından beri mevzuatında yapılan çeşitli değişiklikler ile uygulanmakta olan İhracatta Vergi İadesi Sisteminin (IVIS) Türk Ekonomisinin ve özellikle ihracatının gelişmesine ne denli katkıda bulunduğu konusunun incelenmesi bir çok yönden önem taşımaktadır. Şüphesiz, ciddi değerlendirmelere gidebilmek için kapsamlı bazı ampirik araştırmaların yapılmasının kaçınılmazlığı ortadadır. Ancak, biz konuya belli bir yaklaşım izleyerek ve özellikle IVIS ile 1970 devalüasyonu arasında ilişki kurarak bazı genel yorumlar getirebilmek umundayız.

Kısaca, amacımız 1970-1976 döneminde ihracattaki (parasal

(1) 1950-75 döneminde ödemeler dengesi ve devalüasyon sorunlarının ayrıntılı bir değerlemesi için Bkz. S. Öksüz, «Devaluation, The Balance of Payments and Economic Development - A case study of Turkey», Kent Üniversitesine sunulmuş doktora tezi, 1977.

değer olarak) gelişmenin IVIS'den ne yönde ve ne derecede etkilendiğini, bekleneni sağlayıp sağlamadığını ve bu dönemdeki gelişmelere 1970 devalüasyonu ile IVIS'in katkılarını karşılaştırmalı olarak, fakat bazı varsayımlar yaparak, belirleyebilmektir.

Şunu belirtmek gerekir ki 1970 sonrası dönemde IVIS ile devalüasyonun katkılarının birbirinden ve diğer etkenlerin olumlu ve olumsuz etkilerinden ayırt edilebilmesi çetin bir teknik veya metodolojik sorun niteliğindedir. Bu hemen hemen bütün ekonomik ve sosyal olguların incelenmesinde karşılaşılan en büyük güçluktur. Bu incelemimize yöneltilebilecek bir eleştiri olabilir. Ancak, bizce bu konudaki en önemli eleştiri analizimizin ayrıntılara inmeyip çok genel veya bütünü ilgilendiren olmasıdır. Şöyleki, IVIS'deki mevzuat değişiklikleri, örneğin vergi iadesi oranlarındaki yıldan yıla veya maldan mal'a değişmeler dikkate alınmamış bulunmaktadır. 2) Benzer olarak, devalüasyonun bütün ihraç mallarına aynı oranda yansımış olduğu da gerçekçi bir sav olarak düşünülemez. Ne var ki, ayrıntılı olmasa bile genel sayısal değerlere getirilebilecek bazı anlamlı yorumlarda yarar sağlayabilecektir.

2. IVIS ve Devalüasyonun İhracata Etkilerinin Değişik Varsayımlar Altında Ölçülmesi

IVIS'in 1970 devalüasyonundan sonra da uygulamada bırakılması bir çok açıdan yorumlanabilir. Öncelikle, yetkililer belki yapılan % 40 oranlı bir kur ayarlamasının ihracatı özellikle sanayi malları ihracatını yeterince teşvik edeceğinden öpeyce kuşkuluydular. IVIS'in hiç olmazsa geçici bir süre, bir veya iki yıl, tamamen askıya alınmamasının düşünülmemesi bizi bu sonuca götürmektedir. Aslında 1970 sonrası dönemde ihracat gelirindeki gerçekleştirmeler vergi iadesi uygulamasına rağmen) yetkililerin Türk parasının değerini düşürmeğe karar vermeleri konusunda olmasa bile bu operasyonun ihracat üzerindeki etkileri açısından «kötümser» olmalarında bir noktaya kadar «haklı» olduklarını kanıtlamaktadır. Yetkililerin «devalüasyon kötümserliklerinin» ihraç mallarının fiyat ve gelir elâstikiyet-

(2) IVIS'e ilişkin mevzuat, kararlar ve içerik için Bkz. Ekrem Cimili «İhracatta Vergi İadesi», ESADER, 1977, Cilt 12, No. 1, s. 157-190.

lerine ilişkin çeşitli savlara —görüldüğü gibi bu savlar yetkilileri devalüasyon yapmaktan alıkoymamıştır— dayanıp dayanmadığını bilmiyoruz. Şu var ki, böyle ciddi ekonomik sorunlar karşısında «kötümser» olmak genellikle «iyimser» olmaktan daha yeğ tutulması gerekir. Bu nedenle biz 1970 sonrası dönemde IVİS'in alıkonulmasını yetkililerin «ihtiyatlı» davranmak istedikleri biçimde yorumluyoruz.

Aşağıdaki tablodan izleneceği gibi Türkiye'nin 1970-1976 dönemi toplam mal ihracatı kümülatif olarak cari fiyatlarla 8.360 milyar dolara ulaşmış bulunmaktadır. Aynı dönemde ihracatımızın yaklaşık % 33.9 u (cari fiyatlarla 3.021 milyar dolarlık bölümü) ilgili malların üretim ve pazarlama süreçlerinde alındığı varsayılan vergi, resim ve harçlar ile benzeri etki yapan yükler belli oranlarda iadesinden yararlanmıştır. Toplam vergi iadesi ise bu 7 yıllık dönem için 549 milyon \$ tutmuştur ki bu miktar IVİS'den yararlanan 3.021 milyar \$'lık ihracatın % 17.6 dolayındadır. Bu % 17.6 oranı çeşitli mallar için uygulanan değişik vergi iadesi oranlarının basit aritmetik ortalamasını göstermektedir. Buna göre, IVİS'den yararlanan her ihracatçıya bir dolarlık ihracatına karşılık 18 cent veya 2.50 TL'na yakın iade yapılmış bulunmaktadır. Bu durumda devalüasyondan sonra ihracatın 1/3'ü için geçerli döviz kuru 14.00 TL = 1 \$ veya 14.85 TL = 1 \$ yerine fiilen 16.50 TL = 1 \$ olmuştur.

Tablo: 1969 - 1976 dönemi yıllık ihracat ve Vergi İadesi (IV) Değerleri, milyon dolar (\$)

Yıllar	E	E ₁	E ₂	E _{2a}	E _{2b}	E _{2c}	IV	E ₂ /E	IV/E ₂	(10) İhracat fiyat İndeksi (\$)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	
1964/68	1887	1762	125	—	—	—	17	6.6	13.5	100.0
1969	537	378	159	159	159	159	23	29.5	14.6	100.5
1970	588	429	159	157	163	179	28	27.0	17.3	99.2
1971	677	474	203	170	180	197	29	30.0	14.1	106.6
1972	885	646	239	185	206	268	54	27.0	22.4	116.8
1973	1317	778	539	230	260	323	77	41.0	14.3	145.3
1974	1532	1085	447	304	359	450	65	29.1	14.8	191.5
1975	1401	886	515	305	365	369	96	36.8	18.7	192.0
1976	1960	1041	919	315	387	432	199	46.9	21.6	197.8
1970-76										
Toplam:	8360	5339	3021	1666	1908	2217	549	33.9	17.6	
								ortalamalar		

Not : $E = E_1 + E_2$, toplam mal ihracatı. E_2 : vergi iadesinden yararlanmayan ihracat. E_2 : vergi iadesinden yararlanan ihracat. E_{2a} , E_{2b} , ve E_{2c} : vergi iadesinden yararlanan ihracatın a, b, ve c varsayımları altında hesaplanarak tahmin edilmiş değerleri. Kaynak dökümanlarda Türk lirası cinsinden verilen E_2 ve İVİ değerleri, E için uygulanan döviz kuru veya değişim oranı ($E(\text{TL})/E(\$)$) kullanılarak dolar'a çevrilmiştir. İhracat fiyat indeksi Devlet İstatistik Enstitüsünce hazırlanmış serilerdir.

Kaynak: İktisadi Rapor, 1976, Türkiye Ticaret Odaları, Sanayi Odaları ve Borsaları Birliği, Ankara. Aylık İstatistik Bülteni, 1977, No. VI-VII, Devlet İstatistik Enstitüsü, Ankara. Ekonomik Değerlendirme Bülteni, Yıllık 1976, Sayı 12, Ticaret Bakanlığı Değerlendirme Genel Müdürlüğü, Ankara.

İVİS ile devalüasyonun 1970-sonrası dönemde ihracatın gelişimine katkılarının ayırt edilmesinde ve ölçülmesinde üç varsayımdan hareket edeceğiz.

İlk olarak, varsayım a yı ele alalım. Buna göre, vergi iadesi sisteminin 1970-sonrası dönemde uygulanmasının iadede yararlanan E_2 ihracat grubunun yıllık değerini reel olarak (sabit fiyatlar ile) 1969 yılında erişilen değer olan 159 milyon \$ düzeyinde tuttuğunu düşünelim. Buna dayanarak Tabloda E_{2a} sütununda görülen cari ihracat değerleri her yılın ihracat fiyat indeksi 159 milyon \$ ile çarpılıp 100.0'e (baz yılı, 1968, fiyat indeksi = 100.0) bölünerek elde edilmiş bulunmaktadır. Böylece İVİS'in 1970-1976 döneminde sabit fiyatlarla toplam 1.113 milyar \$ (7×159), cari fiyatlarla ise toplam 1.666 milyar \$ ihracat geliri sağladığı varsayımı yapılmış olmaktadır. Diğer bir deyişle, bir dolarlık ihracat için 33 centlik ($549/1.666$) veya 4.62 ($= 14.00 \times 33$) liralık bir vergi iadesi yapılmış olmaktadır. Bu durumda E_2 ihracat grubu için efektif döviz kuru $1 \$ = 18.62 \text{ TL}$. ($14.00 + 4.62$) olarak düşünülebilir. Diğer taraftan, aynı dönem için devalüasyonun E_2 ihracat grubuna dolaylı ve dolaysız katkısı da (diğer etkenler de dahil olmak üzere) cari fiyatlarla 1.355 milyar \$ ($3.021 - 1.666$), sabit fiyatlarla 717 milyon \$ ($1.830 - 1.113$) olarak kabataslak hesaplanabilir.

Varsayım a'nın hazine açısından getirdiği mali yük veya avantaj ne olmuştur sorusuna yine bazı gerçekçi varsayımlar yaparak yaklaşabiliriz. Şöyleki, hazinenin 1970-1976 yıllarında vergi iadesi kanalı ile toplam 549 milyon \$'lık bir vergi geliri kaybı olmuştur diyebiliriz. Ne var ki, IVİS'in varsayım a altında hazine için bir vergi kaybına yol açmış olduğu iddia edilemez. Basit bir hesaplama yaparak bu durumu görebiliriz. İhracatçı ve İthalatçılar için brüt kâr oranını % 25, ortalama gelir vergisi oranını % 30, ve gümrük vergisi oranını da % 40 olarak varsayalım. Bu durumda hazine, vergi iadesinden yararlanan ihracatçılardan yaklaşık 125 milyon \$ $1.666 \times .25 \times .30$) gelir vergisi geliri, sağlamış olacaktır. Böylece, hazine gerçekten 1 dolarlık gelir vergisi karşılığı söz konusu ihracatçılara 4.39 dolarlık $(549/125)$ bir iadede bulunmuş görünmektedir. Toplam vergi kaybı ise 424 milyon \$ $(549 - 125)$ gibi bir değerle ifade edilecektir. Ancak, 1.666 milyon \$'lık ihracat aynı miktar bir mal ithalatı için kullanılmış olacağından hazine, ihracatçılardan sağlanan 125 milyon \$'lık gelir vergisine ek olarak, 666 milyon \$'lık $(1.666 \times .40)$ bir gümrük vergisi ve yine 125 milyon \$'lık (bu kez ithalatçılardan bir gelir vergisi geliri sağlayacaktır. Eğer bu basit model içerisinde kalacak olursak, hazinenin 1970-1976 döneminde net olarak, cari fiyatlarla, 367 milyon dolarlık $(666 + 125 + 125 - 549)$ bir vergi kazancı olmuştur; bu miktar 1970-1975 yılları arasında sağlanan toplam vergi gelirinin yaklaşık % 10'na tekabül eder.

İkinci varsayımı, varsayım b, ele alacak olursak bu kez devalüasyonun E_2 ihracat grubunun 1969 yılında erişmiş olduğu 159 milyon\$ düzeyini 1970 ve sonraki yıllarda da reel olarak gerçekleştirilmesini mümkün kıldığını ve buna ek olarak, ayrıca, her yıl yine reel olarak aynı grup ihracatında % 3'lük bir artış sağlandığını varsayalım. Söz konusu % 3 artış oranı 1967-1969 yıllarında ihracatta gözlenen ortalama artış hızına tekabül eder. Buna göre, Tabloda E_2 sütununda görülen değerler ile varsayım b altında devalüasyonun katkısı olarak tahmin edilen değerler (E_{2b} sütunu) arasındaki fark bize IVİS'in İhracata olan katkısını verecektir. Bu varsayım ışığında, devalüasyonun katkısı Tabloda görüldüğü gibi 1970-1976 yılları için toplam olarak 1.908 milyar \$ hesaplanmıştır. Böylece, gerçekleşen E_2 değeri 3.021 milyar \$ ile 1.908 milyar \$ arasındaki fark olan 1.113 milyar \$ bize cari fiyatlarla IVİS'in İhracata katkısını ve

recektir. Anlaşılacağı gibi İViS'den yararlanan ihracatçılar 1.113 milyar \$ karşılığı 549 milyon \$ vergi iadesi almışlardır. Diğer bir deyişle, her bir dolarlık ihracat için yaklaşık 50 cent iade, prim veya sübvansiyon almışlardır. Böylece efektif döviz kuru da $21.00 \text{ TL} = 1 \text{ \$}$, $14.00 + .50 \times 14.00$, olarak gerçekleşecektir. Bir önceki varsayımına benzer olarak, mali açıdan, hazinenin ihracatçılardan sağlamış olması beklenen 84 milyon \$ ($1.113 \times .25 \times 30$) gelir vergisi gelirin karşılığı, 549 milyon \$ vergi iadesinde bulunması sonucu 465 milyon \$ ($549 - 84$) mali kayba uğramış olduğu söylenebilir. İthalatçılardan sağlanmış olduğu tahmin edilen, 445 milyon \$ ($1.113 \times .40$) gümrük vergisi ve 84 milyon \$ ($1.113 \times .25 \times 30$) gelir vergisi olarak, toplam 529 milyon\$ vergi geliri ile hazinenin bu kaybı 60 milyon \$'lık bir farkla veya hiç olmazsa denk bir şekilde kapatmış olması beklenebilir.

Son olarak, üçüncü varsayımına, varsayım c'ye göre, eğer İViS 1970 devalüasyonundan sonra uygulamadan kaldırılmış olsaydı devalüasyon ve diğer önlemler E_2 ihracat grubunu sonraki yıllarda da 1989 ihracatı düzeyinde (159 milyon \$) tutabilir ve aynı zamanda E_1 ihracat grubundaki (iadeden yararlanmamış) 1970-sonrası yıllık değişimlere eş oranda bir artış sağlayabilirdi. Bu durumda Tabloda E_2 gerçekleşmiş değerleri ile bu varsayım altında hesaplanan devalüasyon ve diğer etkenlerin E_2 ihracat grubuna katkısı (E_2 sütunu) arasındaki 804 milyon dolarlık fark ($3.021 - 2.217$) bize 1970-1976 döneminde İViS'in ihracatımıza cari fiyatlarla katkısını verecektir. Böylece İViS'den yararlanan ihracatçılar, yaklaşık 804 milyon \$'lık iade teşvikinden yararlanan ihracata karşılık, 549 milyon \$ vergi iadesi almış görünmektedirler. Bu, her bir ihracatçının bir dolarlık ihracata karşılık 68 cent iade almış olduğunu göstermektedir ki, bu da efektif döviz kurunun bu ihracatlar için $23.52 \text{ TL} = 1 \text{ \$}$, $14.00 \times .68 \times 14.00$, olduğu anlamına gelir. Hazine 549 milyon \$ vergi iadesine karşılık, önceki varsayımlardaki biçimde hesaplanacak olursa, 444 milyon \$ vergi geliri sağlamış görünecektir. Sonuç olarak da 105 milyon \$ bir vergi kaybına uğramış bulunacaktır.

3. Sonuç

Yukardaki analizde İViS'in katkısı üç ayrı varsayım altında 1.666, 1.113, ve 844 milyon \$ olarak belirlenmiş bulunuyor. Bu sayı-

sal değerlerin ortalamasının da belirttiği gibi, gerçekten IVIS'in katkısı varsayım b'nin işaret ettiği noktaya daha yakın düşmektedir. Sonuç olarak, nisbi katkının 1970-1976 dönemi toplam değerini 1 milyar dolar düşünebiliriz. Bu dönemde 549 milyon \$'lık vergi iadesi yapılmış olduğu göz önünde tutulursa E₂ grubu ihracata % 50 oranında bir prim verilmiş olması veya (resmi kur 14.00 TL = 1 \$ alındığında) 21.00 TL = 1 \$ gibi bir efektif ihracat döviz kuru söz konusudur. Gerçekten % 40 oranında bir devalüasyonun yanısıra % 50 ye varan böyle bir prim sisteminin özellikle E₂ grubu ihracatı yeterince teşvik ettiği söylenilebilir mi? Tablodan da izleneceği gibi bu grup ihracat reel olarak ancak 110 milyon \$'lık bir artış göstererek (1969 yılındaki değere kıyasla) 1975 yılında 269 milyon \$ a, ve 300 milyon \$ bir artış göstererek 1976 yılında 460 milyon \$ a ulaşmıştır. İncelediğimiz dönemin son üç yılında, 1974, 1975, ve 1976, devalüasyonun etkisinin sifıra indiğini düşünecek olursak ve böylece bu yıllarda E₂ ihracat grubundaki artışları tamamen IVIS'e atfedersek bu son üç yıla ilişkin değerlere dayanarak yapılacak bir elastikiyet (esneklik) hesaplaması bize IVIS'in başarısı ve belki devalüasyonun etkinlik süresi üzerinde bir fikir verecektir. 1975 ve 1976 yıllarında ihraç fiyatlarında bir önceki yıllara oranla fazla bir değişimin olmaması (Tablodaki son sütundan gözlenmektedir) hesaplamaları kendiliğinden fiyat etkisinden arındırmış olacaktır.

Elastikiyeti matematiksel olarak tanımlıyacak olursak:

$$e = \frac{\frac{\Delta E_2}{E_2}}{\frac{\Delta iVI}{iVI}} = \frac{\frac{E_{2t} - E_{2t-1}}{E_{2t-1}}}{\frac{iVI_t - iVI_{t-1}}{iVI_{t-1}}}$$

yazabiliriz; burada t cari yılı, t-1 ise bir önceki yılı ifade etmektedir.

A. 1974-1975 yılları için e yi hesaplıyacak olursak:

$$e = \frac{\frac{68}{447}}{\frac{30}{66}} = \frac{.15}{.45} = .33$$

elde ederiz.

B. 1975-1976 yılları için e yi hesaplayacak olursak:

$$e = \frac{\frac{404}{515}}{\frac{103}{96}} = \frac{.78}{1.07} = .73$$

buluruz.

C. Aynı işlemi 1974-1976 yılları için yapacak olursak:

$$e = \frac{\frac{472}{447}}{\frac{130}{66}} = \frac{1.05}{1.97} = .54$$

elde ederiz ki bu değer önce bulduğumuz .33 ile .73 değerlerinin bir ortalamasıdır.

Bu basit hesaplamalarda ihracatın IVİS'e karşı elastikiyeti düşük ve birden küçük çıkmış bulunmaktadır. Ez ihracat grubuna katkıları açısından gerek IVİS'in (mali açıdan hazine'ye net bir gelir kaybına yol açmış olmasa bile) ve gerekse devalüasyonun teşvik sağlamada yeterince başarılı oldukları söylenemez. Öte yandan, IVİS ve devalüasyonun ihracatta ortaya çıkabilecek bir gerileme veya duraklamayı önlediği savı da ileri sürülebilir. Ne varki ödemeler dengesi veya dış denge sorununun son derece ağırlaştığı bir dönemde ihracatı özendirici ve/veya ithalatı caydırıcı bu ve benzeri önlemlerin değerlendirilmesine yönelik gerek teorik ve gerekse ampirik ancak çok daha ciddi, kapsamlı, ve ayrıntılı çalışmaların yapılması kaçınılmaz bir zorunluluktur.