



VERGİ CENNETLERİ ve KÜRESEL YOKSULLUK

M. Oğuz ARSLAN^(*)

1 - GİRİŞ

Günümüzün uluslararası finansal sistemi trilyonlarca doların bankalar ve diğer finansal kuruluşlar aracılığıyla gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerden vergi cennetlerine (diğer adıyla, 'onshore' ve 'offshore' finans merkezlerine) kaçmasını kolaylaştırmaktadır. Bunun sonucunda vergi cennetlerinde çok yüksek miktarda fon birikmekte ve bu fonlar neredeyse hiçbir vergiye tabi tutulmamaktadır. Dünyadaki tüm vergi cennetlerindeki finansal varlıkların yıllık değerinin yaklaşık 11,5 trilyon dolar, bu finansal varlıkların yıllık getirisinin de yaklaşık 860 milyar dolar olarak tahmin edildiği göz önüne alınırsa dünyadaki tahmini toplam vergi gelirleri kaybı yıllık 255 milyar doları bulmaktadır¹.

Vergi cennetlerinin uluslararası suçların finansmanında kullanılması gibi sorunlar bir yana bırakılırsa, elbette ki bu kadar yüksek miktardaki fonun kaçışı ve bunun sonucunda gerçekleşen küresel vergi geliri kaybının yarattığı en büyük sorun küresel düzeyde yoksulluğu artırmasıdır. Bu etki devletlerin bütçe gelirlerinin ve dolayısıyla kamu harcamalarının azalmasıyla ortaya çıkmaktadır. Özellikle de gelişmekte olan ülkelerden vergi cennetlerine kaçan fonların bu ülkelerdeki yoksulluğun önlenmesine önemli zararlar verdiği söylenebilir. Öte yandan, yıllık 255 milyar dolarlık küresel vergi geliri kaybı 'Birleşmiş Milletler Binyıl Kalkınma Hedefleri'nden biri olan 'küresel yoksulluğun azaltılması hedefi' için gerekli olan finansmanın 5 katına eşittir². Dolayısıyla, uluslararası finansal sistemde bir reformun parçası olarak vergi cennetleri ile mücadele, uluslararası işbirliği mekanizmaları aracılığıyla

^(*) Yrd. Doç. Dr., Anadolu Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü

¹ Tax Justice Network (2005), The Price of Offshore, Briefing Paper, s.1. www.taxjustice.net

² Tax Justice Network, Tax Havens Cause Poverty, www.taxjustice.net

devletlerin bütçe gelirlerinin daha fazla kısmının küresel yoksulluğun ortadan kaldırılmasında kullanılmasına olanak sağlayacaktır.

2- ULUSLARARASI FİNANSAL SİSTEMİN KARA DELİKLERİ: VERGİ CENNETLERİ

Vergi cennetlerinin genel kabul görmüş bir tanımını bulmak oldukça zor olmakla birlikte, bu kavram Barron Vergi Terimleri Sözlüğü'nde "vergi mükelleflerinin vergiden kaçınmasını sağlayan ve gizli şartlar altında işlemlerin yapılabilmesine olanak veren yasal yapılar" şeklinde tanımlanmaktadır³. Vergi cennetlerine ilişkin çeşitli girişimleri bulunan ancak kavrama ilişkin bir tanım vermeyen OECD vergi cennetlerinin belirlenmesinde kullanılan bazı ölçütler ortaya koymuştur. Bu ölçütler; (a) vergilendirmenin bulunmadığı veya sadece nominal vergilerin olduğu bir ortam, (b) efektif bilgi değişiminin olmayışı, (c) şeffaflıktan yoksunluk ve (d) gerçek bir ekonomik faaliyetin olmayışıdır⁴.

Vergi cennetlerinin tarihi 19. yüzyılın sonlarına dek uzanmasına rağmen, bu merkezlerin popüler hale gelmeleri ve sayıca hızlı artış göstermeleri 1970'li yılların sonlarında uygulamaya konulan finansal liberalleşme politikaları ile birlikte başlamıştır. 1977'de 32 adet vergi cenneti söz konusu iken 2007'de bu sayının 80'e yaklaş-

tığı tahmin edilmektedir⁵. Vergi cennetlerinin sayısındaki bu artış adeta küreselleşmenin göstergelerinden biri haline gelmiştir.

Uluslararası finansal ve ekonomik sistem açısından ele alındığında vergi cennetlerinin ortaya çıkardığı ciddi olumsuzluklar vardır⁶. Örneğin, vergi cennetleri uluslararası finansal piyasalarda risk primini artırmakta, vergi ve kamu maliyesi sistemlerinin işleyişini zayıflatmakta, vergi gelirlerinin dağılımındaki eşitsizliği artırmakta, kaynak tahsisinde etkinliği düşürmekte, ekonomik suçları daha kazançlı hale getirmekte, gelişmekte olan ülkelerde rant kollama davranışlarını teşvik ederek özel gelirleri azaltmakta ve yine bu ülkelerde kurumsal yapılara ve büyümeye zararlar vermektedir.

Gelişmiş ülkelerin birçoğunun örtük bir biçimde veya açıkça vergi cennetleri ile finansal bağlarının bulunduğu da bir gerçektir. Coğrafi olarak birçok vergi cenneti ülke küçük birer ada ekonomisi görünümünde olmasına ve dünyanın farklı yerlerinde bulunmasına rağmen, aslında bu ülkeler siyasi ve ekonomik olarak OECD'nin başlıca üye ülkelerine bağlıdırlar. Bu nedenledir ki, 'offshore' terimi bir devlet ile ona bağlı ülkeler (territories) arasındaki ilişkiyi belirten siyasi bir ifadedir⁷. Ayrıca, yapılan bir tahmine göre dünyadaki para stokunun yaklaşık yarısı vergi cen-

³ Saraç, Özgür (2007), Küresel Vergi Rekabeti ve Ulusal Vergi Politikaları, Ankara: Maliye ve Hukuk Yayınları, s.198-199.

⁴ Saraç, a.g.e., s.199-200.

⁵ Palan, Ronen (2009), "The History of Tax Havens", History & Policy, November; Christensen, John (2009), Africa's Bane: Tax Havens, Capital Flight and the Corruption Interface, Working Paper 1/2009, Real Instituto Elcano, s.6; Booijing, Laurens ve Weyzig, Francis (2007), Identifying Tax Havens and Offshore Finance Centres, Tax Justice Network, s.8-10,

⁶ Schjelderup, Guttorm vd. (2009), Tax Havens and Development, Report from the Government Commission on Capital Flight from Poor Countries, June 18, s.11-12, www.financialtaskforce.org

⁷ Palan, Ronen (1999), "Offshore and the Structural Enablement of Sovereignty", Hampton, Mark P. ve Abbott, Jason P. (der.), Offshore Finance Centers and Tax Havens, Basingstoke: Ichor Business Books içinde, s.28.

netlerinde bulunmakta veya buralardan aktarılmakta ve dolayısıyla da gelişmiş ülkeler ile vergi cennetleri arasında güçlü bir nakit ilişkisi bulunmaktadır.

Vergi cennetleri ile ilgili çalışmalarıyla tanınan politik iktisatçı Ronen Palan, sahip oldukları özellikleri ve misyonları nedeniyle vergi cennetlerini devlet egemenliğinin ticarileşmesi olarak nitelendirmektedir⁸. Bir başka iktisatçı James W. Baker ise daha ileri giderek, vergi cennetlerini yasalarını suçlulara ve ticari müşterilerine satan egemen ülkeler olarak betimlemektedir⁹. Hatta vergi cennetlerini demokrasinin altını oyan yapılar olarak nitelendiren bazı görüşlerin var olduğunu da belirtmek gerekir¹⁰.

3- VERGİ CENNETLERİNİN KÜRESEL YOKSULLUĞU ARTIRICI ETKİSİ

Vergi cennetleri ile yoksulluk sorunu birbirine uzak iki kavram olarak görülmekle birlikte gerçekte birbiriyle yakından ilişkilidir. Bu konuyu uluslararası platformda gündeme taşıyan kurum küresel yoksullukla ve adaletsizlikte mücadele amacıyla kurulmuş olan uluslararası sivil toplum kuruluşu Oxfam'dır. Oxfam'ın 2000 yılında yayımladığı 'Vergi Cennetleri: Saklı Milyarları Yoksulluğun Azaltılması İçin Serbest Bırakmak' baş-

lıklı rapor¹¹ geliştirmektedir. Rapor, iç kaynaklarının yasa dışı finansal akımlar, vergi kaçakçılığı ve vergiden kaçınma ile kaybettirilmesinde vergi cennetlerinin rolünü açıkça ortaya koymuştur. Bu rapor ayrıca, vergi cennetleriyle bağlantılı olarak çok uluslu şirketlerin zararlı vergi uygulamalarından dolayı geliştirmektedir. Rapor, her yıl en az 50 milyar dolar kaybettikleri yönündeki tahmini ile de büyük bir uluslararası ilgi görmüştür¹².

Oxfam'a göre vergi cennetleri yoksul ülkelerin çıkarlarını temelde 3 biçimde zedelemektedir. Bunlar¹³:

a) Vergi rekabeti ve vergi kaçışı

Vergi cennetleri ve zararlı vergi uygulamaları büyük işletmelerin ve zengin kişilerin vergisel yükümlülüklerden kaçmaları için olanaklar sunmaktadır. Bu durum ülkelerin kendi vatandaşlarını ve yabancı sermayeyi vergilendirerek gelirini yükseltme olanağını sınırlandırmaktadır. Bunun sonucunda ise yoksul ülke hükümetleri insani refahın ve sürdürülebilir ekonomik kalkınmanın sağlanması için yaşamsal öneme sahip olan sosyal ve ekonomik altyapı yatırımlarını gerçekleştirmekte zorlanmaktadır. Vergi rekabeti ayrıca çok uluslu işletmelere uluslararası düzeyde vergiden kaçınma olanağı sunarak ülke piyasasında-

⁸ Palan, Ronen (2002), "Tax Havens and the Commercialization of State Sovereignty", International Organization, Volume 56, Number 1, Winter, s.151-154.

⁹ Baker, Raymond W. (2005), Capitalism's Achilles Heel, New Jersey: Wiley, s.339.

¹⁰ Örneğin bkz. Shah, Anup (2009), "Tax Havens; Undermining Democracy", Global Issues.

¹¹ Oxfam International (2000), Tax Havens: Releasing the Hidden Billions for Poverty Eradication, Oxfam Briefing Paper, 1 June. www.oxfam.org.uk

¹² Christensen, John (2010), "Kirli Para: Offshore Bankacılığın Gizli Dünyasının İçinden", Hiatt, Steven (der.), Bir Ekonomik Tetikçinin İtirafı 3, (Çev. C. Taşcıoğlu), Ankara: April Yayıncılık içinde, s.119-120.

¹³ Oxfam International, a.g.r., s.10-19.

ki rakiplerine ve küçük ve orta boy işletmelere karşı adil olmayan rekabetçi bir üstünlük sağlamaktadır. Vergi rekabeti ve başka ülkelere gitme tehdidi gelişmekte olan ülkeleri yabancı yatırımcılara uyguladıkları kurumlar vergisi oranlarını sürekli olarak düşürmeye zorlamaktadır.

b) Para aklama

Vergi cennetleri aynı zamanda siyasi yolsuzluklardan, yasa dışı silah ve elmas trafiğinden ve küresel uyuşturucu ticaretinden sağlanan gelirler için güvenli yerler olma özelliği taşımaktadır. Dahası, vergi cennetleri yoksul ülkelerdeki rüşvetçi elitlerin kamu fonlarını yağmalamasını kolaylaştırmakta ve bu ülkelerin ekonomik ve sosyal kalkınması için önemli bir engel oluşturmaktadır.

Gelişmekte olan ülkelere bazılarının borçlanma, yolsuzluk ve vergi cennetleri üçgeninde gidecek nasıl daha fazla yoksullaştıklarını gösteren pek çok örnek gösterilebilir. Özellikle de diktatöryal yönetimlere sahip ülkelerde bu durum çok belirgindir. Bu ülkelere siyasi ve bürokratik yolsuzluklarla kaçırılan paraların büyük bir kısmı vergi cennetlerine gitmekte ve bir daha ilgili ülkeye geri dönmektedir. Bunun sonucunda ise bu ülkelerdeki yoksulluk ve açlık sorunları kronik bir hale dönüşmektedir. Bu bağlamda, ünlü vergi uzmanı Richard Murphy'nin konuyla ilgili olarak verdiği örneklerden hazırlanan Tablo 1 ilgi çekicidir.

Tablo 1: Borçlanma, Yolsuzluk ve Kamu Fonlarının Kaybı

Miktar-Oran Ülke	1970-2000 arası IMF ve Dünya Bankası'ndan alınan borç miktarı	Çalınan para miktarı ve çalan diktatör	Çalınan paranın IMF ve Dünya Bankası'na olan borçlara oranı
Endonezya	232 milyar \$	35 milyar \$ - Suharto	% 15
Filipinler	94 milyar \$	10 milyar \$ - Marcos	% 11
Nijerya	28 milyar \$	5 milyar \$ - Abacha	% 18
Kongo/Zaire	10 milyar \$	5 milyar \$ - Seko	% 50

Kaynak: Murphy, Richard (2005), Fiscal Paradise or Tax on Development?, A Report for the Tax Justice Network, s.11-12.

c) Finansal istikrarsızlık

2008-2009 küresel finansal krizi de dâhil olmak üzere, finansal krizleri hızlandıran nedenlerinden biri çok uluslu işletmelerin ve büyük yatırımcıların finansal işlemlerinin getirilerinin vergi cennetlerinde çok düşük oranda vergilendirilmesi ya da hiç vergilendirilmemesidir. Bu yolla oluşan aşırı likidite büyük ölçüde spekülasyon işlemlere yönelmekte ve bunun sonucunda finansal krizlerin oluşumu kolaylaşmaktadır¹⁴. Deyim yerindeyse, vergi cennetleri finansal küreselleşme nedeniyle 'fazla kaygan-

¹⁴ Picciotto, Sol (2009), "How tax havens helped to create a crisis", Financial Times, 5.5.2009.

laşmış olan para ve finans piyasalarının dışlıları arasına yağ eklemek' gibi bir işleve sahiptir¹⁵. Dolayısıyla, günümüzde küresel finansal piyasaların işlemleri için oldukça önemli bir konumda bulunan vergi cennetleri ve offshore sistemi finansal krizlerin bulaşıcılığını artırarak yoksul ülkelerdeki geçim düzeyine büyük zararlar vermektedir.

Vergi cennetlerinin ve offshore merkezlerinin neden olduğu gelir kayıplarını tek başına değerlendirmek gerçekçi olmayacaktır. Bu kayıplar sürdürülemez borçlanma, ticaret hadlerinin bozulması ve azalan dış yardım sorunlarıyla etkileşim içindedir¹⁶. Vergi cennetlerinin dışında, gelişmekte olan ülkelerin bütçe gelirlerini ciddi miktarlarda azaltan ve dolayısıyla yoksulluğu artıran başka faktörlerin bulunduğunu da vurgulamak gerekir. Örneğin, etkinsiz ve zayıf vergi sistemleri, kayıt dışı ekonominin genişlemesi, transfer fiyatlandırması ve benzer yollarla kar transferleri, ticaretin liberalleştirilmesi ve tarife indirimleri de bu ülkelerin sahip oldukları kamu fonlarının önemli miktarda aşınmasına yol açmaktadır¹⁷.

4- VERGİ CENNETLERİNE YÖNELİK ÖNERİLER

Yaklaşık 10 yıldır uluslararası finansal sistemde olası bir reformun parçası olarak vergi cennetlerine yönelik bazı önerilerin getirildiği görülmektedir. Bu çerçevede, Oxfam tarafından orta-

ya atılan ve birçok kişi ve kurum tarafından desteklenen bu önerilere daha yakından bakmak yararlı olacaktır.

Oxfam'a göre, öncelikle uluslararası sistemde vergilemeye ve finansal işlemlere ilişkin bilgilerin paylaşımına dönük çok taraflı bir anlaşmaya gereksinim vardır. Böyle bir anlaşma başta yoksul ülkeler olmak üzere dünya ülkelerine vergi kaçırma ve yasa dışı faaliyetlerle mücadelede yardımcı olacaktır. Benzer şekilde vergi matrahının tanımlanmasına yönelik ortak standartların oluşturulması için çok taraflı bir yaklaşım üzerinde anlaşılabilir. Oxfam'ın daha radikal olan önerisi ise, uluslararası toplumun uzlaşısı ile devletlerin çok uluslu işletmeleri üniter temelde vergilendirmesi ve sağlanan vergi gelirinin de uygun bir biçimde dağıtılması önerisidir. Oxfam ayrıca ulusal vergi sistemlerinin olumsuz küresel sonuçlar yaratmasını engellemek için bir başka radikal öneriyi, bir küresel vergi otoritesinin oluşturulması önerisini de savunmaktadır¹⁸.

Ülkelerin kendi başlarına alacakları ulusal çaptaki bazı idari ve mali önlemlerle birlikte uygulanmak üzere, yolsuzluğun uluslararası tanımının değiştirilmesi, vergi cennetlerinden kaynaklanan zararlı vergi uygulamaları nedeniyle matrah kaybına uğrayan gelişmekte olan ülkelere doğrudan yardımların yapılması, uluslararası finans ve vergi cennetleri konularında daha fazla bilgi sahibi olabilmek için ayrıntılı araştırılma-

¹⁵ Bu benzetmenin orijinali Tobin vergisi önerisi için dile getirilmiş olup, "aşırı yağlanmış uluslararası para piyasalarının dışlıları arasına kum serpmek" biçimindedir.

¹⁶ Kimmis, Jenny ve Mayne, Ruth (2001), "Tax Competition and Tax Havens", Herman, Barry, Pietracci, Federica ve Sharma, Krishnan (der.), Financing for Development: Proposals from Business and Civil Society, Tokyo: United Nations University Press içinde, s.140.

¹⁷ Martens, Jens (2007), The Precarious State of Public Finance, Global Policy Forum Europe, January, s.8.

¹⁸ Oxfam International, a.g.r., s.22-24.

rın yapılması da vergi cennetlerine ilişkin olarak getirilen öneriler arasındadır¹⁹.

5- SONUÇ

Günümüzde özellikle gelişmekte olan ülkeler açısından giderek daha önemli bir sorun oluşturan vergi cennetleri uluslararası politik ekonominin ve uluslararası maliyenin önemli konularından biri olma özelliğini kazanmıştır. Vergi cennetlerinin uluslararası finansal sistemde yarattığı sorunlar; vergi rekabeti yoluyla sermaye kaçışına ve vergi oranlarının düşmesine neden olmaları, kara para aklama faaliyetlerinde üs olarak kullanılmaları ve finansal istikrarsızlıkların hızla yayılmasına yol açmalarıdır. Bütün bunların sonucunda ise küresel yoksullukla mücadele stratejileri başarısızlığa uğramakta ve küresel yoksulluk ısrarlı bir biçimde varlığını sürdürmektedir.

Öte yandan, vergi cennetleri gelişmiş ülkelere vergi gelirlerini düşürerek bu ülkelerde de kamusal sağlık ve eğitim sistemlerinin kötüleşmesine yol açmaktadır²⁰. Dolayısıyla, vergi cennetlerine karşı mücadele gelişmiş ve gelişmekte olan ayrımı olmaksızın tüm ülkelerin çıkarıdır. 2008-2009 küresel finansal krizi de ortaya koymuştur ki, dünyada vergi cennetlerine karşı gerçekleştirilecek bir tutum değişikliği uluslararası sistemin doğasını da derinden etkileyecek ve neoliberal küreselleşme sürecinden bir başka sürece, post-neoliberal küreselleşme sürecine geçiş anlamına gelecektir²¹.

KAYNAKÇA

- Baker, Raymond W. (2005), *Capitalism's Achilles Heel*, New Jersey: Wiley.
- Booijing, Laurens ve Weyzig, Francis (2007), *Identifying Tax Havens and Offshore Finance Centres*, Tax Justice Network, http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Identifying_Tax_Havens_Jul_07.pdf (Erişim: 23.12.2010)
- Christensen, John (2010), "Kirli Para: Offshore Bankacılığın Gizli Dünyasının İçinden", Hiatt, Steven (der.), *Bir Ekonomik Tetikçinin İti- rafları 3*, (Çev. C. Taşçıoğlu), Ankara: April Yayıncılık içinde.
- Christensen, John (2009), *Africa's Bane: Tax Havens, Capital Flight and the Corruption Interface*, Working Paper 1/2009, Real Instituto Elcano, www.realinstitutoelcano.org
- Kimmis, Jenny ve Mayne, Ruth (2001), "Tax Competition and Tax Havens", Herman, Barry, Pietracci, Federica ve Sharma, Krishnan (der.), *Financing for Development: Proposals from Business and Civil Society*, Tokyo: United Nations University Press içinde.
- Kohonen, Matti (2007), *How tax havens cause poverty and undermine welfare states*, peopleandplanet.org/dl/taxhavens.pdf
- Martens, Jens (2007), *The Precarious State of Public Finance*, Global Policy Forum Europe, January, www.globalpolicy.org/eu
- Murphy, Richard (Der.) (2007), *Closing the*

¹⁹ Murphy, Richard (Der.) (2007), *Closing the Floodgates: Collecting Tax to Pay for Development*, Tax Justice Network, s.110-112.

²⁰ Kohonen, Matti (2007), *How tax havens cause poverty and undermine welfare states*, peopleandplanet.org/dl/taxhavens.pdf

²¹ Palan, Ronen, Murphy, Richard ve Chavagneux, Christian (2010), *Tax Havens: How Globalization Really Works*, New York: Cornell University Press, s.238.

Floodgates: Collecting Tax to Pay for Development, Tax Justice Network, <http://www.ubuntu.upc.edu/docs/doha/ClosingtheFloodgates.pdf> (Erişim:17.12.2010)

- Murphy, Richard (2005), Fiscal Paradise or Tax on Development?, A Report for the Tax Justice Network, <http://www.richard.murphy.dial.pipex.com/Fiscalparadise.pdf> (Erişim: 14.11.2010)

- Oxfam International (2000), Tax Havens: Releasing the Hidden Billions for Poverty Eradication, Oxfam Briefing Paper, 1 June, www.oxfam.org.uk

- Palan, Ronen, Murphy, Richard ve Chavagneux, Christian (2010), Tax Havens: How Globalization Really Works, New York: Cornell University Press.

- Palan, Ronen (2009), "The History of Tax Havens", History & Policy, November, <http://www.historyandpolicy.org/papers/policy-paper-92.html#S10> (Erişim: 02.10.2010)

- Palan, Ronen (2002), "Tax Havens and the Commercialization of State Sovereignty", International Organization, Volume 56, Number 1, Winter.

- Palan, Ronen (1999), "Offshore and the Structural Enablement of Sovereignty", Hampton, Mark P. ve Abbott, Jason P. (der.), Offshore Finance Centers and Tax Havens, Basingstoke: Ichor Business Books içinde.

- Picciotto, Sol (2009), "How tax havens helped to create a crisis", Financial Times, 5.5.2009, www.ft.com

- Saraç, Özgür (2007), Küresel Vergi Rekabeti ve Ulusal Vergi Politikaları, Ankara: Maliye ve Hukuk Yayınları.

- Schjelderup, Guttorm vd. (2009), Tax Havens and Development, Report from the Government Commission on Capital Flight from Poor

Countries, June 18, www.financialtaskforce.org

- Shah, Anup (2009), "Tax Havens; Undermining Democracy", Global Issues, <http://www.globalissues.org/article/54/tax-havens-undermining-democracy> (Erişim: 22.12.2010)

- Tax Justice Network (2005), The Price of Offshore, Briefing Paper, www.taxjustice.net

- Tax Justice Network, Tax Havens Cause Poverty, www.taxjustice.net (Erişim: 16.09.2010)