



## İTHALATTA İLAVE GÜMRÜK VERGİLERİ NE ANLAMA GELİYOR? - II

DEĞERLENDİRME NOTU

*İthalat rejiminde ardı ardına yapılan değişikliklerle binlerce kalem ithal mal üzerinde ilave gümrük vergisi (İGV) alınmasına karar verildi. Bu vergilerin elbette ithalat üzerinde kısıtlayıcı etkisi olması beklenmektedir. Sayıları 3000'i bulduğu söylenen ürünler üzerinde alınacak ilave vergilerin ithalatı daha maliyetli hale getireceği aşikâr. Ancak ilgili karar değişikliklerinin ne amaçla yapıldığı konusunda kamuoyunun yeterince aydınlatıldığı söylenemez. İGV'nin ne gibi etkilere yol açabileceğinin ayrıntılı çalışmalar ile ele alınmasında yarar bulunmaktadır. Bu amaçla yapılan TEPAV çalışmasında<sup>2</sup> da belirtildiği üzere söz konusu vergiler özellikle ihracatta ara malı ve üretim maliyetini artırırken, istihdam açısından da bazı olumsuzluklara yol açması beklenebilir. Ayrıca bu kararların Türkiye'nin uluslararası ticarete özellikle DTÖ kuralları bakımından taahhütleri ile örtüşüp örtüşmediği de ayrıca düşünülmelidir.*

Türkiye'nin ithalatını düzenleyen kanunlar çerçevesinde kabul edilmiş olan İthalat Rejimi Kararı sıklıkla bazı değişikliklere uğramakta ve yeni kararlar yoluyla düzenlemeler getirilmektedir. Son dönemlerde Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri yoluyla<sup>3</sup> ithalatı yapılan binlerce kalem mal üzerine %50'ye varan oranlarda ek gümrük vergileri yürürlüğe girmiş bulunmaktadır. Söz konusu Karar'larda İGV'nin

<sup>1</sup><https://www.tepav.org.tr/tr/ekibimiz/s/1337/Sait+Akman>

<sup>2</sup> Ayşegül Taşöz Düşündere ve İlderya Avşar Koyuncu, "Yeni İlave Gümrük vergileri Türkiye İçin Ne İfade Ediyor", TEPAV Değerlendirme Notu, N202026, Mayıs 2020. (<https://www.tepav.org.tr/tr/haberler/s/10144>) Bu çalışmada özellikle 20 Mayıs 2020 tarihli Kararname'de kapsama alınan 859 ürün üzerinden etkiler sayısallaştırılmaya çalışılmıştır. Çalışmada bu ürünlerde Türkiye'nin ticaret fazlası verdiği görülmüş ve İGV'nin vergi geliri artışı sağlarken, diğer taraftan yerli üretici bakımından üretim maliyetinde artış ve tüketici fiyatlarının yükselmesine neden olacağı belirtilmiştir.

<sup>3</sup> "İthalat Rejimine Ek Karar" şeklinde alınan belli başlı Cumhurbaşkanlığı kararnameleri için bkz. Resmi Gazete, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2020/04/20200421.pdf> 21 Nisan 2020  
<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2020/04/20200418.pdf> 18 Nisan 2020  
<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2020/05/20200505.pdf> 5 Mayıs 2020  
<https://www.resmigazete.gov.tr/mukerrer/20200511M1.pdf> 11 Mayıs 2020  
<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2020/05/20200520.pdf> 20 Mayıs 2020

ithalatta hâlihazırda alınmakta olan “gümrük vergileri ve diğer mali yükümlülüklerden ayrı olarak tahsil” olunacağı ve “genel bütçeye irat” kaydedileceği belirtilmektedir. Bu vergilerin bir diğer özelliği ise ithalatın yapıldığı menşe ülkeye göre özellik taşımasıdır. Buna göre, Türkiye İGV’yi genel olarak AB ve serbest ticaret anlaşması bulunan ülkelere (“çapraz menşe kümülasyon sistemine tabi ülkeler menşeli eşyadan tercihli menşenin tevsiki halinde”) yaptığı ithalattan değil bunların dışında kalan “diğer ülkelerden” (örneğin Çin, Japonya, ABD, Tayvan, Endonezya vd.) tahsil edecektir. İGV’nin 30 Eylül tarihine kadar belirlenen oranlarda ve 1 Ekim’den itibaren ise daha düşük oranlarda uygulanacağı ifade edilmektedir.

Alınan kararın amacının ithal ürünlere karşı yerli üreticiyi korumak olduğu iddia edilebilir. Ancak, söz konusu kararda binlerce kalem malın ithalatında bu derece yüksek oranlarda getirilen vergilerin varlığı, sadece belirli sektör ya da alt sektörlerdeki üretimi değil, topluca bir korumacılık anlayışının yeniden ortaya konulduğu izlenimini yaratmaktadır. Bir başka ifadeyle, Türkiye dış ticarete ciddi bir korumacı politikaya doğru yönelme eğilimi mi göstermektedir? Genel itibarıyla son dönemlerde ticarete korumacılığın artması pek çok ülkede kısıtlayıcı uygulamalara doğru yönelim olması göz önüne alındığında Türkiye’nin de bu trendin bir parçası olduğu kanısına varılabilir. Ne var ki, korumacılık konusunda Türkiye’nin gelişmişlik ve ticaret hacmine sahip diğer ülkelerin hemen hiç birisinde bu denli fazla üründe ve oranda vergi artışları olmadığı dikkate alındığında bu açıdan Türkiye’nin ayrışma gösterdiği bir gerçek. Ayrıca G20 üyesi olan diğer büyük ekonomilerin özellikle küresel ekonomik kriz ve COVID-19 salgını sonrası ithalattan ziyade ihracat konusunda kısıtlama ve engellemeler şeklindeki ticaret politikası araçlarına meylettikleri görülmekte. Ayrıca yerli üreticileri koruma mekanizmaları konusunda İGV dışında DTÖ kuralları ve uluslararası ticaret anlaşmaları kapsamında başkaca ve daha meşru ticaret politikası araçlarının olduğu ve Türkiye’nin bunlara sıklıkla başvurduğu da unutulmamalıdır. Dolayısıyla bu uygulamaların salt korumacılık maksadıyla açıklanması eksik kalacaktır.

Uygulama itibarıyla ithalat üzerinden alınacak vergilerin zamanlaması ve şekli önemlidir. Özellikle COVID-19 sonrası (aslında pandemi başlamadan çok daha öncesinden) daralmakta olan ülke ekonomisinin ve üretimin sonucu vergi geliri giderek düşmekte ve yeni vergi kalemlerine ihtiyaç duyulmaktadır. COVID ile beraber artan sosyal destek ihtiyacının gerektirdiği harcamaları karşılamak her geçen gün daha zor hale gelmiş olduğu yaşadığımız süreçte ortaya çıkmakta. Bu durumda, dışarıdan ithal edilen ürünlere konulacak vergilerin, doğrudan KDV ya da ÖTV gibi vergilerde yapılacak artışa nazaran daha az dikkat çekeceği düşünülebilir. Ancak TEPAV çalışmasına göre İGV’ye tabi olacak ve 187 ülkeden ithal edilen 116 milyar dolar değerindeki ürünlerin toplam ithalat içindeki paylarının %50’den fazla olmasına karşın ilave vergilerin sağlayacağı vergi geliri yine de düşük kalmakta. Buna göre, Türkiye’de İGV sonrası ithal ürünlere olan talebin azalacağı da varsayıldığında, bu ürünleri 2019 yılında yaptığı ithalat seviyesinin biraz daha altında ithal edecektir. Örneğin 20 Mayıs tarihli kararnameye tabi ürünlerin ithalatında toplam vergi geliri ancak 160 milyon dolar kadar olacaktır.

Diğer taraftan İGV uygulamasının altında ek vergi geliri elde etmekten öte, son yıllarda ülkenin döviz rezervlerinde azalma sonucu ithalatın kısılarak döviz kaybının önüne geçilmeye çalışıldığı da akla gelmekte. Diğer bir ifadeyle, Türkiye İGV yoluyla ithalattaki artış hızının önüne geçmek, ticaret açığını kapatmak ve cari açığa olan etkisini minimize etmek amacıyla ithalatta yeni korumacı uygulamalar mı getirmeye çalışmakta? İthal ürünler üzerine konulan ilave vergiler ithalatı zorlaştırırken, döviz harcamasının da önüne mi geçilmek istenmekte? İthalatta dışarıya bağımlı kalmak yerine yerli üretimin teşvik edilmesi suretiyle yeni bir sanayi

ve üretim politikası anlayışına geçmek ihtiyacından bahsedilmekte. Ancak bunun kapsamlı bir sanayi, tarım, inovasyon, rekabet, mesleki eğitim ve destek politikası olmadan ilave vergiler gibi bir ithalat engeliyle gerçekleşmesi mümkün görünmemekte. Esasen temel sorunun yaşanan döviz darboğazı olduğu ve bunun önüne geçilmeye çalışıldığı ifade edilebilir.

Nitekim İGV'ye ilişkin olarak kamuoyunda Sanayi ya da Ticaret bakanları yerine Hazine ve Maliye Bakanı'nın açıklamalarda bulunması dikkatlerin bu yöne çekilmesine neden olmaktadır. Bakan'ın ifadesine göre belirli ürünler hariç "ithalat artık kolay olmayacak ve Türkiye ithalat cenneti" olmayacaktır. Bu güne kadar her türlü ürünün ithal edilebildiği bir ülkede bu keskin değişim ifadesinin dış ticaret ya da sanayiden sorumlu yetkilerce değil de Hazine'den sorumlu Bakan tarafından yapılması İGV'nin temelinde yatan saikler bakımından manidardır.

İthalattan alınan ek vergi geliri ve döviz dengesine yardımcı olacak ithalat kısıtlamalarının ne denli doğru politika tercihleri olduğu zaman içinde ortaya çıkacaktır. Ancak ilk bakışta söz konusu Karar'ların gerek uygulama şekilleri gerekse uygulama araçları açısından ciddi olumsuzluklara yol açabileceği dikkate alınmalıdır.

Öncelikle, getirilen ilave vergilerin ithalatı zorlaştırırken ithal ürünlerin fiyatlarında çok ciddi artışlara yol açacağı kolaylıkla anlaşılmakta. İGV'sinin %5'den %50'ye varan oranlarda artması ve pek çok ürün üzerinde hali hazırda uygulanan %18 KDV ve bazı ürünlerde %20 kadar ÖTV dikkate alındığında ithal ürünlere olan talep yükselen fiyatlar karşısında önemli ölçüde düşecektir. Alınan kararın ticaret dengesi sağlamak amacı taşıdığı kabul edilse dahi, bu uygulamanın Türkiye'nin dış ticaret dengesine etkisi ayrıca tartışmalı olacaktır. Her ne kadar "ihracatımızın ithalata bağımlı yaklaşımının temelsiz olduğu" ifade edilse de Türkiye ithalatının % 78'i (2019 itibarıyla yaklaşık 158 milyar dolarlık kısmı) ara malı ve hammadde ürünlerinden oluşmakta. Bu oran 2020 ilk üç ayı içinde de devam etmiş ve %77 olmuştur. Söz konusu ürünlerin önemli bir bölümünün ihracat amaçlı üretimde kullanıldığı bilinmektedir (dâhilde işleme rejimi dikkate alınsa dahi). Dolayısıyla, ithalat üzerine gelen kısıtlamanın ihracatı ve dış ticareti dengesini olumsuz etkilemesi kuvvetle muhtemeldir. Nitekim TEPAV çalışmasında belirtildiği üzere, Türkiye'de pek çok muadil yerli ürünün kilogram fiyatlarının yüksekliği nedeniyle ithal ara malları Çin vd. ülkelerden daha pahalıya ithal edilmeye devam edecek, ancak bu durum üretim ve ihracatın daha maliyetli olmasına yol açacak ve Türkiye'nin uluslararası rekabet gücünü olumsuz etkilemesi kaçınılmaz olacaktır.

Dış ticaret politikası araçları ülkemizde genellikle yerli üretici (ve ihracatçı) açısından ya da ticaret ve ödemeler dengesi gibi makroekonomik amaçlar çerçevesinde ele alınmakta, buna karşın tüketicilere yansımaları ise ikinci planda bırakılmaktadır. İGV uygulaması ile döviz rezervlerinin azalmasını engellemeye çalışılırken, ek vergilerin fiyatların artması ve tüketime yansımaları uzun zaman almayacaktır. Hazır giyimden, mücevherata, elektrikli ve elektriksiz makineye, elektronik ürünlere, otomobile kadar pek çok üründe İGV etkisi ve talebin yerli üretimle karşılanmasının mümkün olmayacağı dikkate alındığında söz konusu pek çok üründe yurt içi fiyat seviyesi yükselecek ve enflasyonist bir baskıya yol açacaktır. Elbette uygulamanın iç iktisadi, sosyal ve üretime ilişkin boyutları daha etraflı çalışmalarla ele alınacaktır. Diğer taraftan bir kez getirilen düzenlemelerin belirtilen tarihten sonra devam ettirilmeyeceği konusunda da hiçbir garanti yoktur. Bu durum Türkiye'nin ithalatta daha yüksek koruma oranlarına yönelmesine ve dış ticaret ilişkilerinde üçüncü ülkelerle bazı ihtilaflar yaşamasına da neden olabilecektir.

İGV'nin bir yurt içi satış ya da tüketim vergisi olmayıp bir dış ticaret uygulaması aracı olduğu dikkate alındığında, amaç ne olursa olsun uygulama şekli açısından dış etkilerinin olacağı unutulmamalıdır. İlgili Karar'larda ve yapılan açıklamalarda İGV'nin bildiğimiz gümrük vergisi olmadığı "ayrı tahsil edileceği" ifadesinden anlaşılmaktadır. Bu durumda İGV'nin dış ticaret ilişkileri ve Türkiye'nin uluslararası yükümlülükleri açısından ne ifade ettiğinin tartışılması gereklidir. Türkiye, AB ile olan Gümrük Birliği kuralları gereği AB menşeli ülkelerin ürünlerine gümrük vergisi ve eş etkili diğer vergi vb. uygulamaları istisnai durumlar haricinde getiremez ve mevcut vergileri artıramaz. Ancak karar'ların A.TR dolaşım belgesi eşliğinde ithal edilen AB menşeli ürünlere uygulanmayacağı ifadesinden hareketle İGV'nin özellikle Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) ve GATT kuralları bakımından bir ihlale sebep olup olmayacağına bakmakta yarar vardır. Türkiye'nin uygulaması bu açıdan uluslararası yükümlülükleri ile ne derece uyusmaktadır?

Türkiye söz konusu kararlarda ithalatta "ilave gümrük vergisi" alacağını belirtmektedir. Hangi isim altında olursa olsun bu uygulama gümrük vergilerinin yükseltilmesidir. Bilindiği üzere, Türkiye üçüncü ülkelere karşı uyguladığı tüm gümrük vergilerini DTÖ'ye tarife cetvelleri (*schedules*) ile bildirmiş ve pek çok üründe "bağlı tarife" (*bound tariffs*) oranlarını belirlemiştir. Buna göre, Türkiye söz konusu ürünlerde bağlı tarife oranlarını aşmayacağı taahhüdünde bulunmuştur. Buna karşın ithal ettiği ürünlerin %50 kadarını ise "bağlamamış" (*unbound*) yani bir üst tavan oranı bildirmemiştir. İGV getirilen ürünlerin hemen tamamı bu kapsama giren ve tarifesi bağlı olmayan ürünlerden oluşmaktadır. Dolayısıyla Türkiye İGV yoluyla tarife bağlamadığı ürünlerde uygulamakta olduğu gümrük vergisini arttırırken GATT/DTÖ kurallarına uyumlu olmaya çalışmakta.

Diğer taraftan Türkiye, hali hazırda sanayi ürünlerinde -her ne kadar DTÖ'de bağlamasa da- AB'nin Ortak Gümrük Tarifesi (OGT) oranlarını uygulamaktadır (*applied tariffs*). AB'nin OGT oranları Türkiye'nin DTÖ'de bildirdiği bağlı oranlarından çok daha düşük seviyededir. Bu şartlar altında Türkiye'nin İGV oranlarının AB'nin OGT'sinden ciddi bir sapma durumu söz konusudur. Bu durum ayrı bir ihtilaf konusu yaratabilir. Ancak kararnamelerin AB menşeli ürünleri kapsamaması nedeniyle ve üçüncü ülkelere uygulanacak ek vergilerin AB menşeli ürünlere sağlayacağı ticaret sapması avantajı dikkate alındığında- AB ile ilişkilerde bu konunun kısa vadede ön plana çıkması beklenmemeli.

Ancak, Türkiye İGV uygulamasını bildiğimiz "gümrük vergisi" artışı değil, bir "ilave vergi" olarak sunmuş olsa dahi bu bir ithalat vergisi olup kısıtlayıcı etkisi bakımından gümrük vergisinden farklı olmayacaktır. Her ne kadar AB ve GATT/DTÖ kurallarına uygun olmaya çalışılsa ve yerli üreticiyi destekler nitelikte görünse dahi uygulama korumacılık yönlü politikaların kalıcı olmaktan çıkıp zaman içinde yerleşmeye başlaması riskini de taşımaktadır. İlave vergilerden etkilenecek ülkelerin Türkiye'ye karşı bir "misilleme" yapma ihtimali özellikle küresel ticarete yaşanan sistemsel sorunlar ve korumacı eğilimler dikkate alındığında yüksektir. Ticaret ortaklarından gelebilecek misillemelerinin yaratacağı iktisadi etkiler daha iyi analiz edilmelidir.

Politika amaçları ve uygulama araçlarının birbiri ile uyumlu olması beklenir. İGV'nin yerli üreticiyi korumak, ithalata bağımlılığı azaltmak, döviz darboğazını aşmak ya da vergi geliri temin etmek gibi farklı amaçlara bir arada ulaşabilme şansı azdır. Uygulamanın ülke içinde ve dışında yaratabileceği yan etkiler de dikkate alındığında daha titiz bir "fayda-maliyet" analizine, doğru politika araçlarına odaklanmaya ve şeffaf bir karar sürecine ihtiyaç olduğu görülmektedir.