

KAYIT DIŞI EKONOMİNİN VERGİSEL CAZİBESİ

Azmi DEMİRCİ
Baş Hesap Uzmanı

Giriő

Genel ifadesiyle, resmi kayıtlarda ve milli gelir hesapları içerisinde yer almayan, bu şekilde de kamu otoritelerinin denetimi dışında kalan her türlü ekonomik işlem ve faaliyet olarak tanımlanabilen kayıt dışı ekonomi, boyutları farklı olsa da, bütün ülkelerin önemle üzerinde durduğu ve çeşitli yöntemlerle mücadele ettikleri veya mücadele etmeye çalıştıkları bir olgudur. Kayıt dışı ekonomi özellikle son beş yıldır ülkemizin gündeminde de geniş bir tartışma alanı yaratmış; politikacılardan bürokrasiye, iş dünyasından sivil toplum örgütlerine kadar, toplumun hemen her kesimi kayıt dışı ekonomiden ve bu ekonominin boyutlarından yakını hale gelmiştir.

Yakınmalar haksız değildir; bir boyutuyla vergi ve sosyal güvenlik gibi kamusal düzenlemelerden kaçınma yolu olarak işletilen kayıt dışı ekonomik faaliyetler, başta kamu otoritesinin saygınlığına yönelmiş ciddi bir tehdit olarak kamu finansman dengesini bozarken, diğer bir boyutuyla da kayıtlı ve yasal düzenlemelere uygun davranan ekonomik birimler aleyhine ciddi bir haksız rekabet unsuru oluşturmaktadır. Belirtilen bu sonuçlar, “*ekonomik gelişme dinamikleri*” gibi gerekçelerle ihmal ya da tolere edilmeye çalışılsa da, yasalara aykırılık teşkil eden suç fiillerinin ve bu fiillere dayanan ekonomik faaliyetlerin (yer altı ekonomisinin) de geniş bir kayıt dışı ekonomi tanımı içerisinde yer aldığı düşünüldüğünde, kayıt dışı ekonominin özü itibarıyla “*ilkel ve yasalara aykırı bir birikim modeli*” olarak, toplumsal düzeni tehdit eden bir yapı olduğu sonucuna ulaşılabilecek ve bu sonuç, kayıt dışı ekonomiyle neden ciddi suretle mücadele edilmesi gerektiği konusunda net bir gerekçe oluşturacaktır.

Beyan dışı, enformel ve yasa dışı ekonomik faaliyetlerin toplamı olarak değerlendirilen kayıt dışı ekonomiyle mücadele, toplumsal mutabakat unsuru haline gelmiş olmakla –veya bu şekilde görünmekle- birlikte, belirtilen mutabakat çerçevesinde ülkemizde önemli yol alındığını ifade etme olanağımız mevcut değildir. Bu durumun nedenlerini ana başlıklar halinde aşağıdaki şekilde sıralayabiliriz:

1- Kayıt dışı ekonominin tanımı ve ulaştığı boyut konusunda ortak fikir yoktur.¹

2- Kayıt dışı ekonomiyle mücadele konusunda açık ve net yasal düzenlemeler mevcut değildir.²

3- Kayıt dışı ekonomiyle mücadeleyi yürütmek ve/veya koordine etmek üzere, yetkilendirilmiş herhangi bir idari birim mevcut değildir.

4- Kayıt dışı ekonomiyle mücadele konusunda kısa, orta veya uzun vadeli herhangi bir plan veya proje mevcut değildir.

5- Kayıt dışı ekonomiyle mücadele konusundaki toplumsal mutabakatı toplumsal katılıma dönüştürecek bir yapı mevcut değildir.

Yukarıda sayılan hususlardan ilki akademik ve mesleki çevreler ile konuyla ilgili idari birimlerin oluşturacağı çalışma gruplarının çözebileceği bir sorundur. Keza, 3'ncü ve 4'üncü başlık altında belirtilen hususlar, kayıt dışı ekonomi ile mücadele konusundaki siyasi ve idari kararlılığın yoğunluk derecesiyle bağlantılı olarak çözümlenebilecek sorunlardır. 5'inci başlıktaki husus kayıt dışılıkla mücadeleyi ciddi suretle bir misyon haline getiren birimlerin, "*vergi ahlakı*" ve "*vergi bilinci*" başta olmak üzere, psiko-sosyal çerçevede yürütecekleri toplumsal destek sağlamaya yönelik çalışmalar sonucunda, orta vadede çözümlenebilecek bir sorundur. En şaşırtıcı konumuz ise 2'nci başlıkta belirttiğimiz ve bu çalışmada vergisel düzenlemeler bakımından ele alacağımız husustur.

Konu şaşırtıcıdır, zira, kayıt dışı ekonomi olgusu bu kadar geniş bir toplumsal çerçevede tartışma konusu yapılıyor iken, kimse kayıt dışı ekonomik faaliyet ve işlemlerin tespiti ve bunlarla mücadele için hangi yasal düzenlemelerin bulunduğunu, kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin ve işlemlerin etkili yaptırımlara bağlanıp bağlanmadığını, kayıt dışılıkla etkin bir mücadele için yasal düzenleme ihtiyacı bulunup bulunmadığını sormamış, bu konuda bir tartışma da yaşanmamıştır. Böyle bir soru yöneltilmemiş ve bu şekilde bir tartışma yaşanmamış olması ilk bakışta, kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin belirlenmesi ve bu faaliyetlerle mücadele etkin yasal düzenlemelerle hükme bağlanmış olmasına rağmen, bu düzenlemelerin uygulanmasında ve denetiminde sorun yaşandığı şeklinde değerlendirilebilir.

Ancak maalesef durum bu şekilde değildir; çalışmamızın kapsamı itibarıyla aşağıda ayrıntılı olarak inceleyeceğimiz vergi sistemimiz bakımından durum şudur: Vergi sistemimizde (kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin ve işlemlerin tespitine ve kavranmasına yönelik özel düzenlemelerin bulunmaması bir yana), kayıt dışı ekonomik faaliyetleri ve işlemleri bu özellikleri nedeniyle, özel olarak yaptırıma bağlayan tek bir yasal hüküm yer almadığı gibi; bu sistem içerisinde, kayıtlı ve bütün vergisel yükümlülüklerini yerine getiren yükümlüler için sağlanan kolaylıkların tamamı kayıt dışı mükelleflere de sağlanmakta ve

¹ Ülkemizdeki kayıt dışı ekonominin hacmine ilişkin olarak yapılan tahminlerde, GSMH'nın % 2'si ila % 137'si arasında değişen, birbirinden çok farklı sonuçlar ortaya konmuştur. Bu kapsamda, Baş Hesap Uzmanları Serdar KOYUTÜRK, Azmi DEMİRCİ, Cenk Murat ARSLAN ve Hesap Uzmanı İsmail TEKKOYUN tarafından 2004 yılında hazırlanan Hesap Uzmanları Kurulu'nun "Kayıt Dışı Ekonomi Raporu'nda", Devlet İstatistik Enstitüsü tarafından yayınlanan ve endüstriler arasında mal ve hizmet akımını gösteren Input-Output tabloları esas alınarak hazırlanan bir model çerçevesinde, kayıt dışılık oranı 2000 yılı için % 26.12, 2001 yılı için % 31.48, 2002 yılı için % 29.74, 2003 yılı için % 29.61 ve 2004 yılı için de % 30.05 olarak tahmin edilmiştir.

² Yazımızın konusu, vergi sistemimizde kayıt dışı ekonomiyle mücadele konusundaki yasal düzenleme yetersizliğini belirtmekle sınırlandırılmıştır.

kayıt dışındaki mükellefler, belli uygulamalar bakımından kayıtlı mükelleflerden daha az “risk” taşımaktadırlar.

Bu yöndeki tespit ve değerlendirmelerimize, çalışmamızın izleyen bölümlerinde yer verilmiştir.

1. Kayıt Dışında Kalmanın Özel Bir Vergisel Yaptırımı Bulunmamaktadır:

Bilindiği üzere, vergi sistemimizde, vergi kanunlarına aykırı fiiller için öngörülen vergi cezaları temel olarak üç bölümde düzenlenmiştir. Bunlar sırasıyla; vergi ziyana sebebiyet veren fiiller için hükme bağlanan vergi ziyai cezası, usulsüzlük fiilleri için hükme bağlanan genel ve özel usulsüzlük cezaları ile vergi ziyai veya usulsüzlükle ilgili olmayıp kaçakçılık fiilleri, vergi mahremiyetini ihlal edenler ya da mükelleflerin özel işlerini yapanlar veya benzeri durumlar için düzenlenen diğer hürriyeti bağlayıcı cezalardır.

Yukarıda belirtilen ceza sistemi içerisinde, kayıt dışı yükümlüler için özel düzenlemeye konu olacak alanlar, vergi ziyai cezası, usulsüzlük cezaları ile kaçakçılık fiilleri için öngörülen hürriyeti bağlayıcı cezalar olabilecek iken; yürürlükteki sistemde kayıt dışı yükümlüler hedef alan hiçbir özel ceza düzenlemesi bulunmamakta; bu yönüyle vergi ceza sistemimiz, kayıtlı faaliyette bulunan mükellefler için öngördüğü cezaları, kayıt dışındaki yükümlülere de (tespit ettiği durumda) uygulamakta; kayıtlı ve kayıt dışı yükümlüler arasında ayırım yapmamaktadır. Belirtilen bu durum ise, açıktır ki, kayıt dışılığı, hiçbir vergisel yükümlülüğünü yerine getirmeyen kayıt dışı mükellefler yönünden cazibe alanına dönüştürmektedir. Üstelik bu durum, vergi düzenlemelerinin tarihsel değişim süreci itibarıyla, kayıt dışı faaliyet ve işlemler lehine bir değişim çizgisi içerisinde gelişerek, bugünkü yapıya ulaşmıştır.

Vergi cezaları yönünden yaptığımız bu tespitler, ceza çeşitleri itibarıyla aşağıda ayrıntılı olarak açıklanmıştır.

1.1. Kayıt Dışı Ekonomik Faaliyet ve İşlemler, Vergi Ziyai Cezası Yönünden Özel Yaptırıma Bağlanmamıştır:

Vergi Usul Kanunu’nun 341’inci maddesinde, “*Vergi ziyai, mükellefin veya sorumlunun vergilendirme ile ilgili ödevlerini zamanında yerine getirmemesi veya eksik yerine getirmesi yüzünden verginin zamanında tahakkuk ettirilmemesini veya eksik tahakkuk ettirilmesini ifade eder.*” tanımı yapıldıktan sonra, yine aynı Kanun’un 344’üncü maddesinde “*Vergi Ziyai Suçu ve Cezası*” başlığı altında;

“(4369 sayılı Kanunun 11 inci maddesiyle değişen madde Yürürlük:1/1/1999) Vergi ziyai suçu, mükellef veya sorumlu tarafından 341 inci maddede yazılı hallerle vergi ziyana sebebiyet verilmesidir.

(5749 sayılı Kanunun 12’inci maddesiyle değişen fıkra, Yürürlük 08/04/2006, Geçerlilik 01/01/2006)³ Vergi ziyai suçu işleyenlere, ziyaa uğrattıkları verginin bir katı tutarında vergi ziyai cezası kesilir. Vergi ziyana 359 uncu maddede yazılı fiillerle sebebiyet

³ Fıkranın değişmeden önceki şekli; “*Vergi ziyai suçu işleyenlere vergi ziyai cezası kesilir ve vergi ziyai cezası; ziyaa uğrattıkları verginin bir katına, bu verginin kendi kanununda belirtilen normal vade tarihinden cezaya ilişkin ihbarnamenin düzenlendiği tarihe kadar geçen süre için, bu Kanunun 112 nci maddesine göre ziyaa uğrattıkları vergi tutarı üzerinden hesaplanan gecikme faizinin yarısının eklenmesi suretiyle bulunur.*”

verilmesi halinde bu ceza üç kat, bu fiillere iştirak edenlere ise bir kat olarak uygulanır.” hükümlerine yer verilmiştir.

Yürürlükteki yasal düzenlemelerden görüleceği üzere; gerek vergi ziyanının tanımında, gerekse vergi ziyaı suçuna uygulanacak cezanın tanımında, kayıtlı mükellefler ile kayıt dışı mükellefler arasında herhangi bir fark gözetilmemiş ve bu suretle kayıt dışı mükellefler lehine, anlamsız ve niteliksiz bir eşitlik yaratılmıştır.

Konuyu örnekleyecek olursak; işe başlamayı bildirme, defter tutma, beyanname verme vb. bütün şekli vergisel yükümlülüklerini yerine getiren, ancak nezdinde yapılan incelemede herhangi bir nedenle 100 YTL. vergi ziyanına sebebiyet verdiği tespit edilen yükümlüye de 100 YTL. vergi ziyaı cezası kesilecek; hiçbir vergisel yükümlülüğünü yerine getirmeyen, kayıt dışı faaliyette bulunduğu ve 100 YTL vergi ziyanına sebebiyet verdiği tespit edilen yükümlüye de aynı tutarda, yani 100 YTL. vergi ziyaı cezası kesilecektir.

Oysa, Vergi Usul Kanunu’nun 4008 sayılı Kanun’la⁴ değişmeden önceki 344’üncü maddesinin 1’inci fıkrasının 7 numaralı bendinde *“Beyan esasına dayanan mükellefiyetlerde beyanname verme süresi ve ek süre geçtiği halde, ticari, zirai veya mesleki kazanç sahiplerinin kazançları ile ilgili faaliyetlerinin vergi dairesinin itilai dışında bırakılması”* suretiyle vergi ziyanına sebebiyet verilmesi, başka bir koşul aranmaksızın *“kaçakçılık”* fiili sayılıyor ve bu fiil için, yine aynı Kanun’un 4369 sayılı Kanun’la⁵ yürürlükten kaldırılan 345’inci maddesi hükmüne göre kaçırılan verginin üç katı tutarında ceza kesiliyordu.

Vergi Usul Kanunu’nun kayıt dışı ticari, zirai ve serbest meslek faaliyetler için özel ve ağır cezai yaptırımları hükme bağladığı yukarıda yer verilen 344/I-7’nci maddesi, 4008 sayılı Kanun’la yürürlükten kaldırılmış ve yine aynı Kanun’un 14’ncü maddesiyle Vergi Usul Kanunu’nun mükerrer 347’nci maddesi değiştirilerek, bu şekildeki kayıt dışı faaliyetler için hükme bağlanan özel yaptırımlar yumuşatılmış; *“ticari, zirai veya mesleki kazançlarla ilgili faaliyetlerin vergi dairesinin bilgisi dışında bırakılması”* suretiyle vergi ziyanına sebebiyet verilmesi *“ağır kusur”* fiili sayılmıştır. Vergi Usul Kanunu’nun 4369 sayılı Kanun’la yürürlükten kaldırılan 349’uncu madde hükmüne göre, ağır kusur sayılan fiilleri işleyenlere kesilecek ceza, ziyaa uğrattıkları verginin iki katı tutarındaydı.

Vergi Usul Kanunu’nun *“Ağır Kusurun Tarifi”* başlığını taşıyan 4008 sayılı Kanun’la değişik mükerrer 347’nci maddesi ve *“Ağır Kusurda Ceza”* başlığını taşıyan 349’uncu maddesi, 4369 sayılı Kanun’la yürürlükten kaldırıldıktan sonra ise; kayıt dışı ticari, zirai ve serbest meslek faaliyetler için öngörülen hiçbir özel cezai vergi düzenlemesi kalmamış ve kayıt dışı faaliyet ve işlemler, aynen kayıtlı faaliyet ve işlemlerin tabi olduğu genel ceza sistemi içerisine sokulmuştur.

Yukarıda yer verdiğimiz yasal düzenlemelerin yürürlük tarihlerini esas almak suretiyle, kayıt dışı ticari, zirai ve mesleki faaliyetlere uygulanan vergi cezalarının niteliğinin tarihsel gelişimini aşağıdaki şekilde sınıflandırmak olanaklıdır.

⁴ 01.01.1995 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

⁵ 01.01.1999 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Dönem	Kayıt Dışı Faaliyetlere Uygulanan Vergi Ziyai Cezası	Vergi Ziyai Cezasının Tutarı
01.01.1995 Öncesi	Kaçakçılık Cezası (VUK md.344/I-7)	Ziyaa uğratılan verginin üç katı
01.01.1995-01.01.1999 Arası	Ağır Kusur Cezası (VUK md.mük.347/I-5)	Ziyaa uğratılan verginin iki katı
01.01.1999 Sonrası	Vergi Ziyai Cezası (VUKmd.344) Genel Esaslara göre	Ziyaa uğratılan verginin bir katı (Genel esaslara göre)

Tablodan görüleceği üzere; 1995 yılından önceki dönemlerde, vergi idaresinin bilgisi dışında yürütülen (kayıt dışı) ticari, zirai ve mesleki faaliyetlerden doğan vergi ziyai, başka hiçbir koşul ve şarta bağlı olmadan “kaçakçılık” fiili sayılarak, özel olarak ve ağır bir şekilde cezalandırılırken; 1995-1999 yılları arasında, bu fiillere uygulanan cezalar “ağır kusur” tanımlamasıyla yumuşatılmış; 1999 yılından sonra ise kayıt dışılık için hükme bağlanan özel cezai yaptırımlar sonlandırılarak, kayıt dışı yükümlüler ile kayıtlı yükümlüler “eşitlenmiştir”. Bu değişim seyri içerisinde dikkat çeken noktalar ise; kayıt dışı ekonominin en çok tartışılmaya başlandığı 2000’li yılların arifesinde kayıt dışı ekonomik faaliyetlere yönelik özel cezai düzenlemelerin yürürlükten kaldırılmış olması ve 1999 yılından bu yana geçen sekiz yıllık süreçte, kayıt dışı ekonomi her kesim tarafından “yakınma” konusu haline getirildiği halde, bu konuyla yönelik olarak hiç bir yasal düzenleme yapılmamış olmasıdır.

1.2. Kayıt Dışı Ekonomik Faaliyet ve İşlemler, Usulsüzlük Cezaları Yönünden Özel Yaptırıma Bağlanmamıştır:

Aynen yürürlükteki vergi ziyai cezası gibi, vergi sistemimizde yer alan usulsüzlük cezaları da kayıt dışı mükellefler bakımından herhangi bir özellik taşımamakta; özel ve genel usulsüzlük cezaları ile bu cezalarla ilgili bazı özel düzenlemeler kayıtlı mükelleflere nasıl uygulanıyorsa, kayıt dışı mükelleflere de aynı biçimde uygulanmaktadır.

Örneğin; Vergi Usul Kanunu’nun 352’nci maddesinde hükme bağlanan ve kayıt dışı faaliyette bulunan yükümlüler için daha geniş bir uygulama alanı oluşturacağı düşünülebilecek olan ;

- Vergi ve harç beyannamelerinin süresinde verilmemiş olması,
- Bu Kanuna göre tutulması mecburi olan defterlerden herhangi birinin tutulmamış olması,
- İşe başlamanın zamanında bildirilmemesi,

şeklindeki genel usulsüzlük fiillerinin cezai sonuçları bakımından kayıtlı ya da kayıt dışı mükellef olmanın yaratacağı farklı sonuç bulunmamaktadır. Zira, ikinci sınıf tacir tanımına girdiğini varsaydığımız kayıt dışı bir mükellef adına 2007 yılında⁶ işlediği tespit edilen yukarıdaki fiillerin her biri için 24 YTL. birinci derece usulsüzlük cezası kesileceği gibi; yine ikinci sınıf tacir tanımına girdiğini varsaydığımız kayıtlı bir mükellef adına da 2007 yılında işlediği tespit edilen yukarıdaki fiillerin her bir için 24 YTL. birinci derece usulsüzlük cezası kesilecektir.

Yukarıda örnekleyerek vurguladığımız durumun, Vergi Usul Kanunu’nun 353’üncü maddesinde düzenlenen özel usulsüzlük cezaları bakımından da farkı bulunmamaktadır.

⁶ 364 sıra numaralı Vergi Usul Kanunu Tebliği ile belirlenen tutarlar (Anılan Tebliğ 20.12.2006 tarihli ve 26382 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.)

Diğer yandan, özel ve genel usulsüzlük cezalarının uygulanmasında kayıtlı mükelleflerle, kayıt dışı mükellefler arasında herhangi bir fark gözetmeyen vergi sistemimiz; bu cezalara yönelik, başta zamanaşımı olmak üzere, bazı özel düzenlemeler bakımından da fark gözetmemektedir. Örneğin vergi sistemimizde yer alan;

-Vergi Usul Kanunu'nun 353'nci maddesinde hükme bağlanan, usulsüzlük fiilinin re'sen takdiri gerektirdiği hallerde cezanın iki kat olarak kesilmesi,

-Yine aynı Kanun'un 336'ncı maddesinin 1'inci fıkrasında yer alan, cezayı istilzam eden tek bir fiil ile vergi ziyayı ve usulsüzlük birlikte işlenmiş olursa bunlara ait cezalardan sadece miktar itibarıyla en ağırının kesilmesi,

şeklindeki uygulamalarda da, kayıtlı mükellefler ile kayıt dışı mükellefler ayrılmamaktadır. Bu durum ise çoğunlukla kayıt dışı mükellefler lehine sonuçlar doğurmakta, kayıt dışı mükellefler vergi kanunlarının şekil ve usul hükümlerine uymanın yaratacağı maliyetlerden (defter tutma, tasdik ettirme, beyanname verme, işe başlamayı bildirme maliyetleri gibi) kurtularak, avantajlı hale gelmektedirler.

Yine yukarıdaki örnekten hareket ederek konuya açıklayacak olursak;

Yapılan incelemelerde, 2007 yılında kayıt dışı faaliyette bulunduğu ve bunun doğal sonucu olarak da; işe başlamayı bildirmediği, vergi beyannamelerini vermediği, tutulması mecburi olan defterleri tutmadığı tespit edilen ikinci sınıf tacirin, 2.000 YTL tutarında da gelir vergisi ziyasına sebebiyet verdiği belirlendiğinde, yapılacak işlem, ziyaa uğratılan 2.000 YTL. gelir vergisinin tarh edilerek aranması ile bu vergiyle aynı tutardaki vergi ziyayı cezasının kesilerek aranmasıdır. VUK'nun 336/I. maddesi gereğince, kayıt dışı mükellefin işlediği usulsüzlük fiilleri için kesilmesi gereken usulsüzlük cezaları, vergi ziyayı nedeniyle kesilecek cezadan az olduğu için kesilmeyecek ve aranmayacaktır.

Diğer bir incelemede ise, yine 2007 yılında kayıtlı mükellef olarak faaliyette bulunan ve vergi kanunlarının şekil ve usul hükümlerinin tamamına uygun davranan ikinci sınıf tacirin olmakla birlikte, gelir vergisini 2.000 YTL eksik beyan ettiği tespit edildiğinde yapılacak işlem de, ziyaa uğratılan 2.000 YTL. gelir vergisinin tarh edilmesi ile yine aynı tutardaki vergi ziyayı cezasının kesilmesidir.

Örnekten görüleceği üzere, kayıt dışı yükümlü vergi kanunlarının usul hükümlerine uymadığı ve bu hükümlerin hiç bir maliyetini üstlenmediği halde, usul hükümlerinin tamamına uyan kayıtlı mükellefle aynı vergisel sonuçlara maruz kalmış ve bu bakımdan kayıtlı mükellef karşısında, ekonomik olarak avantajlı duruma geçmiştir.

2. Kayıt Dışı Yükümlüler, Kayıtlı Yükümlülerin Yararlanabileceği Vergisel Kolaylıkların Tamamından Yaralanabilmektedirler:

Vergi sistemimiz yürürlükteki düzenlemeleriyle, bir yandan vergi cezaları bakımından kayıt dışı mükellefler ile kayıtlı mükellefler arasında ayırım yapmayarak çoğunlukla kayıt dışı mükellefleri avantajlı hale getirirken; diğer yandan da yine bu sistem içerisinde yer alan ve esasında kayıtlı mükelleflerin yararlanması gereken bazı vergisel kolaylıklardan, kayıt dışı mükellefleri de yararlandırmaktadır. Şöyle ki; sadece Vergi Usul Kanunu'nda yer alan bazı vergi kolaylıklarından hareket ettiğimizde karşımıza çıkan tablo şu şekildedir;

-Vergi Usul Kanunu'nun 344'ncü maddesinin son fıkrasında düzenlenen, *“vergi incelemesine başlanılmasından veya takdir komisyonuna sevk edilmesinden sonra*

verilenler hariç olmak üzere, kanuni süresi geçtikten sonra verilen vergi beyannameleri için bu madde uyarınca kesilecek ceza yüzde elli oranında uygulanır.” şeklindeki, ek beyanname verilmesi halinde sağlanan yüzde elli indirimli vergi ziyayı cezası uygulaması,

-Kanun’un 371’inci maddesinde yer alan, beyan edilen vergilerle ilgili olup vergi ziyayı cezasını gerektiren fiillerin, ilgili makamlara kendiliğinden haber verilmesi sonucunda hiçbir suretle vergi ziyayı cezası kesilmemesini sağlayan “Pişmanlık ve Islah” düzenlemeleri,

- 376’ncı maddede düzenlenen ve ikmalen, re’sen veya idarece tarh edilen vergi veya vergi farkının ve aynı maddede gösterilen indirimlerden arta kalan vergi ziyayı, usulsüzlük ve özel usulsüzlük cezalarının ihbarnamelerin tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içinde ilgili vergi dairesine başvurarak vadesinde veya 6183 sayılı Kanunda belirtilen türden teminat göstererek vadenin bitmesinden itibaren üç ay içinde ödeneceğinin bildirilmesi halinde uygulanan “Vergi ziyayı, Usulsüzlük ve Özel Usulsüzlük Cezalarında İndirme” hükümleri,

-Ayrıca, yine aynı Kanun’un Ek.1-11’inci maddelerinde hükme bağlanan ve vergi idaresi tarafından re’sen, ikmalen veya idarece tarh edilen vergiler ile bunlara ilişkin cezaların tarhiyat öncesi veya tarhiyat sonrasında uzlaşılmasıyla ilgili düzenlemeler,

herhangi bir ayırım ve fark yaratılmadan, hem kayıtlı mükellefler için ve hem de kayıt dışı mükellefler için uygulanabilir yasal düzenlemelerdir. Anılan yasal düzenlemelerde, bu düzenlemelerden sadece kayıtlı çalışan yükümlülerin yararlanabileceği veya bu düzenlemelerden kayıt dışı çalışan mükelleflerin yararlanamayacağı yönünde herhangi bir belirleme bulunmamaktadır.

Yukarıda kısaca yer verilen ve “vergi kolaylığı” sayılabilecek yasal düzenlemeler, genel yapıları ve uygulama koşulları itibarıyla kayıt dışı ve kayıtlı mükellefler arasında farklılık yaratmazken; bu uygulamaların ayrıntı sayılabilecek düzenlemeleri de kayıtlı ve kayıt dışı mükellefler arasında ayırım yapmamaktadır.

Örneğin, Vergi Usul Kanunu’nun Ek.1’inci maddesinde “Uzlaşmanın Konusu ve Kapsamı” düzenlenirken, 344’ üncü maddenin üçüncü fıkrası uyarınca vergi ziyayı cezası (kaçakçılık cezası) kesilen tarhiyata ilişkin vergi ve cezalar uzlaşma kapsamı dışında tutulmuş, ancak, bu fiillerin kayıt dışı mükellefler ya da kayıtlı mükellefler tarafından işlenmesi arasında herhangi bir fark gözetilmemiştir⁷. Aynı şekilde, Kanun’un yine aynı maddesinde uzlaşmanın kapsamı; “vergi ziyasına sebebiyet verilmesinin kanun hükümlerine yeterince nüfuz edememekten ya da 369’ uncu maddede yazılı yanılmadan kaynaklandığının veya bu Kanunun 116, 117 ve 118’inci maddelerinde yazılı vergi hataları ile bunun dışında her türlü maddi hata bulunduğu veya yargı kararları ile idarenin ihtilaf konusu olayda görüş farklılığının olduğunun ileri sürülmesi” durumlarıyla sınırlı tutulmuş olmasına rağmen, uygulamada kaçakçılık cezalı tarhiyatlar hariç her türlü tarhiyat uzlaşma konusu yapılmak suretiyle, bu anlamda da kayıtlı ve kayıt dışı mükellefler arasında ayırım yapılmamaktadır.

3. Kayıt Dışı Yükümlülerin Vergisel “Riskleri” Daha Azdır:

⁷ Kaldı ki, çalışmamızın izleyen bölümünde açıklandığı üzere; Vergi Usul Kanunu’nun 344’üncü maddesinin üçüncü fıkrasında üç kat olarak vergi ziyayı cezası kesileceği hükme bağlanan ve Kanun’un 359’uncu maddesine tekabül eden kaçakçılık fiillerininin tamamı kayıtlı mükellefler tarafından işlenebilecek fiiller olmasına rağmen, bu fiillerden çok sınırlı sayıdaki kısmı kayıt dışı mükelleflerin (ve herkesin) işleyebileceği kaçakçılık fiilleridir.

3.1. Kayıt Dışı Mükelleflerin İncelenme “Riski”, Kayıtlı Mükelleflerden Daha Azdır:

Kayıt dışı ekonomiyle mücadeleyi “*hedef*” olarak algıladığını ifade eden bir vergi sisteminde, ne yazık ki kayıt dışı ekonomik faaliyetler ve işlemler, kayıtlı faaliyet ve işlemlerden daha küçük ve daha net olmayan bir denetim “*hedefi*” oluşturmaktadırlar.

Özellikle beyan esasına dayanan vergi sistemimizin en önemli ayağını oluşturan ve bu beyanların doğruluğunun tespiti ve sağlanması biçiminde tanımlanan, tamamen yasal bir süreç olan vergi denetimi; yanlış yaklaşımlarla, bazen başlıbaşına “*ceza*” bazen de “*risk*” olarak algılandığı için, bu yaklaşım doğrultusunda kayıt dışı mükelleflerin incelenme “*riski*”nin kayıtlı mükelleflere göre daha az olduğu ifade edilebilir.

Bu durumun en önemli sebeplerinin başında; vergi düzenlemeleri içerisinde kayıt dışı faaliyet ve işlemleri kavrayacak özel hükümlerin bulunmaması ve bu konuya yönelik yapılacağı ifade edilen düzenlemelerin de, sonuçta kayıtlı mükelleflerden öteye gidememesi veya bu düzenlemelerin dahi uygulamaya geçirilememesi gibi sorunlar gelmektedir⁸.

Diğer yandan, vergi sistemimizdeki “*denetim anlayış ve modeli*” analiz edildiğinde, bu değerlendirmemiz daha açık ve anlaşılabilir hale gelmektedir. Türk Vergi Denetim Modeli, mükellef segmentasyonu anlayışıyla Maliye Bakanlığı çatısı altında kademeli bir yapı oluştursa da, temelde kayıt dışı faaliyet ve işlemleri kavrayacak yasal düzenlemelerin bulunmamasının da etkisiyle, bütün kademelerinde kayıtlı mükellefler üzerinde odaklanmış bir görünüm arz etmektedir.⁹ Kayıt dışı ekonomik faaliyet ve işlemlerin belirlenmesi ve kavranmasını sağlayacak yasal düzenlemelerin bulunmaması bir yana; vergi denetim ve incelemesine başlamanın gerekçeleri, çoğunlukla kayıtlı yükümlülerin beyanları ve bu beyanların ekini oluşturan mali tablolarından oluşturulmaktadır. Belirtilen bu durum, bütün denetim birimlerinin inceleme sonuçları değerlendirildiğinde açık olarak görülecektir.¹⁰

Diğer yandan, özellikle para, banka ve sermaye piyasalarına yönelik yasal düzenlemelerdeki eksiklikler nedeniyle “*hamiline yazılı*” şekilde işleyen kayıt dışı faaliyet

⁸ Basına yansıyan şekliyle, Vergi Konseyi kaynaklı olduğu anlaşılan “Harcama ve Gider Sorgulaması Modeli” bu konuda iyi bir örnek teşkil etmektedir.

⁹ Örneğin, “reform” diye Kamuoyuna sunulanlar da dahil olmak üzere, hiçbir vergi düzenlemesi içerisinde, Vergi Usul Kanunu’nun vergi incelemesine tabi olanları hükme bağlayan 137’inci maddesinde yer alan ve sadece bu kanuna veya diğer kanunlara göre defter ve hesap tutmak, evrak ve vesikaları muhafaza ve ibraz etmek mecburiyetinde olan gerçek ve tüzelkişilerin vergi incelemesine tabi olduğunu belirten hükmü, “Türk Vergi Kanunlarına göre yükümlü ve vergi sorumlusu olanlar” şeklinde değiştirmek kimsenin aklından geçmemiştir.

¹⁰ Bize göre, bu değerlendirmenin Cumhuriyet tarihindeki ilk ve tek istisnası, Hesap Uzmanları Kurulu’nun 2004 yılında kayıtlı veya kayıt dışı olduğuna bakılmaksızın, banka hesapları üzerinden belirlediği kişiler nezdinde başlattığı vergi incelemelerdir. İlk ve tek olmasının anlamı şudur: Kurul’un bu çalışmasından önce gerek Maliye Bakanlığı ve gerekse gelir idaresi düzeyinde toplu ve genel bir denetim konsepti olarak, kayıt dışı faaliyet ve işlemleri hedef alan başka bir çalışma yapılmamıştır. Hesap Uzmanları Kurulu tarafından yürütülen bu çalışmalarda, kayıt dışı faaliyet ve işlemlerin tespiti ve vergilendirilmesinde çok önemli ve verimli sonuçlar alınmış olmasına rağmen; Kurul’un fiziki iş gücü kapasitesinin sınırlı olması ve inceleme alanının belli seviyede (yıllık nakit, çek, senet, EFT ve havale toplamı 500.000 YTL ve üzerindeki) tutulması sonucunda, kayıt dışı ekonominin vardığı boyutla mukayese edildiğinde, bu çalışmalar da sınırlı kalmıştır.

ve işlemlerin hiçbir iz bırakmadan yapılması, kayıt dışı ekonomi inceleme ve denetim altına alınsa da; inceleme ve denetimler için sağlıklı veri akışı sağlanmasını engelleyecektir.

Yukarıda kısaca vurguladığımız nedenler, kayıt dışı yükümlülerin denetim ve incelemeye tabi tutulma riskleri ile inceleme sonucunda karşılaşılabilecek maliyet bakımından, kayıtlı mükelleflerden daha az “risk” altında olduklarını ortaya koymaktadır.

3.2. Kayıt Dışı Mükelleflerin Kaçakçılık Fiillerini İşleme ve Bu Nedenle Daha Ağır Vergi Ziyai Cezası ile Hürriyeti Bağlayıcı Cezaya Muhatap Olma “Riski,” Kayıtlı Mükelleflerden Daha Azdır:

Bilindiği üzere, 4369 sayılı Kanunu’un 14’üncü maddesiyle, Vergi Usul Kanunu’nun 359’uncu maddesinde “Kaçakçılık Suçları ve Cezaları” yeniden düzenlenmiş ve bu maddeyle;

“a) Vergi kanunlarına göre tutulan veya düzenlenen ve saklanma ve ibraz mecburiyeti bulunan;

1) Defter ve kayıtlarda hesap ve muhasebe hileleri yapanlar, gerçek olmayan veya kayda konu işlemlerle ilgisi bulunmayan kişiler adına hesap açanlar veya defterlere kaydı gereken hesap ve işlemleri vergi matrahının azalması sonucunu doğuracak şekilde tamamen veya kısmen başka defter, belge veya diğer kayıt ortamlarına kaydedenler,

2) Defter, kayıt ve belgeleri tahrif edenler veya gizleyenler (varlığı noter tasdik kayıtları veya sair suretlerle sabit olduğu halde, inceleme sırasında vergi incelemesine yetkili kimselere defter ve belgelerin ibraz edilmemesi gizleme demektir) veya muhteviyatı itibariyle yanıltıcı belge düzenleyenler veya bu belgeleri kullananlar (muhteviyatı itibariyle yanıltıcı belge, gerçek bir muamele veya duruma dayanmakla birlikte bu muamele veya durumu mahiyet veya miktar itibariyle gerçeğe aykırı şekilde yansıtan belgedir),

Hakkında altı aydan üç yıla kadar hapis cezası hükmolunur.

Hükmolunan hapis cezasının para cezasına çevrilmesinde, hapis cezasının her bir günü için, sanayi sektöründe çalışan 16 yaşından büyük işçiler için (Anayasa Mahkemesinin E.1999/10, K. 1999/22 sayılı kararı ile iptal edilen ibare,¹¹) yürürlükte bulunan asgari ücretin bir aylık brüt tutarının yarısı esas alınır ve hükmolunan bu para cezası ertelenemez.

b) Vergi kanunları uyarınca tutulan veya düzenlenen ve saklanma ve ibraz mecburiyeti bulunan;

1) Defter, kayıt ve belgeleri yok edenler veya defter sayfalarını yok ederek yerine başka yapraklar koyanlar veya hiç yaprak koymayanlar veya belgelerin asıl veya suretlerini tamamen veya kısmen sahte olarak düzenleyenler veya bu belgeleri kullananlar (sahte belge, gerçek bir muamele veya durum olmadığı halde bunlar varmış gibi düzenlenen belgedir),

2) Belgeleri Maliye Bakanlığı ile anlaşması olmadığı halde basanlar ile sahte olarak basanlar veya bu belgeleri kullananlar,

Hakkında on sekiz aydan üç yıla kadar ağır hapis cezası hükmolunur.

¹¹ (İptal edilmeden önceki ibare) hüküm tarihinde

371 inci maddedeki pişmanlık şartlarına uygun olarak durumu ilgili makamlara bildirenler hakkında bu madde hükmü uygulanmaz.

Kaçakçılık suçlarını işleyenler hakkında bu maddede yazılı cezaların uygulanması 344 üncü maddede yazılı vergi ziyai cezasının ayrıca uygulanmasına engel teşkil etmez.” hükümleri getirilmiştir.

Vergi Usul Kanunu’nun 359’uncu maddesinde yapılan düzenlemenin iki önemli sonucu vardır:

1- Bu maddede hükme bağlanan fiillerle vergi ziyasına sebebiyet verilmesi halinde, kesilecek vergi ziyai cezası VUK’nun 344’ncü maddesinin 3’ncü fıkrası hükmüne göre üç kat olarak uygulanacak,

2- Bu maddede hükme bağlanan fiilleri işleyenler hakkında, bu fiillerle vergi ziyasına sebebiyet verip vermediklerine bakılmaksızın, VUK’nun 367’nci maddesine göre yetkili Cumhuriyet Savcılıklarına suç duyurusunda bulunulacak ve bu fiilleri işleyenler VUK’nun 359’uncu maddesinde hükme bağlanan hürriyeti bağlayıcı cezalara muhatap olabileceklerdir.

Ancak, Vergi Usul Kanunu’nun 359’uncu maddesinde yapılan düzenlemeler incelendiğinde görülecektir ki; bu maddede hükme bağlanan suç fiillerinin çoğunluğu kayıtlı faaliyette bulunan mükellefler tarafından işlenebilecek nitelikte olmasına rağmen; ancak çok sınırlı kısmı kayıt dışı mükellefler (veya herkes) tarafından işlenebilir niteliktedir. Şöyle ki;

Vergi Usul Kanunu’nun 359’uncu maddesinin (a) fıkrasında “*Vergi kanunlarına göre tutulan veya düzenlenen ve saklanma ve ibraz mecburiyeti bulunan*” başlığı altında sayılan;

- Defter ve kayıtlarda hesap ve muhasebe hileleri yapanlar, gerçek olmayan veya kayda konu işlemlerle ilgisi bulunmayan kişiler adına hesap açanlar,

-Defter, kayıt ve belgeleri tahrif edenler veya gizleyenler (varlığı noter tasdik kayıtları veya sair suretlerle sabit olduğu halde, inceleme sırasında vergi incelemesine yetkili kimselere defter ve belgelerin ibraz edilmemesi gizleme demektir) veya muhteviyatı itibariyle yanıltıcı belge belgeleri kullananlar ile,

Yine aynı maddenin (b) fıkrasında “*Vergi kanunları uyarınca tutulan veya düzenlenen ve saklanma ve ibraz mecburiyeti bulunan*” başlığı altında sayılan;

-Defter, kayıt ve belgeleri yok edenler veya defter sayfelerini yok ederek yerine başka yapraklar koyanlar veya hiç yaprak koymayanlar veya sahte belgeleri kullananlar,

şeklinde tanımlanan “*kaçakçılık*” fiillerinin kayıt dışı faaliyette bulunan mükellefler tarafından işlenmesine imkan ve ihtimal yoktur. Zira bu fiillerin tamamı; ancak ve ancak “*Vergi kanunlarına göre tutulan veya düzenlenen ve saklanma ve ibraz mecburiyeti bulunan*” defterleri tutan ve belgeleri düzenleyen kayıtlı mükellefler tarafından işlenebilir niteliktedir.

Örneğin; kayıt dışı çalışan ve dolayısıyla hiç bir defter tutmayan ya da belge düzenlemeyen bir mükellef için; defter ve kayıtlarda hesap ve muhasebe hilesi yaptığı söylenemeyeceği gibi; aynı mükellefin defter, kayıt ve belgeleri tahrif ettiğinden veya

gizlediğinden ya da sahte veya muhteviyatı itibariyle yanıltıcı belge kullandığından da söz edilemeyecektir.

Kayıt dışı bir yükümlünün Vergi Usul Kanunu'nun 359'uncu maddesinde sayılan “*kaçakçılık*” fiilerinden ancak çok sınırlı bir kısmını işlemesi söz konusudur ki; aşağıda belirtilen bu fiillerin kayıt dışı çalışan bir mükellef tarafından işlenmesi kadar, kayıtlı mükellefler ya da hiç bir mükellefiyeti olmayan diğer kişiler (hatta herkes) tarafından işlenmesi de olanaklıdır. Görüleceği üzere, aşağıda sayılan sınırlı sayıdaki kaçakçılık fiilinin kayıt dışı mükellefiyete özgü bir hali yoktur, bu yönüyle de Kanun'un 359'uncu maddesinde kayıt dışı yükümlülükle bağlantılı olarak hükme bağlanmış herhangi bir kaçakçılık fiili bulunmamaktadır.

Vergi Usul Kanunu'nun 359'uncu maddesinin hükme bağladığı, kayıtlı dışı mükellefler gibi, kayıtlı dışı mükellefler tarafından da işlenebilecek sınırlı sayıdaki kaçakçılık fiilleri;

- Defterlere kaydı gereken hesap ve işlemleri vergi matrahının azalması sonucunu doğuracak şekilde tamamen veya kısmen başka defter, belge veya diğer kayıt ortamlarına kaydedilmesi,
- Sahte veya muhteviyatı itibariyle yanıltıcı belge düzenlenmesi ve
- Belgelerin Maliye Bakanlığı ile anlaşma olmadığı halde basılması ile sahte olarak basılmasıdır.

Özetleyecek olursak, vergi sistemimizde kayıt dışı faaliyet ve işlemlere münhasır olarak tanımlanmış herhangi bir “*kaçakçılık*” fiili mevcut olmayıp, mevcut sistem içerisinde tanımlanan “*kaçakçılık*” fiillerinin önemli bir kısmı, yasal defter tutan ve belge düzenleyen, dolayısıyla kayıt altındaki mükellefler tarafından işlenebilir niteliktedir. Bu durum ise, “*kaçakçılığın*” ağır sonuçları (ziyaa uğratılan üç katı vergi ziyai cezası ve hürriyeti bağlayıcı cezalar) bakımından kayıtlı mükelleflerin, kayıt dışı mükelleflerden daha fazla “*risk*” altında olduğunu göstermektedir.

4. Sonuç:

Çalışmamızda ayrıntılı olarak açıklandığı üzere, Türk Vergi Sisteminde kayıt dışı faaliyet ve işlemleri hedef alan, kayıt dışılığı özel olarak cezalandıran herhangi bir düzenleme mevcut bulunmamakta; sistemde yer alan ve esasen kayıtlı mükellefler tarafından yararlanılabilecek durumda olması gereken bazı vergisel kolaylıklardan, kayıt dışı mükellefler de, hiçbir kısıtlama olmaksızın yararlanabilmektedir.

Ayrıca, vergi sistemimizde “*kaçakçılık*” gibi ağır yaptırım ve sonuçlara bağlanan suç fiillerinin tanımı gereği, bu fiillerin çoğunluğu kayıtlı mükellefler tarafından işlenebilir nitelik taşımakta; çok sınırlı sayıdaki suç fiili ise (herkes tarafından işlenebilir olduğu kadar) kayıt dışı mükellefler tarafından işlenebilir nitelik taşımaktadır. Bu yönüyle, Türk Vergi Sistemi'nde “*kaçakçılık*” fiillerinin cezai yaptırımlarına muhatap olma anlamında, kayıtlı mükellefler, kayıt dışı mükelleflerden daha fazla “*risk*” altında bulunmaktadır.

Buna göre, kayıt dışı ekonomiyle ciddi suretle mücadele edilmek isteniyorsa; öncelikle vergi kanunlarından başlamak üzere, bu konuda açık ve net yasal düzenlemeler yapılması, bu düzenlemeler ışığında da, idari yapılandırmaların gerçekleştirilmesi ve toplumsal mutabakatın toplumsal katılıma dönüştürülmesi kaçınılmaz görünmektedir.