

BÖLÜM 8

KÜRESEL ASGARİ KURUMLAR VERGİSİ SONRASINDA VERGİ DIŞI REKABET: YENİ TEŞVİK DİNAMİKLERİ

Elyasa Aksoy¹, Muhammed Taylan Yavuzer²

Özet

Küreselleşme ve dijitalleşme, Çok Uluslu Şirketlerin (ÇUŞ) farklı ülkelerde faaliyet göstermesini kolaylaştırmış ve bu durum, ülkeler arasında kurumlar vergisi oranları üzerinden yoğun bir rekabetin ortaya çıkmasına yol açmıştır. OECD ve G20 öncülüğünde yürütülen çalışmalar sonucunda geliştirilen İki Sütunlu Çözümün ikinci ayağını oluşturan Küresel Asgari Kurumlar Vergisi (KAKV), büyük ÇUŞ'ların faaliyet gösterdikleri her ülkede en az %15 efektif kurumlar vergisi ödemesini hedefleyen GloBE kurallarını hayata geçirmiştir. Gelir Dâhil Etme Kuralı (IIR), Yetersiz

1 Arş. Gör. Dr., Maliye Bölümü, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Aydın Adnan Menderes Üniversitesi, Aydın, Türkiye. E-posta: elyasa.aksoy@adu.edu.tr | ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2224-7568>

2 Araştırmacı, Aydın, Türkiye. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7808-8290>



Lisans: Creative Commons Atıf 4.0 Uluslararası (*License: Creative Commons Attribution 4.0 International*) (CC BY 4.0).

Açık Erişim / Open Access.

DOI (kitap): <https://doi.org/10.63127/tuaz.by.217>

Tavsiye Edilen Atıf / Recommended Citation:

Aksoy, E. ve Yavuzer, M. T. (2025). Küresel asgari kurumlar vergisi sonrasında vergi dışı rekabet: Yeni teşvik dinamikleri. Ş. Ertekin ve E. Hanbay Kahrıman (Ed.), *Modern kamu maliyesi perspektifinden Türkiye: Demografi, vergi, teşvik, sağlık ve sosyal politikalar* içinde (ss. 185-203). Turkuaz Yayınları.

<https://doi.org/10.63127/tuaz.by.217.c150>

Vergilendirilmiş Ödemeler Kuralı (UTPR) ve Nitelikli Yurtiçi Asgari Tamamlama Vergisi (QDMTT) aracılığıyla işleyen bu yapı, düşük vergili rejimlerin yatırım çekme kapasitesini doğrudan etkilemektedir.

Bu çalışma, KAKV'nin ortaya çıkış sürecini ve GloBE kurallarının temel çerçevesini özetlemekte; özellikle farklı teşvik türlerinin bu yeni düzenleme karşısında ne ölçüde etkilenebileceğine ilişkin kavramsal bir değerlendirme sunmaktadır. Gelir veya kâr temelli teşviklerin daha kırılğan; maliyet temelli ve vergi dışı desteklerin ise görece daha esnek bir yapıya sahip olabileceği yönündeki tartışmalar çerçevesinde, ülkelerin teşvik sistemlerini yeniden gözden geçirme ihtiyacının güçlendiği vurgulanmaktadır. Çalışma, uluslararası vergi rekabetinin KAKV sonrasında vergi oranı rekabetinden teşvik tasarımı rekabetine doğru yön değiştirdiğini tartışarak, politika değerlendirmelerine katkı sağlamayı amaçlamaktadır.

Anahtar Kelimeler: Küresel Asgari Kurumlar Vergisi (KAKV), GloBE kuralları, vergi teşvikleri, vergi rekabeti

JEL Kodları: H25, H87, F23

NON-TAX COMPETITION AFTER THE GLOBAL MINIMUM CORPORATE TAX: NEW INCENTIVE DYNAMICS

Abstract

Globalization and digitalization have significantly expanded the operational flexibility of multinational enterprises (MNEs), intensifying competition among countries to attract investment through low corporate tax rates and preferential tax regimes. In response to the resulting erosion of tax bases, the OECD and G20 have introduced the Two-Pillar Solution, with Pillar Two establishing the Global Minimum Corporate Tax (GMCT). Under the GloBE rules, large MNEs are required to pay a minimum effective tax rate of 15 percent in each jurisdiction where they operate, enforced through mechanisms such as the Income Inclusion Rule (IIR), Undertaxed Payments Rule (UTPR), and Qualified Domestic Minimum Top-Up Tax (QDMTT). This framework directly constrains the attractiveness of low-tax regimes and reshapes countries' strategies for competing for investment.

This study outlines the historical evolution of the GMCT and provides a conceptual assessment of how various categories of tax incentives may be affected by the GloBE rules. While profit- or income-based incentives appear increasingly vulnerable under the new regime, cost-based incentives and

non-tax forms of support offer comparatively greater flexibility. The analysis suggests that international tax competition is shifting from rate-based competition toward competition over the design and structure of investment incentives. By examining these dynamics, the study aims to contribute to ongoing policy discussions concerning countries' adjustment strategies in the post-GMCT environment.

Keywords: Global Minimum Corporate Tax (GMCT), GloBE rules, tax incentives, tax competition

JEL Codes: H25, H87, F23

1. Giriş

Küreselleşme ve dijitalleşme, son otuz yılda ÇUŞ'ların faaliyet alanlarını genişletmiş, üretim ve organizasyon yapılarının ulusal sınırların dışına taşmasına zemin hazırlamıştır. Sermayenin bu kadar hızlı ve esnek hareket edebilmesi, ülkelerin vergi tabanlarının da benzer hızla aşınmasına yol açmıştır. Özellikle düşük kurumlar vergisi oranları ve geniş kapsamlı vergi ayrıcalıkları sunan ülkelerin vergi cenneti olarak öne çıkması, yatırım ve kârların bu bölgelere yönelmesini kolaylaştırmıştır. Vergi oranlarındaki düşüş eğilimi ile çeşitli teşviklerin agresif biçimde kullanılması, literatürde dibe doğru yarış (race to the bottom) olarak adlandırılan ve kamu maliyesi üzerinde giderek artan baskılara yol açan bir süreci tetiklemiştir (Devereux, Lockwood & Redoano, 2002). OECD (2022b) ise bu eğilimin özellikle gelişmekte olan ülkelerde vergi teşviklerinin etkinliğini azalttığını ve maliyet-etkin olmayan uygulamaların yaygınlaştığını vurgulamaktadır. Bu durum, ülkelerin yalnızca vergi oranları üzerinden rekabet etmelerinin uzun vadede sürdürülemez bir strateji hâline geldiğini göstermektedir.

Vergi cennetlerinin küresel ekonomik mimarideki rolü son yıllarda hem kamuoyunda hem de akademik yazında daha görünür hâle gelmiştir. Zucman (2014), dünya finansal servetinin yaklaşık %8'inin bu ülkelerde tutulduğunu ve ABD merkezli çok uluslu şirketlerin kârlarının önemli bir bölümünü (%20 civarında) bu bölgelere kaydırıldığını ortaya koymaktadır. Bu bulgular, gelir kaybının yalnızca gelişmekte olan ülkelerle sınırlı olmadığını, gelişmiş ekonomilerin de ciddi ölçüde vergi kaybıyla karşı karşıya kaldığını göstermektedir. Özellikle dijital ekonominin büyümesi, şirketlerin fiziksel

varlık olmadan farklı ülkelerde yüksek hacimli ekonomik faaliyetler yürütmesine izin verdiği için mevcut vergi kurallarının yetersizliği daha belirgin hâle gelmiştir.

Bu gelişmelerin ardından OECD ve G20 ülkeleri, zararlı vergi rekabetiyle mücadele etmek amacıyla Matrah Aşındırma ve Kâr Aktarımı (Base Erosion and Profit Shifting – BEPS) girişimini başlatmış ve uluslararası vergi sisteminin kapsamlı biçimde yenilenmesi için çok taraflı bir süreç yürütmüştür. 2021 yılında varılan İki Sütunlu Çözümün ikinci ayağını oluşturan KAKV, yıllık konsolide geliri 750 milyon Euro’nun üzerinde olan ÇUŞ’ların faaliyet gösterdikleri her ülkede en az %15 efektif kurumlar vergisi ödemesini amaçlamaktadır. Bu kapsamda geliştirilen Küresel Matrah Aşındırmayı Önleme Kuralları (Global Anti-Base Erosion Rules – GloBE), ülkeler bazında efektif vergi oranı (effective tax rate – ETR) hesaplanmasını zorunlu kılmakta ve ETR’nin %15’in altında kaldığı durumlarda aradaki farkın tamamlanmasını (top-up tax) öngörmektedir.

GloBE düzenlemesi üç temel mekanizmadan oluşmaktadır:

- Gelir Dahil Etme Kuralı (Income Inclusion Rule – IIR),
- Yetersiz Vergilendirilmiş Ödemeler Kuralı (Undertaxed Payments Rule – UTPR),
- Nitelikli Yurtiçi Asgari Tamamlama Vergisi (Qualified Domestic Minimum Top-Up Tax – QDMTT).

Bu mekanizmaların birlikte çalışması, şirketlerin kârlarını düşük vergili ülkelere aktarmasının mali avantajını büyük ölçüde ortadan kaldırmakta ve ulusal vergi idarelerinin gelir kaybını sınırlandırmayı hedeflemektedir.

Söz konusu mekanizmalar, düşük vergi oranı sunan ülkeleri doğrudan etkileyerek bu ülkelerin yatırım çekme kapasitesini sınırlandırmaktadır. Buna karşın, yüksek vergi oranına sahip ülkeler, uzun süredir uyguladıkları harcama temelli teşvikler ve vergi dışı destek araçları sayesinde bu yeni ortama daha hızlı uyum sağlayabilecek durumdadır. OECD (2022b), Ar-Ge süper indirimleri ve hızlandırılmış amortisman gibi harcama temelli teşviklerin GloBE kurallarından daha sınırlı düzeyde etkilendiğini, dolayısıyla çok uluslu yatırımları çekmek isteyen ülkeler için daha sürdürülebilir seçenekler sunduğunu belirtmektedir. Buna karşılık düşük vergili ülkelerin büyük ölçüde kâr temelli teşviklere dayanması, KAKV sonrasında bu araçların yatırım üzerindeki etkisinin zayıflamasına neden olmakta ve ilgili ülkeleri teşvik sistemlerini yeniden tasarlamaya

zorlamaktadır. Noked (2020), bu dönüşümün ülkeleri vergi avantajları üzerinden rekabet etmek yerine sübvansiyonlar ve doğrudan destekler üzerinden rekabete yönelttiğini ileri sürmektedir. Dolayısıyla uluslararası vergi rekabeti giderek vergi oranı rekabetinden çıkıp teşvik tasarımı rekabetine dönüşmektedir. Bu dönüşüm, ülkeleri yalnızca vergi oranlarını değil, sundukları teşviklerin yapısını, kapsamını ve ekonomik etkilerini yeniden değerlendirmeye zorlamaktadır.

Sonuç olarak, küresel asgari kurumlar vergisi reformu vergi rekabetinin geleneksel biçimini zayıflatmakta; buna karşılık teşviklerin niteliğinin, kapsamının ve mali yapısının yeniden değerlendirildiği yeni bir dönemin kapısını aralamaktadır. Bu çalışma, KAKV'nin temel özelliklerini aktarmakta; farklı vergi teşviklerinin GloBE kuralları karşısındaki konumunu inceleyerek küresel rekabetin nasıl vergi oranı yarışından teşvik rekabetine evrildiğini tartışmaktadır. Ayrıca gelişmekte olan ülkeler için uygulanabilir politika önerileri sunarak değişen uluslararası vergi mimarisine uyum sürecini değerlendirmektedir. Bu kapsamda çalışma, vergi teşviklerinin KAKV sonrasında nasıl sınıflandırılması gerektiğine ilişkin sistematik bir çerçeve sunmakta ve teşvik türlerinin etkilenme düzeyini karşılaştırmalı biçimde ele alarak literatüre özgün bir katkı sağlamaktadır.

2. Küresel Asgari Kurumlar Vergisinin Tarihsel Süreci

Küreselleşme ve dijitalleşme, 21. yüzyılda sermaye hareketliliğini artırarak ÇUŞ'ların daha düşük vergili ülkelere yönelmesini kolaylaştırmış; bu durum vergi kaybı, matrah aşınması ve kâr aktarımı sorunlarını uluslararası vergi sisteminin merkezine taşımıştır (OECD, 2013). ÇUŞ'ların düşük vergili ülkelere yönelme eğilimi karşısında ülkeler son otuz yılda çok sayıda düzenleme geliştirmiştir. Bu süreç, OECD ve G20 ülkelerinin ortak çalışmalarıyla şekillenmiş ve günümüzde küresel düzeyde bir asgari kurumlar vergisine uzanan kapsamlı bir reform yolculuğuna dönüşmüştür. Bu nedenle KAKV yalnızca yeni bir vergi düzenlemesi değil, yaklaşık otuz yıllık çok taraflı bir dönüşümün ürünüdür (İçmen, 2022).

2.1. İlk Girişimler: AB ve OECD’nin Zararlı Vergi Rekabeti Çalışmaları (1991–2000)

Kurumlar vergisinin uyumlaştırılmasına yönelik ilk sistematik girişim, Avrupa Komisyonu’nun Ocak 1991–Şubat 1992 arasında yürüttüğü Ruding Komitesi çalışmasıdır. Raporda, üyeler arasındaki vergisel farklılıkların yatırım kararları üzerinde bozucu etkiye sahip olduğu ve iç pazarın işleyişini olumsuz etkilediği ifade edilmiştir (Gammie, 1992). Raporda ayrıca ortak bir vergi tabanı oluşturulması ve kurumlar vergisi oranının tüm üye ülkelerde %30 düzeyinde belirlenmesi önerilmiştir (Gammie, 1992).

OECD ise zararlı vergi rekabetine yönelik çalışmalarını 1996 yılında başlatmış ve vergi rekabetinin ulusal vergi tabanlarını tehdit ettiğini ortaya koyan ilk kapsamlı değerlendirmesini Zararlı Vergi Rekabeti: Ortaya Çıkan Küresel Bir Sorun (Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue) başlıklı 1998 tarihli raporunda yayımlamıştır (OECD, 1998). Raporda tercihli vergi rejimleri ve vergi cennetlerinin ülkelerin vergi kapasitelerini aşındırdığı tespit edilmiştir (OECD, 1998). Bu çalışmaları takiben OECD, küresel vergi şeffaflığını artırmak amacıyla 2000 ve 2001 İlerleme Raporlarını yayımlamış; iş birliği yapmayan vergi cenneti ülkelere yaptırım uygulanmasını gündeme getirmiştir (OECD, 2000; OECD, 2002).

2.2. Finansal Kriz Sonrası Dönem: Vergi Şeffaflığı ve Bilgi Değişimi (2008–2010)

2008 Küresel Finansal Krizi, ülkelerin vergi kayıplarına karşı artan duyarlılığını pekiştirmiştir. G20 ülkeleri 2009 yılında banka gizliliğinin sona erdirilmesini ve Vergi Amaçlı Şeffaflık ve Bilgi Değişimi Üzerine Küresel Forumun kurulmasını kararlaştırmıştır (G20, 2009). Bu adım, küresel vergi iş birliğinin uygulama boyutuna geçmesini sağlayan dönüm noktası olarak kabul edilmektedir.

OECD, aynı dönemde ulusal ve yerel düzeyde vergi rekabetinin etkilerini incelediği Yerel Yönetimler Arasında Vergi Rekabeti (Tax Competition Between Sub-Central Governments) başlıklı raporunu yayımlamıştır (OECD, 2011).

2.3. Dijital Ekonomi ve BEPS’in Ortaya Çıkışı (2013–2015)

Dijitalleşmenin hızlanması, ÇUŞ’ların faaliyet gösterdikleri pazarlarda fiziksel varlık bulundurmada gelir elde etmelerine imkân tanımış; bu durum mevcut vergi kurallarının yetersizliğini daha görünür hâle getirmiştir (OECD, 2013). G20’nin çağrısı üzerine OECD, 2013 yılında Matrah Aşındırma ve Kâr Aktarma (Base Erosion and Profit Shifting – BEPS) Eylem Planı’nı yayımlamış ve dijitalleşen ekonomide vergi eşitsizliklerini azaltmayı hedefleyen 15 eylem oluşturmuştur (OECD, 2013).

BEPS çalışmaları, 2015 Antalya G20 Zirvesi’nde siyasi düzeyde benimsenmiş; planın uygulanması, izlenmesi ve uluslararası vergi düzenlemelerine temel oluşturması kararlaştırılmıştır (G20, 2015). Bu karar, dijital ekonominin vergilendirilmesi için çok taraflı bir çerçevenin resmen olduğu an olarak görülmektedir (İçmen, 2022).

2.4. İki Sütunlu Çözümün İlanı (2016–2020)

OECD ve G20 ülkeleri 2016 yılında BEPS Kapsayıcı Çerçevesi’ni (Inclusive Framework – IF) kurarak 140’tan fazla ülkeyi aynı müzakere masasında toplamıştır (OECD, 2021). IF, dijitalleşmenin vergi sorunlarını çözmeye yönelik geniş katılımlı tartışmaların ana platformu hâline gelmiştir.

2017–2020 arasında yürütülen teknik çalışmalar sonucunda Ekim 2020’de dijital ekonominin vergilendirilmesine ilişkin iki sütunlu çözüm planı yayımlanmıştır (OECD, 2021).

Bu çözümde:

Birinci Sütun (Pillar One), küresel cirosu 20 milyar Euro’yu aşan şirketlerin gelirlerinin bir kısmının hizmet sundukları pazarda vergilendirilmesini,

İkinci Sütun (Pillar Two) ise küresel asgari kurumlar vergisi sisteminin kurulmasını öngörmüştür (OECD, 2021).

2.5. Uluslararası Mutabakat ve KAKV'nin Doğuşu (2021–2023)

ABD Hazine Bakanı Janet Yellen'in 2021 başında OECD ile birlikte küresel asgari kurumlar vergisi uygulamasını hızlandıracaklarını açıklaması ile süreç ivme kazanmıştır (Yellen, 2021). Aynı yıl Başkan Joe Biden, The Made in America Tax Plan kapsamında çok uluslu şirketler için %15 küresel asgari kurumlar vergisi oranı önermiştir (Biden, 2021).

Bu gelişmeleri takiben G7 (Haziran 2021) ve G20 (Temmuz 2021) Maliye Bakanları, çok uluslu şirketlerin elde ettikleri kârların faaliyet gösterdikleri ülkelerde vergilendirilmesine ve küresel asgari vergilendirme mekanizmasına yönelik prensiplerde anlaşmaya varmıştır (G7, 2021; G20, 2021).

Ekim 2021 itibarıyla Kapsayıcı Çerçeve'ye üye 137 ülke (küresel GSYİH'nin %90'ından fazlası), Dijital Ekonomiden Kaynaklanan Vergi Zorluklarının Giderilmesine Yönelik İki Sütunlu Çözüm Beyanına imza atmıştır (OECD, 2021). 2022'de çok taraflı sözleşme için takvim belirlenmiş; 2023 ise uygulamanın başlangıç yılı olarak planlanmıştır (OECD, 2022c). Bu mutabakat, kurumlar vergisi tarihinde ilk kez tüm büyük ekonomilerin asgari bir vergi oranında uzlaşması bakımından tarihi bir dönüm noktasıdır (İçmen, 2022).

3. KAKV ve GloBE Kuralları Çerçevesinde Vergi Teşviklerinin Etkilenme Düzeyi

KAKV, ülkelerin çok uluslu işletmelere yönelik vergi politikalarını doğrudan değiştirmese de, özellikle kurumlar vergisi üzerinden sağlanan teşviklerin ekonomik etkisini yeniden şekillendiren güçlü bir çerçeve ortaya koymaktadır. Bu bölümde önce İki Sütunlu Çözüm'ün (Pillar One ve Pillar Two) temel özellikleri ele alınmakta; ardından GloBE kurallarının teknik işleyişi, ETR hesaplaması ve top-up tax mekanizmaları açıklanmaktadır. Son olarak, farklı vergi teşviklerinin GloBE kapsamında ne ölçüde etkilendiği sistematik biçimde değerlendirilmekte ve teşvik türlerinin kırılganlık düzeyleri karşılaştırmalı olarak incelenmektedir. Böylece KAKV sonrasında ülkelerin hangi teşvik araçlarını sürdürme, hangilerini yeniden tasarlama

veya terk etme ihtiyacıyla karşı karşıya kalabileceği bütüncül bir çerçevede ortaya konulmaktadır.

3.1. İki Sütunlu Çözüm: Pillar One ve Pillar Two

OECD/G20 Kapsayıcı Çerçevesi tarafından kabul edilen “İki Sütunlu Çözüm”, ekonominin dijitalleşmesinden ve yoğun vergi rekabetinden kaynaklanan sorunlara bütüncül bir yanıt üretmeyi amaçlamaktadır. Birinci Sütun (Pillar One), esas olarak küresel cirosu belirli bir eşiğin üzerinde olan ve yüksek kârlılık gösteren ÇUŞ’ların pazar ülkelerindeki vergilendirme hakkını güçlendirmeye yöneliktir. Dijital platformlar başta olmak üzere, fiziksel varlığı sınırlı olsa bile belirli pazarlardan önemli düzeyde gelir elde eden işletmelerin, bu gelirlerin bir kısmı üzerinden pazar ülkesinde kurumlar vergisi ödemesi öngörülmektedir (Avi-Yonah ve Kim, 2022).

İkinci Sütun (Pillar Two) ise KAKV mekanizmasını içermektedir. Bu çerçevede, yıllık konsolide hasılatı 750 milyon avro eşiğini aşan ÇUŞ gruplarının, faaliyet gösterdikleri her yargı alanında en az yüzde 15 oranında efektif kurumlar vergisi ödemesi hedeflenmektedir. Bu şekilde, uzun yıllardır gözlenen “dibe doğru yarış” niteliğindeki vergi oranı rekabetine taban getirilmekte ve kârların düşük vergi oranlarına sahip ülkelere kaydırılmasıyla ortaya çıkan matrah aşınması sınırlandırılmaya çalışılmaktadır (OECD, 2021; Avi-Yonah ve Kim, 2022; İçmen, 2022).

İkinci Sütun, yalnızca vergi kaçınması ile mücadele eden önceki BEPS düzenlemelerinden daha geniş bir kapsama sahiptir. Amaç, büyük ÇUŞ’ların tüm kârlarının, nerede elde edilirse edilsin asgari bir vergi yüküne tabi tutulmasıdır. Bu yönüyle KAKV, hem zararlı vergi rekabetini sınırlayan hem de uluslararası vergi sisteminde “tek vergi” ilkesine yaklaşan bir çerçeve olarak değerlendirilmektedir (OECD, 2022b; Arginelli ve Reboli, 2023).

3.2. GloBE Kuralları ve Top-Up Tax Mekanizması

İkinci Sütun kapsamındaki Küresel Matrah Aşındırma Karşıtı Kurallar (Global Anti-Base Erosion Rules, GloBE), KAKV’nin teknik işleyişini belirlemektedir. GloBE kuralları uyarınca, her bir yargı alanında ÇUŞ grubuna ait bağlı işletmelerin GloBE geliri ve kapsanan vergileri dikkate alınarak yargı-bazında bir efektif vergi oranı hesaplanmaktadır. Efektif vergi

oranı, kapsanan vergilerin (covered taxes) ilgili ülkede elde edilen GloBE gelirine oranı şeklinde tanımlanmaktadır (OECD, 2022a).

Herhangi bir ülkede hesaplanan ETR'nin yüzde 15 eşliğinin altında kalması halinde, aradaki fark kadar ek vergi (top-up tax) doğmaktadır. Ek vergi oranı, minimum oran ile ETR arasındaki fark üzerinden belirlenmekte; bu oran, ekonomik öz (substance) istisnaları düşüldükten sonra kalan “aşırı kâr” (excess profit) üzerinden uygulanmaktadır. Böylece, yalnızca düşük vergili kârlara yönelik ilave bir yükümlülük ortaya çıkmakta; normal getiri olarak kabul edilen ve belirli ölçüde maddi varlık ve istihdama dayanan kazançlar kısmen korunmaktadır (OECD, 2022a; OECD, 2022b).

Top-up vergisinin hangi ülkede tahsil edileceği, GloBE'nin “charging provisions” başlığı altında düzenlenen üç temel mekanizma aracılığıyla belirlenmektedir. İlk olarak, Gelir Dâhil Etme Kuralı (Income Inclusion Rule, IIR), düşük vergili bağlı işletmenin kazancına ilişkin top-up vergisini, grup içindeki en üst ana şirketin (Ultimate Parent Entity) bulunduğu ülkede tahsil etmeyi öngörmektedir. Böylece, kaynak ülkenin düşük vergilemesi durumunda dahi, ana şirket ülkesinin söz konusu kâr üzerinden asgari vergi oranına ulaşıncaya kadar ilave vergi alması mümkün hâle gelmektedir (Avi-Yonah ve Kim, 2022; Arginelli ve Reboli, 2023).

İkinci mekanizma, Yetersiz Vergilendirilmiş Ödemeler Kuralı (Undertaxed Payments Rule, UTPR) olup, IIR'in uygulanmadığı veya eksik uygulandığı durumlarda devreye giren bir “arka durak” (backstop) niteliği taşımaktadır. UTPR, grubun faaliyet gösterdiği diğer ülkelerin, kendi sınırları içindeki işletmelerde gider reddi veya benzeri düzeltmeler yoluyla kalan top-up vergisini tahsil etmesine imkân verir. Böylece, ana şirket ülkesinin IIR uygulamaması hâlinde dahi, düşük vergili kârların tamamen vergisiz kalmasının önüne geçilmeye çalışılmaktadır (Avi-Yonah ve Kim, 2022; OECD, 2022b).

Üçüncü unsur, Nitelikli Yurtiçi Asgari Tamamlama Vergisi (Qualified Domestic Minimum Top-Up Tax, QDMTT) uygulamasıdır. QDMTT, düşük vergili ülkenin kendi iç hukukunda, GloBE'ye büyük ölçüde paralel bir hesaplama yaparak top-up vergisini bizzat tahsil etmesine imkân tanır. Böylece, vergi teşvikleri nedeniyle düşen ETR sebebiyle doğacak ek vergiden kaynaklanan gelir transferinin, ana şirket ülkesine değil, teşviki veren ülkeye kalması sağlanabilir (Arginelli ve Reboli, 2023).

Bu yapının sonucu olarak, KAKV doğrudan vergi oranlarını uyumlaştırmasa da büyük ÇUŞ'lar için fiili bir asgari vergi tabanı oluşturarak ülkelerin vergi teşvikleri üzerinden yürüttükleri rekabeti önemli ölçüde yeniden şekillendirmektedir (OECD, 2022a; İçmen, 2022).

3.3. Teşvik Türlerinin GloBE Kuralları Açısından Etkilenme Düzeyleri

GloBE kuralları, ülkelerin kurumlar vergisi oranlarını veya vergi teşviklerini doğrudan yasaklamamakla birlikte, efektif vergi oranının yargı bazında hesaplanması ve eksik vergilemenin top-up vergiyle tamamlanması nedeniyle özellikle kurum kazancı üzerinden sağlanan indirim, istisna ve oran düşürme türü teşviklerin ekonomik değerini önemli ölçüde azaltma potansiyeline sahiptir. Bir ülke, vergi tatili veya düşük oranlı bir rejim yoluyla ÇUŞ'ların ETR'sini yüzde 15'in altına indirdiğinde, bu avantajın büyük bölümü ana şirketin bulunduğu ülkede veya UTPR uygulayan diğer ülkelerde ilave vergiye dönüşmekte ve teşvikin yatırımcıya sağladığı net fayda ortadan kalkmaktadır (OECD, 2022a; OECD, 2022b).

Gelir veya kâr temelli teşvikler—örneğin kurumlar vergisi tatilleri, özel ekonomik bölgelerde uzun süreli vergi muafiyetleri, indirimli kurumlar vergisi oranları ve fikrî mülkiyet kutuları (IP box) GloBE karşısında en kırılgan teşvik kategorisini oluşturmaktadır. Bu teşvikler doğrudan kurum kazancını veya vergi oranını azalttıkları için ETR'yi hızlı biçimde asgari eşiğin altına düşürmekte ve dolayısıyla top-up vergiyi tetiklemektedir. UNCTAD tarafından hazırlanan çalışmalar, vergi tatilleri ve IP box uygulamalarının KAKV sonrasında ciddi ölçüde “değersizleşme” riski taşıdığını ortaya koymaktadır (OECD, 2022b).

Buna karşılık, maliyet veya gider temelli teşvikler—hızlandırılmış amortisman, yatırım indirimi veya Ar-Ge harcamalarına yönelik ek indirimler gibi—çoğu durumda yalnızca zamanlama farkı yarattığı için ETR'yi sınırlı ölçüde etkiler. GloBE kuralları, ertelenmiş vergi muhasebesi aracılığıyla bu geçici farklara uyum sağlamakta; bu nedenle maliyet temelli teşvikler, yalnızca istisnai durumlarda ek vergiye neden olacak ölçüde ETR'yi aşağı çekmektedir (OECD, 2022b).

GloBE'nin bir diğer sonucu, vergi teşvikleri ile ekonomik öz arasındaki ilişkinin önem kazanmasıdır. Nitelikli maddi varlıklar ve bordro giderlerine

dayalı “öz istisnası” (substance-based income exclusion) uygulaması, üretim tesisleri ve istihdamla desteklenen yatırımların daha az etkilenmesini sağlamaktadır. Buna karşılık, yalnızca kâğıt üzerinde gelir kaydırmaya dayalı, düşük reel faaliyet gerektiren teşvik rejimleri KAKV sonrasında daha büyük baskı altına girmektedir (OECD, 2022a; Arginelli ve Reboli, 2023).

Son olarak, vergi dışı teşvikler ve sübvansiyonlar KAKV çerçevesinde ayrı bir politika alanı oluşturur. Doğrudan nakit destekleri, faiz sübvansiyonları, altyapı yatırımları veya arazi tahsisleri gibi mekanizmalar kurum kazancı üzerinden alınan vergilere doğrudan etki etmediği için GloBE’nin “covered taxes” tanımının dışında kalmakta ve bu nedenle top-up riskinden etkilenmemektedir. Son dönem literatürü, uluslararası vergi standartlarının vergi dışı teşvikleri ÇUŞ’lar açısından daha cazip hâle getirdiğini ve bazı ülkelerde vergi rekabetinden “teşvik rekabeti”ne doğru bir yönelimin ortaya çıkabileceğini göstermektedir (Noked, 2020; Arginelli ve Reboli, 2023).

Bu kapsamda, KAKV sonrası dönemde ülkelerin vergi teşvik setlerini tümüyle terk etmeleri beklenmemektedir; ancak teşvik türlerinin bileşimi ve tasarımı önemli ölçüde değişecektir. Gelir ve kâr temelli yüksek cömertliğe sahip rejimler GloBE kurallarından en fazla etkilenen araçlar olurken; maliyet temelli teşvikler ile vergi dışı destekler daha hedefli, faaliyet temelli ve sürdürülebilir politika tasarımlarına olanak tanımaktadır.

Aşağıdaki tablo, teşvik türlerinin kapsamı ve GloBE kurallarından etkilenme düzeyini sistematik biçimde karşılaştırmak amacıyla hazırlanmıştır:

Tablo 1. Küresel Asgari Kurumlar Vergisi Kapsamında GloBE Kurallarının Vergi Teşvikleri Üzerindeki Etkisi

Vergi Teşviki	Vergi Teşvikinin İçeriği (Kapsamı)	GloBE kurallarından etkilenme düzeyi
Kazanç (Kâr) Temelli Teşvikler		
Gelir vergisi tatilleri	Vergiden muaf olunan genel bir dönem veya tüzel bir kişinin vergi ödemekten muaf olduğu bir dönemi ifade etmektedir.	Yüksek: Sağlanan vergi ayrıcalıklarının, GloBE kuralları kapsamında efektif vergi oranını uzun süre boyunca azaltacağından, ek vergi ödenmesine yol açacağı için söz konusu teşvikin bu kurallardan yüksek ölçüde etkileneyeceği ifade edilebilir.
İhracat işleme bölgeleri (Vergi Tatilleri Dahil)	Söz konusu bölgelerde firmalara genellikle ham madde, ara mamul ve ihracat için gerekli malların sınırsız ve gümrüksüz ithalatının yanı sıra uzun vadeli vergi tatilleri ve	

MODERN KAMU MALİYESİ PERSPEKTİFİNDEN TÜRKİYE:
DEMOGRAFYA, VERGİ, TEŞVİK, SAĞLIK VE SOSYAL POLİTİKALAR

	diğer birtakım ayrıcalıklar tanınmaktadır.	
İndirimli Vergi Oranı	Bu uygulama ile belirli ekonomik faaliyetlere daha düşük bir vergi oranının uygulanması sonucunda standart vergi oranından sapma meydana gelmektedir.	Orta: Söz konusu uygulamalar birçok durumda efektif vergi oranını azaltmaktadır. Ancak efektif vergi oranının azaltılması neticesinde her zaman ek vergi ödenmesi durumuyla karşılaşılabilir.
Ticari (İşletme) Vergi Kredileri	Ticari vergi kredileri, işletmelerin devlete ödemekle yükümlü olduğu vergilerden düşebileceği bir tutarı ifade etmektedir. İşletmelerin vergi matrahını düşürmek yerine borçlu olunan vergilere uygulanmaktadır.	GloBE kurallarına göre, 4 veya daha fazla yıl sonrasında iade edilebilen vergi kredileri, söz konusu kredilerin verildiği yılda kapsanan vergilerde indirim olarak değerlendirilmektedir. Öte yandan, 4 yıl içinde ödenmesi gereken nitelikli iade edilebilir vergi kredileri, bu kredilerin cari vergi giderlerini azaltmak amacıyla kullanılması durumunda Kapsanan Vergilere eklenmektedir.
Faiz ödemeleri, temettüleri, hizmet ücretleri veya yönetim ücretlerinde stopaj vergisi indirimi	Bir işletme, mukim olmayan bir tüzel kişiye temettü veya faiz kazancı ödediğinde, işletmenin bulunduğu yerdeki vergi makamı genellikle bu gelirin bir kısmını stopaj vergisi olarak otomatik olarak kesmektedir. Ancak hükümet, yatırımcılara farklı ödeme türleri için indirimli stopaj vergisi oranı sunabilir.	Gelir ödemelerine ilişkin stopaj vergisi (işletme sahiplerine yapılan dağıtımlar hariç), kaynak ülkede değil, alıcının ülkesinde kapsanan vergi olarak değerlendirilirken, işletme sahiplerine yapılan dağıtımlara ilişkin stopaj vergisi kaynak ülkeye atfedilmektedir.
Nitelikli giderler için ek indirimler (eğitim, araştırma ve geliştirme, pazarlama giderleri vb.).	Hükümetler, teknoloji veya beceri transferini teşvik etmek amacıyla, seçilen sektörlerdeki yatırımcılara, standart vergi kanunundan ayrı olarak, "süper indirimler" olarak da adlandırılan, vergiye tabi gelirlerinden ek giderleri indirme imkanı sunabilmektedir.	Yatırımı teşvik etmek amacıyla bir kaynak ülke tarafından dağıtımlara uygulanan stopaj vergisi indirimleri neticesinde efektif vergi oranının asgari vergi oranının altında bir düzeye gelmesi halinde kaynak ülkedeki dağıtılan gelirin GloBE kurallarından etkilenmesine neden olmaktadır.

Maliyet (Gider) Temelli Teşvikler		
Vergi ertelemeleri (Örn: Hızlandırılmış Amortisman)	Bu teşvik aracı bir şirketin sahip olduğu sabit bir varlığa ilişkin, her yıl alınan amortisman miktarının varlığın ömrünün ilk yıllarında daha yüksek olacak şekilde amortismanı tabi tuttuğu çeşitli yöntemlerden herhangi birini ifade etmektedir.	Sınırlı (Zayıf): GloBE kuralları kapsamında zamanlama farklılıklarına uyum sağlamak için ertelenmiş vergi muhasebesi mekanizmalarının bir versiyonunu kullanılmaktadır.
Yatırım indirimi	Yatırım indirimleri, bir şirketin, sermaye harcamalarının belirli bir yüzdesini, paranın harcandığı yıldaki vergiye tabi gelirinden mahsup etmesine olanak tanımaktadır.	Bir gelir kalemi, yerel vergi amaçları doğrultusunda muhasebeleştirilmeden önce GloBE amaçları doğrultusunda muhasebeleştirildiğinde, söz konusu gelirle ilgili olarak gelecekte ödenecek vergi için asgari oranda kredi sağlanmaktadır.
Uzun süreli zarar indirimi	Söz konusu uygulama vergi yükümlülüğünü azaltmak amacıyla cari yılın net faaliyet zararını gelecek yılların net karlarından mahsup edilmesine olanak tanıyan bir muhasebe kuralını ifade etmektedir.	Kredi, gelecekte ödenecek olan vergi için verildiği için aradaki zaman farkı herhangi bir ek vergi doğurmamaktadır. Ancak bazı durumlarda GloBE kuralları zamanlama farklılıkları nedeniyle efektif vergi oranının azalmasına yol açarak ilave vergi ödenmesine yol açabilmektedir.
Uzun vadeli sermaye kazançlarına ayrıcalıklı muamele	Sermayenin (veya varlıkların) belirli bir süre boyunca elde tutulması ve bu süreçte söz konusu sermayenin (veya varlıkların) değerinde artış yaşanması halinde geçerli bir uygulamadır. Uzun süre elde tutulan sermaye kazançlarına daha düşük bir oranda vergi uygulanması suretiyle yatırımcıların sermaye (veya varlıklarını) daha uzun süre elde tutmalarının teşvik edilmesi amaçlanmaktadır.	
Gelir vergisi indirimi / Sosyal güvenlik kesintisi teşvikleri	Belirli amaçlara yönelik olarak gelir vergisi ve sosyal güvenlik kesintilerine sağlanan vergi ayrıcalıklarını içermektedir.	Etkisi yok: İstihdam edilen bireylerin kazançları üzerinden alınan gelir vergisi, sosyal güvenlik kesintileri gibi vergi ve benzeri ödemeler GloBE kuralları kapsamında değerlendirilmediğinden bu teşvik araçları da GloBE kurallarından etkilenmemektedir.
Emlak Vergisi Muafiyet ve İndirimleri	Bu teşvikler, genel olarak emlak vergisi yükümlülüklerinin kısmen veya tamamen azaltılmasına olanak tanıyan vergi ayrıcalıkları olarak tanımlanabilir.	

		Belirli varlıkların mülkiyetine dayalı vergiler, bir işletmenin öz sermayesine dayalı vergilerden ayırt edilebilir niteliktedir. Nitelikleri sebeble GloBE kuralları kapsamında değerlendirilmemeleri gerekmektedir. Dolayısıyla emlak vergisi muafiyet ve indirimleri GloBE kurallarından etkilenmeyeceği ifade edilebilir.
Dolaylı vergi muafiyetleri	Genellikle gümrük, ithalat, satış ve katma değer vergilerinden muafiyet biçiminde uygulanmaktadır.	Etkisi yok: Satış vergileri ve katma değer vergisi gibi dolaylı tüketim vergileri GloBE kuralları kapsamına girmediklerinden bu ayrıcalıklar GloBE kurallarından etkilenmeyecektir.

Kaynak: International Institute for Sustainable Development (IISD), 2023.

4. Sonuç ve Politika Önerileri

Küresel çapta asgari bir kurumlar vergisi oranının uygulaması, uluslararası vergi sisteminde uzun süredir devam eden zararlı rekabet dinamiklerini sınırlayan ve ülkelerin yatırım çekme stratejilerini yeniden şekillendiren önemli bir dönüm noktasıdır. GloBE Kuralları, devletlerin vergi oranları ya da kurumlar vergisi üzerinden sağladıkları teşviklerle rekabet etme kapasitesini doğrudan ortadan kaldırmamakla birlikte, ETR-bazlı hesaplama yöntemiyle bu teşviklerin ekonomik değerini büyük ölçüde dönüştürmektedir. Bu çerçevede elde edilen bulgular, vergi teşviklerinin geleneksel yapısının sürdürülemez hale geldiğini ve ülkelerin yatırım politikalarını yeniden kurgulama zorunluluğunun ortaya çıktığını göstermektedir.

KAKV öncesinde birçok ülke, özellikle gelişmekte olan ekonomiler, çok uluslu şirketleri çekebilmek için kâr üzerinden sağlanan vergi tatilleri, düşük kurumlar vergisi oranları veya özel ekonomik bölgelerde uygulanan geniş kapsamlı muafiyetler gibi araçlara sıklıkla başvuruyordu. Bu rejimler, maliyet-etkinliği tartışmalı olsa da yatırım rekabetinde güçlü bir araç olarak

görülyordu. Ancak GloBE'nin getirdiği top-up vergi mekanizması, bu teşviklerin büyük bölümünü işlevsiz hâle getirmektedir. Bir ülkenin sunduğu vergi avantajı, başka bir ülkede ilave vergiye dönüşebildiği için, yatırımcının elde ettiği net yarar ortadan kalkmakta ve kâr-temelli rejimler cazibesini kaybetmektedir. Dolayısıyla vergi rekabetinin dayandığı zemin daralırken, yüksek vergili ülkeler görece daha güçlü bir başlangıç noktasına sahip olmakta; düşük vergili ülkelerin ise teşvik sistemlerini bütünüyle gözden geçirmesi gerekmektedir.

Öte yandan KAKV, teşviklerin tamamen ortadan kaldırılması anlamına gelmemektedir. GloBE kuralları, maliyet temelli mekanizmalara ve ekonomik faaliyetin niteliğine dayalı uygulamalara daha esnek bir alan bırakmaktadır. Hızlandırılmış amortisman, yatırım indirimi veya Ar-Ge harcamalarına yönelik ek indirimler çoğu durumda yalnızca zamanlama farkı yarattığından, ETR üzerinde sınırlı bir baskı oluşturmakta ve bu nedenle GloBE ile uyumlu bir çerçeve sunmaktadır. Aynı şekilde, istihdam ve maddi varlıklara dayalı istisnalar, üretim yapan yatırımların daha az etkilenmesini sağlamakta; kâğıt üzerinde kâr aktarımına dayalı rejimlerin ise giderek daha kırılgan hale gelmesine neden olmaktadır. Bu sonuç, teşviklerin reel ekonomi ile ilişkisinin güçlenmesi gerektiğini, aksi durumda verimsiz ve maliyetli uygulamaların devam ettirilmesinin anlamlı olmayacağını göstermektedir.

KAKV sonrasında özellikle vergi dışı teşviklerin önemi artmaktadır. Altyapı desteği, finansmana erişim kolaylıkları, doğrudan nakit destekleri, arazi tahsisi veya enerji sübvansiyonları gibi araçlar, kurumlar vergisi üzerinden işlemeyen ve çoğu durumda GloBE'nin kapsadığı vergilerle ilişkili olmayan mekanizmalardır. Bu nedenle, ülkeler yatırım çekme stratejilerini giderek daha fazla bu tür desteklere kaydırabilir. Bununla birlikte, vergi dışı teşviklerin şeffaflığı ve maliyet-etki analizleri birçok ülkede vergi harcamalarına kıyasla daha zayıftır. Yeni dönemde bu mekanizmaların da rasyonel bir çerçeveye oturtulması gerekmektedir; aksi halde teşvik yarışının vergi rekabetinden sübvansiyon rekabetine dönüşmesi ve kamu maliyesi üzerinde yeni baskılar oluşturmaları mümkündür.

Gelişmekte olan ülkeler açısından bakıldığında, KAKV ilk bakışta dezavantajlı bir görünüm sunsa da doğru politika çerçevesiyle fırsatlar da barındırmaktadır. Kâr üzerinden indirim sağlayan geniş teşviklerin etkisini kaybetmesi, fonların daha seçici sektörlerle yönlendirilmesine olanak tanıyabilir. Yenilenebilir enerji, ileri teknoloji üretimi, yeşil sanayiler, turizm,

lojistik ve dijital hizmetler gibi belirli sektörlere yönelik hedefli teşvikler hâlâ etkili sonuçlar yaratabilir. Ayrıca ETR rekabetinin son bulması, üretim maliyetlerinin görece düşük olduğu ülkelere yeni yatırım fırsatları sağlayabilir; bu da bölgesel kümelenme politikalarının etkinliğini artırabilir. Bu noktada önemli olan, yatırımın niteliğini yükseltmek, teknoloji transferini teşvik etmek ve uzun vadeli büyüme potansiyelini güçlendiren mekanizmalara odaklanmaktır.

KAKV'nin başarılı şekilde uygulanabilmesi için ülkelerin idari ve teknik kapasitelerini güçlendirmeleri kaçınılmazdır. GloBE kapsamında yargı-bazlı ETR hesaplamaları, ertelenmiş vergi muhasebesinin doğru yürütülmesi, çok uluslu şirket raporlamalarının (örneğin GloBE Information Return) izlenmesi ve bilgi değişim sistemlerinin etkin bir şekilde işlemesi gerekmektedir. Bu nedenle vergi idarelerinin teknik uzmanlık düzeyinin artırılması, dijital raporlama altyapılarının güçlendirilmesi ve iç hukuk düzenlemelerinin açık, öngörülebilir ve uluslararası standartlarla uyumlu biçimde hazırlanması önem taşımaktadır.

Sonuç olarak KAKV, ülkelerin geniş ve çoğu zaman düşük verimliliğe sahip vergi teşviklerine dayanarak yatırım çekme döneminin sona erdiğini göstermektedir. Yeni süreç, daha rasyonel, şeffaf, maliyet-etkin ve ekonomik faaliyete dayalı bir teşvik mimarisi gerektirmektedir. Bu dönüşüm, gelişmiş ülkeler için sistemsal bir avantaj yaratmakla birlikte, gelişmekte olan ülkelerin de kaynaklarını daha verimli kullanarak daha güçlü ve sürdürülebilir bir yatırım politikası çerçevesi oluşturmaya imkân tanıyabilir. Bu yönüyle KAKV, baskı unsuru olduğu kadar, doğru tasarlandığında kalkınma stratejilerinin niteliğini artıracak bir fırsat da sunmaktadır.

Kaynakça

Arginelli, P., & Reboli, F. (2023). Tax credits and Pillar 2: An assessment in the light of the upcoming implementation of the global minimum tax. In *International Workshop "A Multidisciplinary Approach to Embrace Complexity and Sustainability in Megaprojects"* (pp. 69–88). Springer Nature Switzerland.

- Avi-Yonah, R., & Kim, Y. R. (2022). Tax harmony: The promise and pitfalls of the global minimum tax. *Michigan Journal of International Law*, 43, 505.
- Biden, J. (2021). *The Made in America tax plan*. U.S. Department of Treasury. https://home.treasury.gov/system/files/136/MadeInAmericaTaxPlan_Report.pdf
- Blöchliger, H., & Pinero Campos, J. (2011). *Tax competition between sub-central governments* (OECD Economics Department Working Papers, No. 872). OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/5kgb1mf6jnw-en>
- Devereux, M. P., Lockwood, B., & Redoano, M. (2002). *Do countries compete over corporate tax rates?* (CEPR Discussion Paper No. 3400). Centre for Economic Policy Research.
- G20. (2009). *Declaration on strengthening the financial system*. London Summit. <https://www.g20.utoronto.ca/2009/2009ifi.pdf>
- G20. (2015). *G20 Leaders' communiqué*. Antalya Summit. <https://www.gpfi.org/sites/default/files/documents/G20-Antalya-Leaders-Summit-Communiqu--.pdf>
- G20. (2021). *Communiqué – Third G20 Finance Ministers and Central Bank Governors meeting*. Venice. <https://g20.utoronto.ca/2021/210710-finance.html>
- G7. (2021). *G7 Finance Ministers and Central Bank Governors communiqué*. London Meeting. <https://www.gov.uk/government/publications/g7-finance-ministers-meeting-june-2021-communiqué/g7-finance-ministers-and-central-bank-governors-communiqué>
- Gammie, M. (1992). *The Ruding Committee report: An initial response*. Institute for Fiscal Studies.
- International Institute for Sustainable Development. (2023). *Tax incentives and the global minimum tax*.
- İçmen, M. (2022). OECD'nin küresel asgari oranlı kurumlar vergisi önerisinin değerlendirilmesi. *Vergi Raporu*, 272, 11–21.
- Noked, N. (2020). From tax competition to subsidy competition. *University of Pennsylvania Journal of International Law*, 42(2), 445–486.
- OECD. (1998). *Harmful tax competition: An emerging global issue*. OECD Publishing.
- OECD. (2000). *Towards global tax co-operation: Progress in identifying and eliminating harmful tax practices*. OECD Publishing.
- OECD. (2002). *The OECD's project on harmful tax practices: The 2001 progress report*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264033993-en>

OECD. (2013). *Action plan on base erosion and profit shifting*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264202719-en>