

GİRİŞ

Vergi harcaması kavramı, 1950'li yıllarda ortaya çıkmıştır. Kavram, bütçe hakkı ile yakından ilgilidir. Vatandaşın, “*kamu harcamaları nereye gidiyor?*” sorusunun yanında, vergi istisna, muafiyet, indirim ve benzeri uygulamaların hangi kesimin yararına yapıldığını da sormasına imkan vermektedir. Bu nedenle daha şeffaf, hesap verebilir ve demokratik toplum için gerekli bir müessesedir.

Türkiye’de 2000’li yıllarda gündeme gelmiştir. Bu çerçevede Maliye Bakanlığı bünyesinde ilk vergi harcaması raporu 2001 yılında yayınlamıştır. Vergi harcaması müessesesi 10.12.2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile mevzuatımızda yerini almıştır. Kanunun 15 inci maddesinde vergi muafiyeti, istisnası ve indirimleri ile benzeri uygulamalar nedeniyle vazgeçilen vergi gelirlerine merkezi yönetim bütçe kanununda yer verilmesi zorunluluğu getirilmiştir.

Yukarıdaki kanuni yükümlülük de dikkate alınarak merkezi yönetim bütçe kanunlarında, vazgeçilen vergi gelirlerine ilişkin mevzuata ve bu kapsamdaki vergi geliri tahminlerine yer verilmektedir. Söz konusu bilgiler vergi sistemindeki vergi istisna, muafiyet, indirim ve benzeri uygulamalara ilişkin mevzuatı bir arada görme açısından önemlidir. Aynı zamanda, ayrıntılı veri sunulması şartıyla, hükümetin vergi harcaması yoluyla hangi kesimlere ne kadar kaynak aktardığı konusunda şeffaflaşma sağlanması açısından da önemlidir.

VERGİ HARCAMASI KAVRAMI

Vergi harcaması (*tax expenditure*) kavramı, en geniş anlamı ile standart vergi sisteminden her türlü sapmayı ifade eder. Ancak bu tanım pek çok kişi için çok şey anlatmaz.

Vergi harcaması; bazı sosyal ve ekonomik amaçları gerçekleştirmek üzere vergi alınmaması yoluyla devlet için gelir kaybına sebep olan, bazı mükellefler veya mükellef olması gerekenler için ise tanıdığı ayrıcalıklı uygulamalar nedeniyle vergisel yükümlülük ve sorumlulukları azaltan veya ortadan kaldıran, kanunlar, düzenlemeler ve uygulamalar olarak tanımlamaktadır.[1] Uygulamada vergi harcamaları genel olarak vergi muafiyet ve istisnaları, indirimler, mahsuplar, düşük vergi oranı ve vergi ertelemesinden oluşmaktadır.

Bir uygulamanın vergi harcaması olarak değerlendirilmesi için belirli ekonomik ve sosyal amacın varlığı, bu amaçları gerçekleştirmek üzere kanunen veya kanunun verdiği yetki çerçevesinde tahsil edilmeyen bir verginin olması ve bunun sonucunda belirli mükelleflere veya mükellef gruplarına ayrıcalıklı uygulama niteliğinde olan vergi ödenmemesinin veya daha az vergi ödenmesinin sağlanması gerekmektedir.[2]

Vergi harcaması dünyada 1950’li yılların ikinci yarısında ortaya çıkan bir kavram olup ilk vergi harcaması raporu Almanya tarafından 1959 yılında hazırlanmıştır. Almanya’dan sonra ABD 1968, İspanya 1979, İngiltere 1979, Kanada 1997, Fransa 1980 ve Hollanda 1997 yıllarında vergi harcama raporları yayımlamaya başlamışlardır. Günümüzde OECD ülkelerinin tamamına yakınında vergi harcamaları raporu yayımlanmaktadır.[3] Bu veriler ışığında, Türkiye vergi harcaması uygulaması konusunda gecikmiş ülkelerden birisidir.

NE KADAR VERGİ HARCAMASI YAPIYORUZ?

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile vazgeçilen vergi gelirin kamuyuna açıklanması zorunluluğunun getirilmesindeki amaç; kamu maliyesinde şeffaflık ve hesap verebilirliği artırmaktır.

Vergi harcamaları tahminlerinin, mali şeffaflığın ve hesap verebilirliğin artırılması, vergi sistemi işleyişinin etkinliğinin ölçülmesi, kaynakların verimli ve adil paylaşılmasının sağlanması, kamu mali yapısının güçlendirilmesi hedefleri göz önünde tutularak objektif kriterlere göre belirlenmesi ve yeterli ayrıntıları içermesi gerekir.

Ülkemizde de 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 15 inci maddesiyle vergi harcamalarının her yıl bütçe kanununda yer alması hüküm altına alınmıştır. Bu kapsamda, Türkiye’de vergi harcamaları 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kapsamında bütçe kanunlarına ekli cetvellerde düzenli olarak yer almaya başlamıştır.

Bütçe kanunlarında yer verilen vergi harcama mevzuat ve rakamları yanında, Maliye Bakanlığı belli aralıklarla vergi harcamaları raporları yayımlamakta; vergi harcamaları tahmin ve hesaplama yöntemlerine ilişkin detaylar açıklanmaktadır. Bu kapsamda ilk rapor 2007 yılında yayımlandı. İkinci vergi harcamaları raporu ise 2016 yılı Kasım ayında yayımlandı.

Peki, Türkiye olarak ne kadar vergi harcaması yapıyoruz? Bu harcamalar hangi kesimlerin yararına gerçekleşiyor? Bunun için Bütçe Kanunlarına müracaat etmemiz lazım.

2020 Bütçesi Vergi Harcaması Tahminleri

[2020 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun](#) B cetvelinde 2020 yılında uygulanacak tüm istisna, muafiyet, indirim ve benzeri mevzuata hem de vergi harcama tahminlerine yer verilmiştir.

Tablo: 2020 Merkezi Yönetim Bütçesinde Yer alan 2020-2022 Yılları Toplam Vergi Harcaması Tahminleri

VERGİ TÜRLERİ İTİBARIYLA TOPLAM VERGİ HARCAMASI TAHMİNLERİ (TL)

KANUN ADI	2020	2021	2022
GELİR VERGİSİ KANUNU	76.917.255.308	87.226.517.322	98.382.469.089
KURUMLAR VERGİSİ KANUNU	40.164.909.866	45.837.843.179	51.787.595.224
KATMA DEĞER VERGİSİ KANUNU	49.275.433.250	56.235.146.286	63.534.468.274
ÖZEL TÜKETİM VERGİSİ KANUNU	22.561.657.217	25.748.288.962	29.090.416.869
DİĞER KANUNLAR	6.671.557.091	7.613.854.699	8.602.133.039
TOPLAM	195.590.812.732	222.661.650.447	251.397.082.494

(*) AÇIKLAMA: Vergi harcaması kavramı; en genel anlamda "devletlerin gelir toplamını azaltan, standart vergi sisteminden ayrılan ayrıcalıklar veya istisna ve muafiyetler" olarak tanımlanabilir. Bu bağlamda; bazı indirim, istisna ve muafiyetler, standart vergi sisteminin unsurları olmaları nedeniyle vergi harcaması kapsamı dışında tutulabilmektedir. Yukarıdaki liste, vergi sistemimizdeki gelir vergisi, kurumlar vergisi, katma değer vergisi, özel tüketim vergisi ve diğer bazı kanunlarda potansiyel olarak vergi harcaması niteliği taşıdığı düşünülen düzenlemeleri içermektedir. "standart vergi sistemine" ilişkin varsayımlara göre bu listedeki unsurların değişebileceği kaçınılmazdır. Vergi harcamalarına ilişkin yukarıda yer alan tutarlar, mevcut veri seti kullanılmak suretiyle "vazgeçilen gelir" yöntemiyle tahmin edilmiş olup, herhangi bir veri temin edilemeyenler hesaplama dışında tutulmuştur. Öte yandan veri teminindeki artışlara paralel olarak vergi harcaması tahminlerinin de değişeceği tabiidir.

2019 Bütçesi Vergi Harcaması Tahminleri

[2019 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun](#) B cetvelinde 2019 yılında uygulanacak tüm istisna, muafiyet, indirim ve benzeri mevzuata hem de vergi harcama tahminlerine yer verilmiştir.

Tablo: 2019 Merkezi Yönetim Bütçesinde Yer Alan 2019-2021 Yılları Toplam Vergi Harcaması Tahminleri

VERGİ TÜRLERİ İTİBARIYLA TOPLAM VERGİ HARCAMASI TAHMİNLERİ (TL)

KANUN ADI	2019	2020	2021
GELİR VERGİSİ KANUNU	68.267.364.779	78.619.268.509	87.800.024.353
KURUMLAR VERGİSİ KANUNU	28.030.970.717	32.435.477.146	36.159.454.824
KATMA DEĞER VERGİSİ KANUNU	49.796.734.881	57.469.049.251	64.083.736.820
ÖZEL TÜKETİM VERGİSİ KANUNU	24.903.208.169	27.970.434.923	31.189.831.983
DİĞER KANUNLAR	7.697.634.285	8.907.163.561	9.932.378.086
TOPLAM	178.695.912.831	205.401.393.389	229.165.426.066

(*) AÇIKLAMA: Vergi harcaması kavramı; en genel anlamda "devletlerin gelir toplamını azaltan, standart vergi sisteminden ayrılan ayrıcalıklar veya istisna ve muafiyetler" olarak tanımlanabilir. Bu bağlamda; bazı indirim, istisna ve muafiyetler, standart vergi sisteminin unsurları olmaları nedeniyle vergi harcaması kapsamı dışında tutulabilmektedir. Yukarıdaki liste, vergi sistemimizdeki gelir vergisi, kurumlar vergisi, katma değer vergisi, özel tüketim vergisi ve diğer bazı kanunlarda potansiyel olarak vergi harcaması niteliği taşıdığı düşünülen düzenlemeleri içermektedir. "standart vergi sistemine" ilişkin varsayımlara göre bu listedeki unsurların değişebileceği kaçınılmazdır. Vergi harcamalarına ilişkin yukarıda yer alan tutarlar, mevcut veri seti kullanılmak suretiyle "vazgeçilen gelir" yöntemiyle tahmin edilmiş olup, herhangi bir veri temin edilemeyenler hesaplama dışında tutulmuştur. Öte yandan veri teminindeki artışlara paralel olarak vergi harcaması tahminlerinin de değişeceği tabiidir.

2017 Bütçesi Vergi Harcaması Tahminleri

[2017 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun](#) B cetvelinde 2017 yılında uygulanacak tüm istisna, muafiyet, indirim ve benzeri mevzuata hem de vergi harcama tahminlerine yer verilmiştir.

Tüm vergi istisna, muafiyet ve indirimlerine ilişkin mevzuatı bir arada görmek isteyenler Bütçe eki B cetveli için [TIKLAYINIZ](#).

VERGİ TÜRLERİ İTİBARIYLA TOPLAM VERGİ HARCAMASI TAHMİNLERİ			
KANUN ADI	2017	2018	2019
GELİR VERGİSİ KANUNU	37.714.098.685	42.134.191.051	46.851.113.739
KURUMLAR VERGİSİ KANUNU	15.110.237.008	16.881.156.786	18.771.002.288
KATMA DEĞER VERGİSİ KANUNU	23.493.419.497	26.246.848.262	29.185.182.925
ÖZEL TÜKETİM VERGİSİ KANUNU	14.711.310.211	16.504.178.968	17.879.268.503
DİĞER KANUNLAR	11.186.925.613	12.498.033.295	13.897.188.122
TOPLAM	102.215.991.015	114.264.408.361	126.583.755.577

Yukarıda yer alan veriler çok geneldir. Vatandaşların vergi harcamalarının hangi kesimlere yöneldiğini görmesine imkan vermemektedir. Aslında, vergi harcama rakamlarının yayımlanmasındaki gerçek amaca hizmet etmekten uzaktır. Vergi Harcama Raporlarında bu konuda, yetersiz de olsa, daha ayrıntılı bilgilere erişmek mümkündür.

2016 Vergi Harcamaları Raporu için [TIKLAYINIZ](#).

Aşağıda Vergi Harcamaları 2016 Raporunda yer alan vergi harcama tahminlerinden sadece Gelir Vergisi Kanunu kapsamındakilerinden bazılarını sunuyoruz:

İlgili Mevzuat		2015	2016
GVK, md. 18	Serbest Meslek Kazançlarında İstisna	19.877.000	21.867.000
GVK, Mük m. 20	Genç Girişimcilerde İstisna	Yeni uygulama	18.900.000
GVK, m 21	GMS istisnası	675.932.000	743.600.000
GVK m. 22/3	Kar payı istisnası	1.918.906.000	2.111.011.000
GVK, md.23/3	Yeraltı işletmelerinde çalışanlar	118.546.000	130.414.000
GVK, M 29/2	Uçuş ve dalış tazminatları	272.960.000	300.286.000
GVK, m. 32	Asgari geçim indirimi	17.256.048.000	18.983.585.000
GVK geçici m 67	Bazı menkul kıymet ve diğer sermaye piyasası araçları	2.236.733.000	2.460.657.000
GVK geçici md 72	Sporculara yapılan ücret ödemeleri	Veri temin edilememiştir	Veri temin edilememiştir.

GVK kapsamındaki diğer vergi harcama tahminleri ile diğer kanunlara ilişkin ayrıntılar için 2016 yılı Vergi Harcamaları Raporunu inceleyebilirsiniz.

Yukarıdaki veriler bile, vatandaşlar, politika yapıcılar, ilgili taraflar açısından değerlendirme yapmaya imkan vermektedir.

Örneęin, genç girişimciler için getirilen istisnanın vergi harcama yükü sanıldığıının aksine oldukça cüzi kalmaktadır. Buna karşılık kar payı istisnası ve GVK geçici madde kapsamında vazgeçilen vergi gelirleri önemli boyutlardadır. Ayrıca nispeten daha az bir kesimi ilgilendiren uçuş ve dalış tazminatları kapsamında vazgeçilen vergi geliri, çok sayıda çalışanı ilgilendiren yeraltı işletmelerinde çalışanlar için vazgeçilen vergi gelirin yaklaşık 2,5 katıdır.

Yüksek ücretlere imza atan sporculara yapılan ücret ödemeleri için veri bulunmaması da eleştiriye açıktır. Çünkü Maliye'nin her mükelleften bilgi isteme hakkı, vermeyene de müeyyide uygulama yetkisi vardır. Asgari ücretlerinin yılın ortasında üst dilime girdiği bir vergi sisteminde GVK geçici madde 72[4] ile en üst oran olarak %15'lik dilime sabitlenmiş kesime ne kadar vergi harcama teşviği sağlandığıının bilinmesi gerekir. Ancak bu bilgi sonrası, vatandaşların hangi gerekçe ile yüksek gelir elde eden sporculara böyle bir teşvik sağlandığı şeklinde soru sormaları mümkün olur.

SONUÇ

Yukarıdaki sınırlı veriler dahi vergi harcama rakamlarının şeffaf mali yapının gelişmesi açısından önemli olduğunu göstermektedir. Bu nedenle, atılan adımlar takdir edilmelidir. Temennimiz, daha sağlıklı hesaplama metodolojisi ile daha ayrıntılı vergi harcama rakamlarının kamuoyu ile daha sık bir şekilde paylaşılmasıdır. Bu paylaşım sonrası; toplum dinamiklerine uygun şekilde, istisna, muafiyet ve indirimlerin baştan sona ele alınarak, sistematik bir şekilde yeniden tanzim edilmesi umut edilir.

Yurtdışı vergi harcama raporlarında, vergi harcama türleri, rakamları yanında, vergi harcamalarının vergi sisteminde hangi amacı gerçekleştirmek için bulunduğu konusunda da ayrıntılı değerlendirme yapılmaktadır. Örneęin, vergi harcaması sosyal amaç, ekonomik amaç, negatif dışsallığı önleme, çevreci yaklaşım, yatırımları artırma ve benzeri kriterlere göre belirlenmekte ve rasyonalize edilmektedir. Bu konuda İrlanda vergi harcamaları raporuna göz atmak için [TIKLAYINIZ](#).

Amerika'da vergi harcamalarının miktarı, hangi kesimlere ve hangi alanlara yönelik olduğuna ilişkin [ekteki doküman](#) vergi harcamalarının ne şekilde kamuoyu ile paylaşılması gerektiğine ilişkin iyi bir örnektir. Söz konusu belgede, vergi harcamaların %88'inin bireylere yönelik olduğu; bireylere

yönelik vergi harcamalarında ise tasarruf, sağlık ve konut sahibi olmaya yönelik olanların en büyük sahip olduğu görülmektedir.

[1] Maliye Bakanlığı, Vergi Harcamaları Raporu 2016, s.5

[2] Maliye Bakanlığı, Vergi Harcamaları Raporu 2016, s. 7

[3] Maliye Bakanlığı, Vergi Harcamaları Raporu 2016, s.9

[4] Geçici Madde 72 – (Ek: 4/6/2008-5766/8 md.) (1) (1) 31/12/2017 tarihine kadar sporculara yapılan ücret ve ücret sayılan ödemelerden aşağıdaki oranlarda gelir vergisi tevkifatı yapılır.

1. a) Lig usulüne tabi spor dallarında;

1) En üst ligdekiler için % 15,

2) En üst altı ligdekiler için % 10,

3) Diğer liglerdeki için % 5,

5. b) Lig usulüne tabi olmayan spor dallarındaki sporculara yapılan ödemeler ile milli sporculara uluslararası müsabakalara katılmaları karşılığında yapılan ödemelerden % 5.

(2) Bu ödemeler üzerinden 94 üncü madde kapsamında ayrıca tevkifat yapılmaz. Bu gelirler için yıllık beyanname verilmez, diğer gelirler dolayısıyla beyanname verilmesi halinde de bu gelirler beyannameye dahil edilmez.

(3) Bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten önce yapılmış olan ücret ve ücret sayılan ödemelerin vergilendirilmesinde 31/12/2007 tarihinde yürürlükte olan hükümler uygulanır.

(4) Bu maddenin uygulanmasına ilişkin usul ve esasları belirlemeye Maliye Bakanlığı yetkilidir.

<https://vergidosyasi.com/2017/02/14/vergi-harcamasi-nedir-nereye-harcaniyor/>