

H. Hakan Yılmaz<sup>1</sup>  
Program Danışmanı**GELİR İDARESİ TARAFINDAN HAZIRLANAN MEVZUAT ÖNERİLERİNİN MALİ UYUM ÇERÇEVESİNDE DEĞERLENDİRİLMESİ-III:****VERGİLEMEDE MEŞRUIYETİ VE ADALETİ VERGİ UYUMU İLE GÜÇLENDİRMEYE YÖNELİK YAPISAL BİR ADIM***“Parlamentoya balık olarak gelen Vergi Tasarıları günün sonunda kılçık olarak çıkar”<sup>2</sup>*

DEĞERLENDİRME NOTU

**I. Giriş: Önerilen Düzenlemeleri Mali Uyum ve Yapısal Dönüşüm Başlığı Altında Nasıl Anlamaya Çalışmalıyız?**

Para politikası tarafında program ve hedefler açısından işler şu anda yolunda giderken gözler maliye politikası tarafına çevrilmiştir. Burada temel performans göstergesi, bütçe açığının uygulanan programda enflasyonla mücadeleyi destekleme bağlamında ne seviyeye düşürüleceğidir.

En son açıklanan TEPAV Para Politikası Değerlendirme Notunda<sup>3</sup> kredi faizlerinin yükselmesi yanında ikinci önemli riskin yüksek bütçe açığı olduğu ifade edilmiştir. Notta, alınan önlemlerin 2024 bütçe açığının GSYH'ye oranını OVP'de öngörülen düzeye (%6,4) yaklaştıracığı ve ek olarak, TBMM'ye sunulması beklenen vergi düzenlemelerinin yasalaşması halinde bütçe açığının bir miktar daha azalacağına altı çizilmekle birlikte bütçe açığının 2024 ve 2025'te alabileceği muhtemel değerlerin makroekonomik istikrarı sağlamak açısından hala yüksek düzeylerde olduğu da vurgulanmıştır.

Her ne kadar OVP'de (2024-26) 2025 yılı bütçe açığının GSYH'ye oranı %3,4 seviyesinde hedeflenmiş olsa da harcama genişlemesi, deprem ve seçim (EYT, bakanlıklarda harcama programlarındaki verimliliği tartışmalı genişlemeler gibi) kaynaklı program maliyetlerinin tam kavranamaması ve geleneksel olarak bu tahminlerin hep iyimser hazırlanmış olması nedeniyle aslında

<sup>1</sup> <https://www.tepav.org.tr/tr/ekibimiz/s/1470/H.+Hakan+Yilmaz>

<sup>2</sup> Gelir idaresinin eski teknokratlarının bir tespiti...

<sup>3</sup> <https://www.tepav.org.tr/tr/haberler/s/10780>

Bu çalışmada ifade edilen bulgular, yorumlar, sonuçlar, öneriler ve görüşler tamamen yazar(lar)ına aittir. TEPAV'ın resmi görüşü değildir. © TEPAV, aksi belirtilmedikçe her hakkı saklıdır.

açığın harcama ve vergi tedbirleri alınmadığı durumda %5'ler seviyesinin altına inmeyeceğini bu aşamada söyleyebiliriz. Bu çerçevede bütçe izleme bülteni ve mali değerlendirme notlarımızda açıkça ifade ettiğimiz gibi 2024, 2025 için %5-6'larde gezinen bütçe açıkları çok yüksek olup sürdürülebilir değildir.

Geldiğimiz noktada mali dengede sürdürülebilir bir iyileşme, kamu programlarında etkinlik, adalet ve verimlilik temelinde yapısal nitelikte değişimlere bağlıdır. Dolayısıyla **ekonomik programın ancak kamu maliyesi ayağının güçlü bir tasarıma sahip yapısal reformlarla sürdürülebilir olacağını söyleyebiliriz.** Bu anlamda da harcama reformuna yönelik değerlendirmeyi yapısal unsurları da içeren ilgili tasarruf paketi detaylı olarak açıkladığında ele alacağız. Bu çalışmada GİB'in hazırladığı öneriler çerçevesinde vergi paketine bakacağız.

**GİB tarafından hazırlanan paketin mali etkisi 2025 yılında esas olarak kendisini gösterecektir. Dolayısıyla bugünden gelecek yıl ve izleyen döneme ilişkin mali adımlar, vergi başlığı altında atılmaktadır. 2025 yılı için gelir ve kurumlar vergisi düzenlemeleri ile KDV, ÖTV ve Harçlar ile ilgili düzenlemelerin toplam mali etkisi 736 milyar TL seviyesinde tahmin edilmiştir. GSYH'ye oran olarak büyüklük %1,4 seviyesinde çıkmaktadır.**

**Tablo 1: Vergi Paketinin 2025 Yılına Mali Etkisi-Özet Tablo (milyar TL)**

Öneriler	Gelir Etkisi GİB Sunum	% Dağılım	Gelir Etkisi 2025 Bazlı	% Dağılım
<b>Toplam Etki (milyar TL) (A+B+C)</b>	<b>639,0</b>	<b>100,0</b>	<b>736,1</b>	<b>100,0</b>
<b>GSYH, (%)</b>			<b>1,4</b>	
<b>A. Gelir ve Kur. Verg. Uygulamasının Gelir Etkisi</b>	<b>365,3</b>	<b>57,2</b>	<b>410,7</b>	<b>55,9</b>
<b>GSYH'ye Oranı (%)</b>			<b>0,8</b>	
Asgari Gelir Vergisi" uygulaması ihdas edilmesi	58,6	9,2	58,6	8,0
Gayrimenkul yatırım fon ve ortaklıklar dahil tüm fon ve ortaklıkların gayrimenkul gel. tanınan istisnanın sınırlandırılması	20,0	3,1	38,8	5,3
Borsa Kazançlarının Vergilendirilmesi	73,2	11,5	91,5	12,4
Yurt içi asgari kurumlar vergisi uygulaması	90,0	14,1	90,0	12,2
Çok uluslu şirketlerde küresel asgari kurumlar vergisi uygulaması	40,0	6,3	40,0	5,4
Diğer	<b>83,5</b>	<b>13,1</b>	<b>91,8</b>	<b>12,6</b>
<b>B. KDV, ÖTV ve Harçlar ile İlgili Düzen. Gelir Etkisi</b>	<b>181,0</b>	<b>28,3</b>	<b>323,0</b>	<b>43,9</b>
<b>GSYH'ye Oranı (%)</b>			<b>0,6</b>	
Dahilde İşleme Rejimi kapsamında ödenmeyen KDV'nin ödenmesi	65,7	10,3	127,3	17,3
Engelli araçlarındaki ÖTV istisnasının revize edilmesi (ÖTV+KDV)	23,9	3,7	29,9	4,1
Türkiye Varlık Fonuna ilişkin istisna değişikliği	16,4	2,6	20,5	2,8
Yurt Dışına Çıkış Harcının artırılması	25,0	3,9	48,4	6,6
Diğer	50,0			
<b>C. Diğer (Fark)</b>	<b>92,7</b>	<b>14,5</b>	<b>2,5</b>	<b>0,3</b>
<b>Farklılık</b>	<b>90,7</b>	<b>14,2</b>		

**Vergi gelirlerinin uzun bir dönem boyunca harcamaların aksine sabit sayılacak bir seyir izlemesi, özellikle doğal felaket (deprem gibi) ve seçim dönemlerinde gelişen (EYT, bakanlıklarda harcama programı genişlemeleri gibi) harcama baskısıyla hızlanarak mali dengenin bozulmasına yol açmıştır.** (Ek 1 Neden Vergi Tedbirlerine İhtiyaç var?). Bu durum mali uyuma yönelik bütçe açığının %5'lerin altına çekilmesi için vergi tedbirlerini önemli hale getirmektedir.

Son dönemde vergi tedbirlerinin daha çok dolaylı vergiler üzerinde yoğunlaşması nedeniyle kısmen düzeltilmeye çalışılan dengenin maliyeti, vergilemede adalet sorununu

derinleştirmiştir. Vergilemede adalet meselesi, sürekli tekrarlanarak çıkan vergi afları ve afların uygulanma biçimine yönelik algılama, sosyolojik olarak da vergi meşruiyetine yönelik olumsuzluğu derinleştirmiştir. (Ek 2: Neden Vergilemede Adalet Açısından Vergi Reformuna İhtiyaç Var?)

**Önerilen vergi düzenlemelerin gündeme gelmesinin diğer bir nedeni ise vergi sisteminin uyum kabiliyetinin yükseltilmesi, vergilemede adalet ile kayıp ve kaçaklarla etkin mücadele edilmesidir.** Özellikle başta vergi usul kanunu olmak üzere, mevzuatta ekonomik ve sosyal hayattaki değişimleri kavrayacak, sistem dışına çıkışları caydıracak bir yapı, vergi idaresinin kapasitesinin güçlendirilmesiyle birlikte elzem görülmektedir. Uygulanan ekonomik programın mali hedeflerine ulaşması zarurieti göz önüne alındığında değişime yönelik çabalar daha önemli hale gelmektedir.

Bu çalışma ekonomik programın mali uyumuna yönelik izleme çalışmasının üçüncüsü olarak çıkmıştır. İzleyen haftalarda hem vergi gelirlerine hem de tasarruf paketine yönelik kanun ve ikincil düzenlemelerine yönelik değerlendirmelere devam edilecektir. TEPAV Bütçe İzleme Bülteni ile de bütçe gerçekleştirmeleri üzerinden bütçe sonuçlarının değerlendirilecek ve yıl sonu tahminleri birlikte ele alınacaktır.

Vergi paketi odaklı izleme notu üç ana bölümden oluşmaktadır. Öncelikle önerilen tedbirlerin 2024 yılı ve özellikle izleyen 2025 yılına ilişkin mali etkisine, ekonomik programa olan desteği çerçevesinde bakılacaktır. İzleyen bölümde ise önerilen düzenlemeler kategorize edilen altı ana alan içinden beşi ele alınarak değerlendirilecektir. Son bölümde ise tartışmalara katkı sağlamak açısından önceki raporlarımızda da yer alan hususlar temelinde önerilerde bulunulacaktır.

## II. Düzenleme Önerilerinin Mali Etkisi

Gelir İdaresi Başkanlığı (GİB) tarafından hazırlanan düzenlemelerin mali etkisi de açıklanan verilerin standardize edilmesiyle bu çalışmada hesaplanmıştır. 2024 yılının son dört ayında uygulamaya geçmesi programlanan vergi düzenlemeleri ile GSYH'ye oran olarak %0,09 (yaklaşık binde bir) seviyesinde ilave bir gelir artışı programlanmıştır. Bu seviyedeki bir **tedbir setinin 2024 yılı için mali dengeler üzerindeki etkisi sınırlı kalmaktadır.** Dolayısı ile aslında hedeflenen bugünden 2025 ve izleyen döneme ilişkin tedbirlerin geliştirilmesidir. Başka bir ifadeyle bu tedbirler aslında yarına odaklıdır.

GİB tarafından hazırlanan paketin kanunlaşması durumunda mali etkinin esas itibarıyla kendisini 2025 yılı ve izleyen dönemde göstermesi beklenmektedir. **2025 yılı için gelir ve kurumlar vergisi düzenlemeleri ile KDV, ÖTV ve Harçlar ile ilgili düzenlemelerin toplam mali etkisi, yapılan baz düzeltmeleri sonrasında 736 milyar TL seviyesinde tahmin edilmiştir. GSYH'ye oran olarak büyüklük %1,4 seviyesinde çıkmaktadır.**<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Hesaplama sunumunda yer alan tahminlerde 2023 ve 2024 yılları için belirlenen tutarları 2024 ve 2025 yılları için öngörülen deflatörle çarpılmak suretiyle 2025 bazına getirilmiştir. 2024 için %55, 2025 için % 25 seviyesinde kabul edilmiştir. Büyüme etkisi dikkate alınmamıştır.

GİB önerilerinde gerek özet tablolar gerekse detay tablolar arasında uyum sağlanmaya çalışılmıştır. Bu anlamda sayısallaştırılan kalemlerde toplam ile detaylar arasındaki farklılık orijinal verileri içeren tabloda diğer kalemi olarak toplu şekilde gösterilmiştir. 2023 ve 2024 bazlı tahminlerde ilgili yıl tahmin tutarları yılı deflatörleri üzerinden 2025 yılına çekilmiştir. Bununla birlikte hesaplamaların toplulaştırılması veya farklı birimler tarafından hazırlanmasından kaynaklı bazı farklılaşmalar olacağı da dikkate alınmalıdır. GİB tarafından paylaşılabilecek detay bilgilere göre ve açıklamalara göre ana tablo revize edilecektir.

**Tablo 2: Mali Tedbirlerin ve Yapılan Revizyonların ve Alınan Tedbirlerin Eklenmesiyle Net Bütçe Performansı Tahmini (2024)**

	(milyon TL)	GSYH (%)	Bütçe Gel.Or.(%)
<b>Bütçe Dengesi (Bütçe)</b>	<b>-2.651.701</b>	<b>-6,44</b>	<b>31,43</b>
<b>Revize Bütçe Dengesi (Tedbir Yok)</b>	<b>-3.435.785</b>	<b>-8,35</b>	<b>40,72</b>
<b>Revize Bütçe Dengesi (Tedbir var, Enflasyon, Yeni Vergiler)</b>	<b>-2.899.218</b>	<b>-6,79</b>	<b>-34,36</b>
<b>Harcama Revizyonu (Tedbir + Revizyon)*</b>	<b>-339.720</b>	<b>-0,83</b>	
Öngörülen Tedbir (Mal ve Hizmet+ Yatırım)	-163.518	-0,40	
Net Tahmin Revizyonumuz	-176.202	-0,43	
<b>Gelir Revizyonu (Tedbir + Enflasyon)*</b>	<b>196.100</b>	<b>0,48</b>	
Öngörülen Tedbir (Stopaj Düzenlemesi)	148.919	0,36	
Net Tahmin Revizyonumuz	47.181	0,11	
<b>Enflasyon Etkisi (GSYH Deflatör)**</b>		<b>-0,16</b>	
<b>Yeni Vergi Düzenlemelerinin Etkisi (2024)</b>	<b>38.500</b>	<b>0,09</b>	

\* Öngörülen tedbirler ve bütçe izleme bülteninde yapmış olduğumuz tahminler arasındaki +/- fark burada dikkate alınmıştır. Harcamalardaki (-) ifadesi tedbir ve revizyonlar sonrası harcamalardaki aşağı yönlü revizyonu, gelirdeki (+) ifadesi ise tedbir ve enflasyon sonucu yapılan yukarı yönlü net revizyonu göstermektedir. Brüt hesaplamalara ilişkin son revize tahminler ek de yer almaktadır.

\*\* GSYH deflatörü % 55, büyüme % 3,4 alındığında

Bununla birlikte, vergi uyumuna yönelik olup sayısallaştırılmayan kalemlerin eklenmesi (özel gider bildirim uygulaması, bazı serbest meslek faaliyetleri ile ticari kazançlarda hasılat takibi, kripto varlıklar ile ilgili işlem vergisi getirilmesi gibi) ve asgari gelir ile kurumlar vergisi için tahminlerin üstüne çıkabileceği kabulü durumunda paketin bu haliyle GSYH'ye oran olarak %1,5'ler seviyesine ulaşacağını da öngörmekteyiz.

Parlametoya sunulacak teklifte GİB sunumunda öngörülen mevzuat düzenlemelerinin bazılarının çıkarılması, yeni hükümler getirilmesi ve/veya oranların/tutarların değişmesi, buradaki mali etkinin farklılaşmasına yol açacaktır. Teklif parlametoya sunulduğunda özellikle Plan-Bütçe Komisyonundan geçtiğinde daha ayrıntılı bir izleme raporu hazırlanmış olacaktır.

***Paketin mali etkisine dolaysız ve dolaylı vergi ayırımında baktığımızda, mali etkinin %55,9'unun gelir ve kurumlar vergisi, %43,9'unun ise KDV, ÖTV ve harçlar ile ilgili düzenlemelerden kaynaklandığı görülmektedir.***

**Tablo 3: Vergi Düzenlemelerinin 2025 Yılı İçin Öngörülen Gelir Etkisi (milyar TL)**

Öneriler	Gelir Etkisi - GİB Sunum	% Dağılım	Gelir Etkisi 2025 Bazlı	% Dağılım
<b>Toplam Etki (milyar TL) (A+B+C)</b>	<b>639,0</b>	<b>100,0</b>	<b>736,1</b>	<b>100,0</b>
<b>GSYH, (%)</b>			<b>1,4</b>	
<b>A. Gelir ve Kurumlar Vergisi Uygulamasının Etkisi</b>	<b>365,3</b>	<b>57,16</b>	<b>410,7</b>	<b>55,9</b>
<b>GSYH'ye Oranı (%)</b>			<b>0,76</b>	
Borsa kazançlarının vergilendirilmesi	73,20	11,5	91,5	12,4
Esnaf muaflığının kapsamının genişletilmesi, esnaf muaflığı belgesi alma zorunluluğu getirilmesi ve harç alınması	1	0,2	1,0	0,1
Basit usulün kaldırılması (Nüfusu 30 binin altında olan ilçelerdeki bazı küçük esnafın esnaf muaflığı kapsamına alınması.)	7,9	1,2	7,9	1,1
Moto-Kurye faaliyetlerinden doğan kazançlarda basit vergileme usulüne geçilmesi	3,9	0,6	3,9	0,5
Mesken kira ödemelerinin banka kanalıyla yapılması ve banka tarafından tevkifat yapılması, üçüncü gelir diliminden itibaren beyanname verilmesi	40	6,3	40,0	5,4
Startup şirketlerindeki hisse senedi opsiyonlarında vergisel kolaylık sağlanması	-1	-0,2	-1,3	-0,2
Ticari, zirai ve serbest meslek faaliyetleri nedeniyle yıllık gelir vergisi beyanname vermeye mecbur olan mükellefler için "Asgari Gelir Vergisi" uygulaması ihdas edilmesi	58,6	9,2	58,6	8,0
İştirak hissesi satış kazancı istisnasının kaldırılması, eski hisseler için devam ettirilmesi ve bu hisselerin satış istisnasının %25 ile sınırlandırılması	20	3,1	18,8	2,5
Gayrimenkul yatırım fon ve ortaklıkları dahil tüm fon ve ortaklıkların gayrimenkul gelirlerine tanınan istisnanın sınırlandırılması	20	3,1	38,8	5,3
Ar-Ge personeline uygulanan ücret istisnasına üst limit getirilmesi	4,1	0,6	7,9	1,1
Yurt içi asgari kurumlar vergisi uygulaması	90	14,1	90,0	12,2
Çok uluslu şirketlerde küresel asgari kurumlar vergisi uygulaması	40	6,3	40,0	5,4
Serbest bölge kazanç istisnasının yurt dışı ihracat ile sınırlandırılması	7	1,1	13,6	1,8
Yap işlet ve devret modeli ile kamu özel iş birliği projeleri kapsamında elde edilen kazançlardan %30 oranında kurumlar vergisi alınması	0,6	0,1	1,1	0,1

GELİR İDARESİ TARAFINDAN HAZIRLANAN MEVZUAT ÖNERİLERİNİN MALİ UYUM ÇERÇEVESİNDE DEĞERLENDİRİLMESİ-III

Öneriler	Gelir Etkisi - GİB Sunum	% Dağılım
<b>B. KDV, ÖTV ve Harçlar ile İlgili Düzenlemelerin Etkisi</b>	<b>181</b>	<b>28,3</b>
<b>GSYH'ye Oranı (%)</b>		
Tam istisnaların bir kısmının kaldırılması	37	5,8
Tam istisnalardan bazılarını kısmi istisnaya dönüştürülmesi	3,3	0,5
Kısmi istisnalarda KDV'nin indirimine izin veren düzenlemelerin kaldırılması	1,9	0,3
Gözden geçirilecek istisnalar	7,8	1,2
Türkiye Varlık Fonuna ilişkin istisna değişikliği	16,4	2,6
Dahilde İşleme Rejimi kapsamında ödenmeyen KDV'nin ödenmesi	65,7	10,3
Engelli araçlarındaki ÖTV istisnasının revize edilmesi (ÖTV+KDV)	23,9	3,7
Yurt Dışına Çıkış Harcının artırılması	25	3,9
<b>C. Diğer (Fark)</b>	<b>92,74</b>	<b>14,5</b>
Farklılık	90,74	14,2
Usulsüzlük ve Özel Usulsüzlük Cezalarının Artırılması	2,00	0,3

Gelir Etkisi 2025 Bazlı	% Dağılım
<b>323,0</b>	<b>43,9</b>
<b>0,59</b>	
71,7	9,7
6,4	0,9
3,7	0,5
15,1	2,1
20,5	2,8
127,3	17,3
29,9	4,1
48,4	6,6
<b>2,5</b>	<b>0,3</b>
2,5	0,3

**Bilgi İçin (Tahmini Yapılmayan Öneriler)**

Özel Gider Bildirimi  
 Bazı Serbest Meslek Faaliyetleri ile Ticari Kazançlarda Hasılat Takibi  
 Bahşiş Gelirlerinde Basitleştirilmiş Vergileme  
 Kripto Varlıklar ile İlgili İşlem Vergisi Getirilmesi  
 Altın Esaslı Muhasebe Uygulamasının Borsası Olan Kıymetli Madenler İçin İhdası  
 İşletmelerin Aktifinde Yer Alan Kıymetli Mad. İle Kıymetli Mad. Dayalı Mevduat Hesap. Borsa Rayıcı İle Değerlenmesi  
 Değer Artışı Kazancındaki İstisnaların Kaldırılması  
 5 Yılda Fazla Devreden KDV'nin Gider veya Maliyet Olarak Dikkate Alınması  
 İfade Yöntemi Olarak Vergi İncelemesinin Esas Alınması  
 İtfaiye öncü Araçlarının ÖTV kapsamına alınması

Kaynak: GİB Mevzuat Düzenleme Sunumu (Haziran 2024 Versiyonu) ve kendi tahminimiz

Bir gösterge olması açısından yapılacak düzenlemelerin getireceği ilave kaynakların 2024 ve 2025 yılı için EYT'den kaynaklı politika maliyetinin altında kaldığını söyleyebiliriz. Atacağımız taş aslında program hedeflerine ulaşmada EYT ile gelen baskıyı ürkütme yetmese de vergilemede adalet ve uyum açısından önemli bir adım olarak görülmelidir.

#### Kutu: EYT Politika Maliyetini Düzenlemeler Ne Seviyede Karşılıyor (2023-25)

2023 yılında uygulamasına geçilen EYT politikasının toplam maliyetine ilişkin orta vadeli harcama sistemi çerçevesinde yapılan tahminimiz, izleyen tabloda verilmektedir. 2023 yılında 1,8 milyon, 2024 yılında ise 573 bin kişiyle yaklaşık 2,4 milyon kişinin EYT'den yararlanacağı hesaplanmaktadır. 2025 projeksiyonu da eklendiğinde toplam yararlanıcı sayısı 2,8 milyona yaklaşmaktadır.

SGK'ya yükü açısından EYT'nin 2023 yılında GSYH'ye oran olarak maliyeti %0,93, 2024 tahmininde %1,7, 2025 projeksiyonunda ise %1,9 seviyelerinde çıkmaktadır. Dolayısı ile 2025 yılında GSYH'nin %1,4'ü seviyesinde belirlenen vergi düzenlemeleri toplam EYT kaynaklı maliyetlerin o yıl yaklaşık %75'ini karşılamaktadır.

#### 2023-25 Dönemi Üç Yıllık EYT Politika Maliyeti

milyon TL	2023	2024 E	2025 P
<b>EYT Prim Kaybı</b>	<b>64.765</b>	<b>170.796</b>	<b>244.213</b>
2023	64.765	127.021	158.776
2024-25		43.774	85.437
<b>Emekli Aylığı Ödemesi</b>	<b>127.653</b>	<b>504.298</b>	<b>741.631</b>
2023	127.653	381.744	496.268
2024-25		122.553	245.364
<b>Emekli İkramesi (Kamu)</b>	<b>41.186</b>	<b>25.016</b>	<b>32.520</b>
<b>Bayram İkr. (100.yıl dahil)</b>	<b>10.253</b>	<b>15.749</b>	<b>23.161</b>
2023	10.253	11.922	15.499
2024-25		3.827	7.663
<b>Toplam Maliyet</b>	<b>243.857</b>	<b>715.858</b>	<b>1.041.526</b>
<b>GSYH (%)</b>	<b>0,93</b>	<b>1,74</b>	<b>1,92</b>

#### Bilgi İçin

	2024 EYT	2025 EYT
<b>Toplam</b>	<b>195.171</b>	<b>151.971</b>
<b>GSYH (%)</b>	<b>0,47</b>	<b>0,28</b>

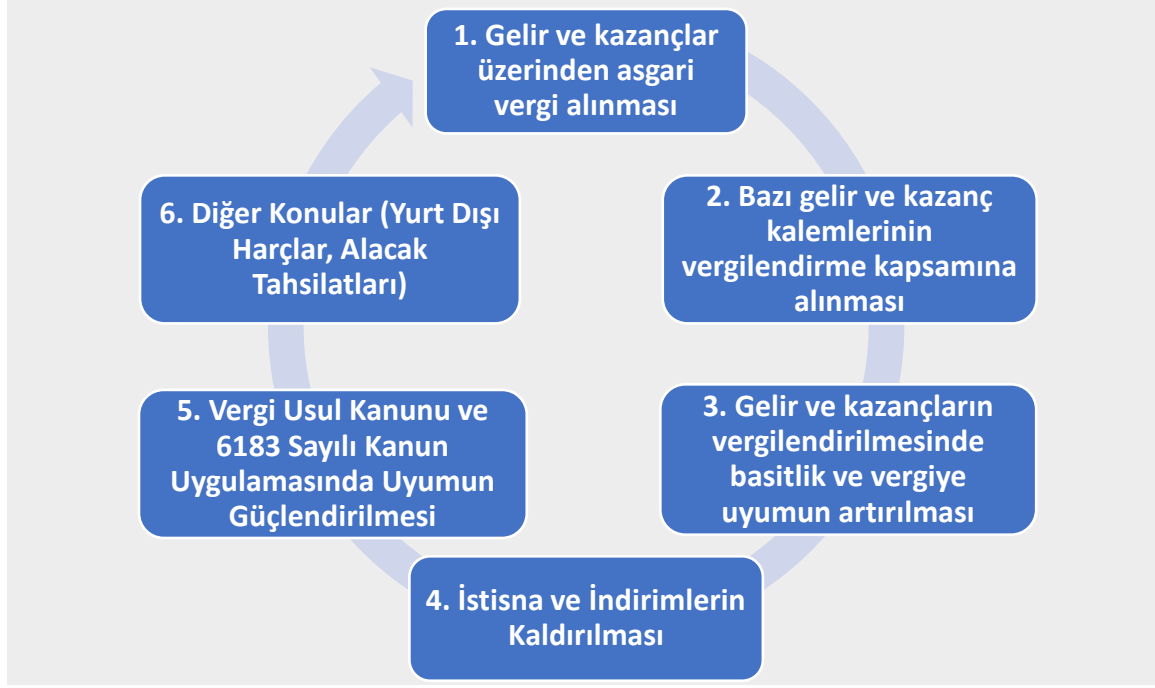
<b>Emekli İkramesi işçi</b>	<b>119.914</b>	<b>57.398</b>	<b>55.963</b>
<b>GSYH</b>	<b>0,46</b>	<b>0,14</b>	<b>0,13</b>
<b>Genel Toplam</b>	<b>1,38</b>	<b>1,88</b>	<b>2,05</b>
<b>EYT Yararlanıcı Sayısı</b>	<b>1.787.897</b>	<b>573.977</b>	<b>401.784</b>

### III. Önerilen Düzenlemelerin Değerlendirilmesi

Bayramda (Haziran 2024) veya hemen bayram öncesi kamuoyunun gündemine gelen GİB vergi odaklı düzenleme önerilerini vergilerin niteliklerine göre altı ana başlıkta kategorize etmek mümkündür. Bu ayırmada mümkün olduğunca GİB'in yaklaşımına uymaya çalışılmakla birlikte bazı farklılıklar da söz konusudur. Bunlar sırasıyla:



**Şekil 1. Vergi Düzenlemeleri Kategorizasyonu**



Kaynak: Kendi düzenlememiz

Düzenlemeleri bu başlıklar altında orijinal yapıyla mümkün olduğunca ilişkilerini koparmadan kategorize ederek ele aldık. Düzenlemelere ilişkin değerlendirmeler ilk beş başlık için bu çalışmada verilmektedir. Bazı detay niteliğinde görülecek düzenlemeleri içeren ve sistematik bir çabanın dışındaki öneriler ise konu itibarıyla verilmeye çalışıldı. Altıncı başlık içinde yer alan belediyelerin borçlarının tahsiline ilişkin öneri ise Belediyelerin Borçlanmasına yönelik çalışmamızda değerlendirilecektir.

İzleyen “Gelir Artırımı, Vergilemede Adaletin Güçlendirilmesi ve Kayıp Kaçakların Azaltılmasına Yönelik Önerilen Tedbirler” başlıklı şekil 2’de, altı başlık altında yapılan konu odaklı sınıflandırma verilmektedir. Değerlendirme bu kategorizasyon üzerinden yapılmıştır.



**Şekil 2. Gelir Artırımı, Vergilemede Adaletin Güçlendirilmesi ve Kayıp Kaçakların Azaltılmasına Yönelik Önerilen Tedbirler**

1.1. Gelir ve kazançlar üzerinden asgari vergi alınması (Adalet ve Etkinlik)	2. Bazı Gelirve kazanç kalemlerinin vergilendirme kapsamına alınması (Adalet)	3. Gelir ve kazançların vergilendirilmesinde basitlik ve vergiye uyumun artırılması (Etkinlik)	4. İstisna ve İndirimlerin Kaldırılması (Etkinlik ve Adalet)	5. Vergi Usul Kanunu ve 6183 Sayılı Kanun Uygulamasında Uyumun Güçlendirilmesi (Uyum)	6. Diğer Konular
<ul style="list-style-type: none"> <li>•Çok uluslu şirketlerde asgari kurumlar vergisi uygulaması</li> <li>•Yurt içi asgari kurumlar vergisi uygulaması</li> <li>•Asgari gelir vergisi uygulaması</li> <li>•Bazı serbest meslek faaliyetleri ile ticari kazançlarda hasılat takibi</li> <li>•Özel gider bildirim esası getirilmesi</li> <li>•Kurumlar vergisinde tevkifat kapsamının genişletilmesi</li> <li>•Yap işlet ve devret modeli ile kamu özel işbirliği projeleri kapsamında elde edilen kazançlardan %30 oranında kurumlar vergisi alınması</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Borsa kazançlarının vergilendirilmesi</li> <li>•Hisse senedi ve ortaklık payları alım-satım kazanç istisnasının yeniden düzenlenmesi</li> <li>•Kripto varlıklar ile ilgili işlem vergisi getirilmesi ve bu varlıklardan elde edilen gelirlerin vergi mevzuatında tanımlanması</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Bazı meslek gruplarının esnaf muaflığı kapsamına alınması</li> <li>•Bahış gelirlerinde vergi uygulaması</li> <li>•Moto-kurye faaliyetlerinden doğan kazançlarda basit vergileme</li> <li>•Hisse senedi opsiyonlarda vergileme kolaylığı</li> <li>•Geçmişte uygulanan altın esaslı muhasebe uygulamasının borsası olan kıymetli madenler için ihdası</li> <li>•İşletmelerin aktifinde yer alan kıymetli madenler ile kıymetli madenlere dayalı mevduat hesaplarının borsa rayici ile değerlendirilmesi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•<b>Gelir ve Kurumlar Vergisi</b></li> <li>•Konut kira gelirlerinde istisnanın kaldırılması ve vergilemenin tevkifat usulü ile yapılması</li> <li>•Değer artışı kazancındaki istisnaların kaldırılması</li> <li>•İştirak hissesi satış kazancı istisnasının kaldırılması</li> <li>•Gayrimenkul yatırım fon ve ortaklıklarına tanınan istisnanın kaldırılması, sınırlandırılması</li> <li>•Serbest bölge istisnasının ihracat gelirleri ile sınırlandırılması</li> <li>•Teknokent kazanç istisnasının kaldırılması ile Ar-Ge personeli ücret istisnasına üst limit getirilmesi</li> <li>•<b>Katma Değer Vergisi Kanunu</b></li> <li>•Revize Edilmesi ve Kaldırılması Önerilen KDV İstisnaları</li> <li>•İndirim ve İade Hakkının Kaldırılması ve Doğrudan Gider Yazılması İmkanı Verilen İstisnalar</li> <li>•Devreden KDV'nin Azaltılması</li> <li>•<b>ÖTV Kanunu</b></li> <li>•Engelli araçlarına yönelik sınırlamalar</li> <li>•Önuc İtfaiye Araçlarının kapsama alınması</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Vergi Usul Kanununda Vergi Uyumunun Artırılması ve Kayıt Dışılıkla Mücadele (cezaların artırılması, bazı konularda bildirim yükümlüğü getirilmesi, çeşitli yaptırımlar geliştirilmesi, kaçakçılık hallerinde hapis cezalarının artırılması gibi)</li> <li>•Tahsilat Etkinliğinin Artırılması Amacıyla Düzenleme Önerileri (borcu yoktur uygulamasının etkinleştirilmesi, zamaaşımını kesen sürelerini belirginleştirilmesi gibi)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Yurt Dışına Çıkış Harcı Tutarının Artırılması</li> <li>•Belediyelerin Cari Borçlarının Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Ayrılan Paylarından Öncelikle Kesilmesi</li> </ul>

### III.1 Gelir ve Kazançlar Üzerinden Asgari Vergi Alınması

Vergilemede adalet, etkinlik ve kayıt dışı ile mücadele amacıyla 6 konuda gelir ve kurumlar vergisi kanunlarında değişiklik öngörülmektedir. Vergilemede güvenliğin sağlanması ve kayıt dışılıkla mücadele kapsamında belirlenen bu 7 alan:

1. **Çok uluslu şirketlerde asgari kurumlar vergisi** uygulaması
2. **Yurt içi asgari kurumlar vergisi** uygulaması
3. **Asgari gelir vergisi** uygulaması
4. Bazı **serbest meslek faaliyetleri ile ticari kazançlarda hasılat takibi**
5. Yapılan harcamalar ile beyan edilen gelir arasındaki uyumsuzluğun izahının istenebileceği **özel gider bildirim esasını getirilmesi** ve özel gider bildirim ile izah edilemeyen harcamaların arızı kazanç olarak vergilendirilmesi
6. **Kurumlar vergisinde tevkifat kapsamının genişletilmesi** ve bazı ödemelerin tevkifat kapsamına alınması
7. **Yap işlet ve devret modeli ile kamu özel iş birliği projeleri kapsamında** elde edilen kazançlardan **%30 oranında kurumlar vergisi** alınması

Tedbirler setinin gelir getirmeye yönelik en temel düzenlemeleri bu başlık altında yapılmaktadır. Gelir ve kazançlar üzerinde asgari vergi alınmasına yönelik bu düzenlemeler sonucunda 2025 yılı için GSYH'nin %0,39'u seviyesinde bir gelir yaratılması planlanmaktadır (HMB'nin hesaplamalarında tablodaki diğer kalemler hariç bu oran %0,35'tir). Bu tutar toplam tedbirlerin yaklaşık %30'una karşılık gelmektedir.

**Tablo 4. Gelir ve Kazançlar Üzerinden Asgari Vergi Alınmasının Gelir Etkisi (2025)**

Öneriler	Gelir Etkisi
<b>A. 2025 Yılına Gelir Etkisi (milyar TL)</b>	<b>215,4</b>
<b>GSYH'ye Oranı (%)</b>	<b>0,40</b>
Asgari Gelir Vergisi uygulamasına geçiş	58,6
Yurt içi asgari kurumlar vergisi uygulaması	90,0
Çok uluslu şirketlerde küresel asgari kurumlar vergisi uygulaması	40,0
Yap işlet ve devret modeli ile kamu özel iş birliği projeleri kapsamında elde edilen kazançlardan %30 oranında kurumlar vergisi alınması	1,1
Diğer kalemler*	25,7

Kaynak: GİB Mevzuat Düzenleme Sunumu (Haziran 2024 Versiyonu) ve kendi tahminimiz

\*Kendi tahminimiz (kayıt dışı ekonomi ve istihdam oranları üzerinden hesaplanan)

**Getirilen düzenlemelerin temel mantığı, başta kurumlar vergisi olmak üzere gelir ve kurumlar vergisinde çeşitli istisna ve indirimler ile kayıt dışılıktan kaynaklanan faktörler nedeniyle kısmen veya tamamen vergi dışı kalan kesimlerin vergi matrahlarında yapılacak düzeltmelerle vergilenmesidir.** Bu ise kayıp ve kaçakların azalması yanında özellikle yaratacağı mali etkiyle dolaysız vergilerin ağırlığının kurumlar üzerinde artmasıyla gelir dağılımını iyileştirici bir sonuç ortaya koyacaktır.

Sırasıyla ele alınan bu 6 düzenlemeye bakarsak:

### **Çok uluslu şirketlerde asgari kurumlar vergisi uygulaması**

Asgari kurumlar vergisi uygulaması kapsamında OECD bünyesinde Türkiye'nin de aralarında bulunduğu yaklaşık 140 ülke tarafından onaylanan mutabakat metni çerçevesinde yıllık konsolide hasılatı 750 milyon Avro eşliğini aşan çok uluslu işletme gruplarının düşük vergileme yapılan (%15 oranının altında) ülkelerdeki şube, iştirak ve işyerlerinin asgari bir tamamlayıcı vergilemeye tabi tutulması kararı alınmıştır. Tamamlayıcı verginin alınmaması durumunda şirket grubunun merkezinin bulunduğu ülke bu vergiyi alacaktır.

Bu yaklaşımla uyumlu şekilde Kurumlar Vergisi Kanununa «Yerel ve Küresel Asgari Kurumlar Vergisi» başlıklı bölüme yönelik GİB, 13 madde ve 1 geçici maddeden oluşan düzenleme taslağı hazırlamıştır. Bu düzenleme kapsamında GİB tarafından aşağıdaki tabloda yer alan veriler çerçevesinde 2024 yılı kazançları için 2025 yılında ayrı bir beyanname ile verilmek üzere 40 milyar TL civarında bir tahsilat öngörülmüştür.

**Tablo 5. Türkiye'de Faaliyet Gösteren Kurumlar Vergisi Mükellefi Şirketler (2024)**

	Grup Sayısı	Türkiye'deki İşletme Sayısı	Yurt Dışındaki İşletme Sayısı
Nihai Ana İşletmesi Türkiye'de	57	1.431	1.848
Nihai Ana İşletmesi Yurt Dışında	1.024	2.134	

Kaynak: GİB Mevzuat Düzenleme Sunumu (Haziran 2024 Versiyonu)

### **Yurt içi asgari kurumlar vergisi uygulaması**

**Vergi güvenlik müessesesi olarak ülkemizde etkin çalışan bir asgari kurumlar vergisi uygulaması bulunmamaktadır.**

Mevcut durumda kurumlar vergisi oranı; reel sektör için %25, banka ve finans kurumlarında %30, ihracat yapan firmalarda %20, halka açık şirketlerde %23, imalatçılarda %24 oranında uygulanmaktadır. 1.143.344 kurumlar vergisi mükellefinin yarısına yakını zarar ya da matrahsız beyanname vermektedir. Söz konusu mükelleflerin 5,7 trilyon TL seviyesinde bir bilanço karı, 60 trilyon TL seviyesinde ise hasılatı olduğu ifade edilmektedir.

Önerilen düzenleme ile tahakkuk eden kurumlar vergisi, indirim ve istisnalar<sup>5</sup> düşülmeden önceki kurum kazancının %10'u olarak hesaplanan asgari vergiden veya beyan edilen hasılatın %2'si (banka ve finans kurumlarında aktif toplamının %2'si) matrah kabul edilerek %10 oranında hesaplanan asgari vergiden yüksek olanı uygulanmak suretiyle asgari kurumlar vergisi belirlenecektir.

“Nasıl Bir Tasarımda Yapısal ve Mali Nitelikli Tedbir Önerileri Düşünülebilir?”<sup>6</sup> başlıklı çalışmamızda, Vergi sisteminde istisna ve muafiyetlerin kapsamlı bir şekilde gözden geçirilmesi suretiyle istisna ve muafiyetlerden yararlanma seviyelerine göre kurumlar vergisi oranlarının kısa dönemde farklılaştırılması önerilerimiz yer almıştı. Bu bağlamda kurumlar vergisi oranlarının istisnalardan yararlanma seviyelerine göre farklılaştırılarak uygulanması ve asgari bir vergi alınması kapsamında özellikle yaşanan ekonomik dalgalanmalardan

<sup>5</sup> İştirak kazancı, gemicilik kazanç istisnası, emisyon primi istisnası ve gayrimenkullerden elde edilen kazançlar hariç olmak üzere yatırım fon işletmeciliği kazanç istisnası hariç

<sup>6</sup> <https://www.tepav.org.tr/tr/haberler/s/10760>

etkilenmeyen veya daha az etkilenen sektörlerin getirilen teşviklerden yararlanmalarını sınırlandırmaya yönelik tedbirler geliştirilmesi önerilmişti. ***Bu yaklaşım çerçevesinde asgari kurumlar vergisi uygulamasında istisna ve indirimlerden yararlanma seviyesine göre farklılaştırılmış bir kurumlar vergisi oranı uygulaması da tamamlayıcı bir öneri olarak değerlendirilebilir.***

***İstisna ve indirimler sonrası ortaya çıkan adaletsizliği gidermeye yönelik bir vergi güvenlik önlemi olarak düşünülmesi gereken bu uygulamanın, esas olarak kayıt içindeki mükellefiyetleri kapsadığı değerlendirilmektedir. İzleyen dönemde firmaların kayıt dışı işlemlerini kavramaya yönelik caydırıcı nitelikteki düzenleme ve uygulamalarla düzenlemenin genişletilmesi önerilmektedir.***

### **Asgari Gelir Vergisi Uygulaması**

Mevcut gelir vergisinde, asgari kar haddi, ortalama kar haddi, gayrisafi hasılat esaslı, hayat standardı esaslı ve servet beyanı gibi vergi güvenlik müesseseleri kaldırılmış olup vergi güvenliğini sağlayacak bir sistem ya da asgari gelir vergisi uygulaması bulunmamaktadır. Potansiyele göre sınırlı sayıda olan ticari, zirai ve mesleki kazançları nedeniyle yıllık beyanname veren mükellefler, gider ve zarar mahsubu nedeniyle ya vergi ödememekte ya da düşük miktarda vergi ödemektedir.

Beyan sisteminin farklı gelir unsurları açısından olması gereken yapıdan uzak olması, buradaki sorunu hem vergilemede adalet hem de etkinlik bağlamında derinleştirmektedir. Toplam gelir vergisi tahsilatının son iki yılda yaklaşık %5-6'sının beyan sistemi üzerinden tahsil ediliyor olması, bu durumun en iyi göstergesidir.

Vergilemede adalet açısından beyan sisteminin bütün gelir unsurlarını kavrayacak şekilde yaygınlaştırılması, buradaki sorunun yapısal çözümü anlamına gelmektedir.

Önerilen düzenleme ile ticari, zirai ve serbest meslek faaliyetleri nedeniyle yıllık gelir vergisi beyanname vermeye mecbur olan mükellefler için asgari gelir vergisi uygulaması getirilmesi öngörülmektedir. Asgari gelir vergisi uygulamasına 2025 tarihinden itibaren elde edilen kazançlar için geçilmesi durumunda yıllık ilave 58,6 milyar TL gelir etkisi olacağı GİB tarafından tahmin edilmiştir.

Kurumlar vergisi başlığı altında değerlendirdiğimiz gibi, özellikle izleyen dönemde kayıt dışı faaliyetlerin kapsanması, burada da adalet ve refah kaybının bölüşümü bağlamında etkinlik açısından kritik önemde görülmektedir.

### **Özel Gider (Harcama) Bildirimi Uygulamasına Geçiş – “Nereden Buldun” a mı Dönüş?**

GİB hazırlamış olduğu sunumda, gelirin kavranmasında harcamalardan ve servet artışlarından hareketle vergilendirme öngören düzenlemelerin (gider esasına göre gelir takdiri, servet beyanı, hayat standardı gibi) geçmişte vergi güvenlik müesseseleri olarak mevzuatımızda yer aldığını ifade etmektedir.

Değerlendirmede yurt dışı ülke örnekleri incelendiğinde (ABD, Batı Avustralya, İtalya vb.) servet, harcama, gider düzeylerinin beyan edilen gelir düzeyi ile önemli ölçüde uyumsuz olduğu durumlarda mükelleflerin bu uyumsuzluk ile ilgili izaha davet edildiği ve duruma göre mali suçlarla mücadele birimlerinin ilgi alanına da girdiği görülmektedir.

Önerilen düzenleme ile risk analizi sonucu beyana tabi gelirleri ile yapılan harcamaları arasında %20'nin üzerinde uyumsuzluk olan mükelleflerden Özel Gider (Harcama) Bildirimi istenmesi ve aradaki farkın izah edilememesi durumunda ilgili hakkında vergi incelemesi yapılması, izah edilemeyen fark tutarların arızı kazanç olarak kabul edilerek gelir vergisi tarh edilmesi öngörülmektedir.

Bu düzenleme, risk analizini takiben mükelleflerin harcama ve gelirlerinin görülebilmesine imkan tanıyan «mükellef hesap kartı» gibi bir çalışma ile birlikte ele alınacağını da söylemektedir.

**Tablo 6. Mükellef Hesap Kartı**

HARCAMA KALEMLERİ	GELİR KALEMLERİ
-Gayrimenkul ve taşıt alımları	-Beyana tabi gelirler
-Kira ve aidat ödemeleri	-Stopaja tabi gelirler(zirai, ücret, GMSİ, MSİ)
-Eğitim harcamaları	-Veraseten veya ivazsız intikaller
-Sağlık, hayat, kasko vb. sigorta ödemeleri	-Kullanılan krediler
-Seyahat harcamaları	-Gayrimenkul ve araç satışları
-Kredi kartı harcamaları	-Banka hesabına yatan paralar

Kaynak: GİB Mevzuat Düzenleme Sunumu (Haziran 2024 Versiyonu)

Bu öneri için mali etki GİB tarafından hesaplanmamakla birlikte özellikle kayıt dışı alanların tespit edilmesi durumunda önemli bir gelir etkisi olacağı tahmin edilmektedir.

Yine söz konusu TEPAV raporunda, gelir vergisinde beyan sistemin yerleştirilmesine yönelik çalışmaların ve geçiş uygulamalarının 2025 yılından itibaren başlatılması önerisi de yer almaktaydı. Gelir vergisinde aşamalı beyan sistemine geçişle gelir ve servet artışı ile marjinal vergi oranları arasındaki ilişkinin güçlendirilmesi ve modern anlamda bir kişisel gelir vergisine geçilmesinin elzem olduğu değerlendirilmektedir.

***Gelir üzerinden alınan vergilerde gelir eşitsizliğini düzeltme açısından önemli bir vergi güvenlik önlemi olan bu tür uygulamalar, beyan sisteminin yeterince gelişmediği bizim gibi ekonomilerde olumlu sonuçlar verecektir. Özellikle servet eşitsizliği ile derinleşen gelir dağılımındaki sorunlar burada gelir vergisinin gelir dağılımının düzeltici fonksiyonunu artıracaktır.***

### **Bazı Serbest Meslek Faaliyetleri ile Ticari Kazançlarda Hasılat Takibi Uygulamasına Geçiş**

Mevcut durumda ticari veya serbest meslek faaliyetlerinde bulunan mükellefler sistematik olmamakla birlikte zaman zaman yapılan yoklamalarla takip edilmektedir. Hasılat tutarının/gelirin eksik bildirildiği veya beyan dışı bırakıldığı ya da belge düzenine uyulmadığının tespit edildiği hallerde mükellefler hakkında cezai işlem yapılmakta veya incelemeye sevk edilmektedir. Sistematik ve kural bazlı bir yapının eksikliğinden kaynaklı nedenlerle yapılan hasılat tespitlerinin dönem matrahının tespitinde kullanılması yönünde yapılan tarhiyatlar yargı tarafından iptal edilebilmektedir.

GİB tarafından bu konuya yönelik düzenleme ile serbest meslek erbabı (doktorlar, diş hekimleri vb.) ile ticaret erbabının (restoran, kafe, kuaför, vb.) bir ayda üç, yılda da toplam 12 defadan az olmamak üzere yapılacak yoklamalarla günlük hasılatlarının tespit edilmesi, mükellef

tarafından beyan edilen hasılat ile yoklamalarda tespit edilen hasılat arasında bir fark (%20 gibi) bulunması halinde mükellefin izaha davet edilmesi önerilmektedir.

Özellikle vergi uyumunu güçlendirme ve kayıt dışılığı azaltmaya yönelik sonuçları olan bu uygulamanın sistematik bir çerçevede hayata geçirilmesi için hem hukuki altyapının hem de idarenin kapasitesinin geliştirilmesi gerekmektedir.

### ***Kurumlar vergisinde tevkifat kapsamının genişletilmesi ve bazı ödemelerin tevkifat kapsamına alınması***

Kurumlar vergisinde sadece yıllara sari inşaat ve onarım işlerinde ödenen hakedişler üzerinden %5 oranında tevkifat yapılmaktadır. Önerilen düzenleme ile katma değer vergisinde kısmi tevkifatın konusuna giren (yapım işleri, iş gücü temin hizmeti, danışmanlık- denetim hizmetleri, yemek servis hizmetleri gibi) özellikli bazı işlemlerin ayrıca kurumlar vergisi açısından da tevkifata tabi tutulması, yine e-ticaret platformları aracılığıyla gerçekleşen ödemelerden vergi kesintisi yapılması yönünde yetki düzenlemesi yapılmaktadır.

Nihai verginin bir anlamda öne çekilmesi olarak görülebilecek bu yaklaşım nihai ödenecek verginin büyüklüğünü etkilemese de vergi güvenlik önlemi niteliğinde bir uygulama olarak değerlendirilmelidir.

### ***Yapı işlet ve devret modeli ile kamu özel iş birliği projeleri kapsamında elde edilen kazançlardan %30 oranında kurumlar vergisi alınması***

Mevcutta bu kapsamda faaliyette bulunan 44 mükellef bulunduğu tespit edilmiş olup, 2023 yılında bu mükelleflerden 7'si 12,6 milyar TL matrah beyan etmiş ve bu tutar üzerinden 2,8 milyar TL kurumlar vergisi tahakkuk etmiştir. 37 mükellef ise herhangi bir matrah beyan etmemiştir.

Mevcutta farklı oranlarda da uygulanan kurumlar vergisinin söz konusu mükellefler için %30 olarak uygulanması önerilmekte ve bunlardan mevcut durumda 557 milyon TL kurumlar vergisi tahsil edilmesi öngörülmektedir.

Verilerden de görüldüğü üzere bu alanda faaliyet gösteren firmalarda zarar ya da matrah beyan etmeme oranı genel oranın oldukça üzerindedir. Burada vergi adaletinin sağlanmasına yönelik olmak üzere ortalama vergi yükünü artırmayı hedefleyen çabalar gerekli görülmektedir. Özellikle bu firmaların istisna ve indirimlerden yararlanma oranlarının faaliyet zararlarının Hazine tarafından karşılandığı dikkate alındığında farklılaştırılması vergilemede etkinlik açısından da önemli görülmektedir.

## **III.2 Bazı Gelir ve Kazanç Kalemlerinin Vergilendirme Kapsamına Alınması**

Faktör gelirlerinin piyasa dağılımı sonrası vergilendirilmesi suretiyle gelir dağılımını iyileştirme yönlü temel düzenlemelerden bir tanesi de bu grupta önerilen vergilerdir. Düzenleme önerisinde, vergi adaletinin güçlendirilmesi bağlamında dolaysız vergilerin payının artırılması, vergi tabanının genişletilmesi amaç setinde, bazı gelir ve kazançlar vergilendirme kapsamına alınmaktadır. Bu düzenlemeler:

- Borsa kazançlarının vergilendirilmesi
- Hisse senedi ve ortaklık payları alım-satım kazanç istisnasının yeniden düzenlenmesi
- Kripto varlıklar ile ilgili işlem vergisi getirilmesi ve bu varlıklardan elde edilen gelirlerin vergi mevzuatında tanımlanması



**Vergi kapsamının bu şekilde genişletilmesi finansal piyasalardaki araçların vergilendirilmesi üzerinden potansiyel olarak vergi tahsilatını yukarı çekecektir. Dolayısı ile faktör geliri olarak ücretin dışında diğer unsurların da vergi yükleri artmaktadır.**

GİB hazırladığı mali etkiye ilişkin özet tablolar içinde 2025 yılında beklenen gelir tahminine bu kalemleri açık bir şekilde eklememiştir. Sadece 2024 yılının son dört ayı için borsa kazançlarının vergilendirmesinin mali etkisi ilgili tabloya konulmuştur.

Borsa kazançlarının vergilendirilmesinde, BİST'te işlem gören ve 1 yıldan kısa süreyle elde tutulan hisse senetlerinin alım satımından elde edilen kazançlar GVK geçici 67'nci madde kapsamında nihai olarak tevkifat yoluyla vergilendirilmekle birlikte, tevkifat oranı 2008 yılından beri %0 olarak uygulanmaktadır. Dolayısı ile BİST'te işlem gören ve bir yıldan fazla süreyle elde tutulan hisse senetlerinden elde edilen satış kazançları üzerinden stopaj yapılmamaktadır.

Önerilen düzenleme ile GVK geçici 67'nci madde kapsamında uygulanan %0'lık tevkifat oranının: (i) 3 aya kadar %10; (ii) 6 aya kadar %7,5; (iii) 1 yıla kadar %5; 3 yıla kadar %2,5 ve 3 yıl üstü için %0 olarak yeniden belirlenebilmesi için yetki alınmaktadır.

Kripto varlıklar ile ilgili işlem vergisi getirilmesi ve bu varlıklardan elde edilen gelirlerin vergi mevzuatında tanımlanması, bu başlık altındaki ikinci kalemdir. Vergi mevzuatımızda kripto varlıkların vergilendirilmesine yönelik bir düzenleme yer almamaktadır. Önerilen düzenleme SPK mevzuatında programlanan düzenlemelere uygun olarak vergi mevzuatında da gerekli düzenlemelerin yapılmasını ve bu işlemlerin vergilendirilmesini öngörmektedir.

**Özellikle borsa kazançları ile kripto varlıkların vergilendirmesine yönelik bir uygulama diğer tartışma alanları bir yana bırakıldığında potansiyel bir gelir artışını ifade etmektedir.** İlk aşamada istenilen seviyede uygulamaya konması mümkün olmasa da izleyen dönemde bu konuya ilişkin kayıt dışı işlemleri de kapsayacak şekilde gelir idaresinde yaşanacak kapasite gelişmeleri, çok boyutlu etkileri nedeniyle kritik önemde görülmektedir.

### III.3 Gelir ve Kazançların Vergilendirilmesinde Basitlik ve Vergiye Uyumun Artırılması

Günümüzde dijital ortamların geliştiği bir dünyada vergilendirmede basitlik üzerinden vergiye uyumun güçlendirilmesi, sosyolojik olgularla birlikte önemli bir vergi politika alanıdır. Bu kapsamda aşağıda sıralanan tedbirler geliştirilmektedir:

- Basit usulde vergilendirme sisteminin kaldırılması ve bazı meslek gruplarının esnaf muafılığı kapsamına alınması
- Bahşiş gelirlerinde basitleştirilmiş vergi uygulaması
- Moto-kurye faaliyetlerinden doğan kazançlarda basit vergileme usulüne geçilmesi
- Hisse senedi opsiyonlarda vergileme kolaylığı
- Geçmişte uygulanan altın esaslı muhasebe uygulamasının borsası olan kıymetli madenler için ihdası
- İşletmelerin aktifinde yer alan kıymetli madenler ile kıymetli madenlere dayalı mevduat hesaplarının borsa rayici ile değerlendirilmesi

Öngörülen düzenlemelerde 2025 yılında toplam 11,6 milyar TL gelir beklenmektedir (GSYH'ye oran olarak %0,02).



**Tablo 7: Gelir ve kazançların vergilendirilmesinde basitlik ve vergiye uyumun artırılması kaynaklı Gelir Etkisi (2025)**

Öneriler	Gelir Etkisi
<b>A. Gelir ve Kurumlar Vergisi Uygulamasının 2025 Yılına Gelir Etkisi</b>	<b>11,6</b>
<b>GSYH'ye Oranı (%)</b>	<b>0,02</b>
Esnaf muaflığının kapsamının genişletilmesi, esnaf muaflığı belgesi alma zorunluluğu getirilmesi ve harç alınması (Basit usulün kaldırılması kapsamında)	1,0
Basit usulün kaldırılması (Bu usulde vergilendirilen ve nüfusu 30 binin altında olan ilçelerdeki bazı küçük esnafın esnaf muaflığı kapsamına alınması, evlerde sunulan hizmetlerde basit bir vergileme usulü getirilmesi)	7,9
Startup şirketlerindeki hisse senedi opsiyonlarında vergisel kolaylık sağlanması	-1,3
Moto-Kurye faaliyetlerinden doğan kazançlarda basit vergileme usulüne geçilmesi	3,9

Kaynak: GİB Mevzuat Düzenleme Sunumu (Haziran 2024 Versiyonu) ve kendi tahminimiz

Esnaf muaflığının mükellefiyet biçimleriyle uygulamasındaki farklılaşma mali amacın dışında geniş bir çerçevede ele alınan bir konudur. Bununla birlikte özellikle sektörel gelişmeler ve özellikle büyük kentlerde yapılan ticaretin artması bu tür muaflıkların gözden geçirilmesini gerektirmektedir. Yine burada kimi durumda kontrolsüz olan yapının kayıt dışılığı teşvik etmesi de bir diğer sorun alanı olarak karşımıza çıkmaktadır. Hülasa, beyan sistemini basitleştirmeye ve doğru bilgiyi zamanında almaya yönelik bir sistemik çaba, buradaki yapısal sorunların daha hızla çözümlenmesine de yardımcı olacaktır. Dolayısı ile buradaki öneriler sistematik bir çaba arayışından çok öne gelen bazı konuların çözümüne yönelik görülmektedir.

### III.4 İstisna ve İndirimlerin Kaldırılması

GİB tarafından hazırlanan mevzuat önerilerinde yer alan istisna ve indirimlerin azaltılmasına yönelik düzenlemeler, vergi konuları alt ayrımında üç alt başlık altında toplanarak değerlendirilmiştir. Bu alt başlıklarda düzenleme kapsamında ele alınan öneriler aşağıdaki şekilde kategorize edilebilir:

#### A. Gelir ve Kurumlar Vergisi Kaynaklı

- Mesken kira ödemelerinin banka kanalıyla yapılması ve bu ödemeler üzerinden banka tarafından tevkifat yapılması, üçüncü gelir diliminden itibaren beyanname verilmesi
- Değer artışı kazancındaki istisnaların kaldırılması
- İştirak hissesi satış kazancı istisnasının kaldırılması
- Gayrimenkul yatırım fon ve ortaklıklarına tanınan istisnanın kaldırılması, sınırlandırılması
- Serbest bölge istisnasının ihracat gelirleri ile sınırlandırılması
- Teknokent kazanç istisnasının kaldırılması ile Ar-Ge personeli ücret istisnasına üst limit getirilmesi

#### B. Katma Değer Vergisi Kanunu Kaynaklı

- Revize Edilmesi ve Kaldırılması Önerilen KDV İstisnaları
  - Deniz Taşıma Araçlarına Uygulanan KDV İstisnasının Kapsamının Netleştirilmesi (13/A)

- Deniz Taşıma Araçlarına Limanlarda Verilen Hizmetlere Uygulanan KDV İstisnasının Kapsamının Netleştirilmesi (13/B)
- Ulusal Güvenlik Amaçlı Teslim ve Hizmetler
- Dahilde İşleme Rejiminin KDV Açısından Kaldırılması
- Yem ve Gübre Teslimleri
- Yabancılara Verilen Sağlık Hizmetleri
- AR-GE, Yenilik ve Tasarım Faaliyetlerinde Kullanılmak Üzere Yapılan Yeni Makina ve Teçhizat Teslimleri
- Basılı Kitap ve Süreli Yayınların Teslimi
- İndirim ve İade Hakkının Kaldırılması, İndirim Hakkının Kaldırılması ve Doğrudan Gider Yazılması İmkânı Verilen İstisnalar
- Altın, Gümüş, Platin ile ilgili Arama, İşletme ve Zenginleştirme Faaliyetleri, Petrol Arama Faaliyetleri, Boru Hatlarının İnşa ve Modernizasyonu
- Limanlara Bağlantı Sağlayan Demiryolu Hatları ile Liman ve Hava Meydanlarının İnşası, Yenilenmesi ve Genişletilmesi
- Organize Sanayi Bölgeleri ile Küçük Sanayi Sitelerinin İnşası
- Genel ve Özel Bütçeli Kamu İdarelerine, İl Özel İdarelerine, Belediyelere ve Köylere Bağışlanan Tesislerin İnşası
- Devreden KDV'nin Azaltılması

### **C. ÖTV Kanunu Kaynaklı**

- Engelli araçlarına yönelik sınırlamalar
- Öncü İtfaiye Araçlarının ÖTV kapsamına alınması

Bu üç alan kapsamında öngörülen istisna ve indirimlerin kaldırılması ve/veya sınırlarının daraltılmasına yönelik düzenleme önerilerinin toplam mali etkisi GSYH'ye oran olarak %0,45 seviyesinde GİB tarafından hesaplanmıştır. Öngörülen düzenlemelerin %36,9'u gelir ve kurumlar vergisi kaynaklı, kalan %63,1'i ise KDV ve ÖTV kaynaklıdır. KDV ve ÖTV istisnalarında ağırlık dahilde işleme rejiminin KDV için kaldırılması ile bazı alanlardaki istisnaların tam kaldırılması ile engelli araçlarındaki KDV ve ÖTV uygulamasındadır. Özellikle dahilde işleme rejimine yönelik KDV uygulamasının kaldırılmasının efektif bir şekilde uygulanması, önemli bir sorun alanıdır.

**Tablo 8. İstisna ve İndirimlerin Kaldırılmasının Gelir Etkisi (2025)**

Öneriler	Gelir Etkisi	% Dağılım
<b>A. Gelir ve Kurumlar Vergisi Uygulamasının 2025 Yılına Gelir Etkisi</b>	<b>119,0</b>	<b>30,2</b>
<b>GSYH'ye Oranı (%)</b>	<b>0,22</b>	
Mesken kira ödemelerinin banka kanalıyla yapılması ve bu ödemeler üzerinden banka tarafından tevkifat yapılması, üçüncü gelir diliminden itibaren beyanname verilmesi	40,0	10,2
İştirak hissesi satış kazancı istisnasının kaldırılması, eski hisseler için devam ettirilmesi ve bu hisselerin satış istisnasının %25 ile sınırlandırılması	18,8	4,8
Gayrimenkul yatırım fon ve ortaklıkları dahil tüm fon ve ortaklıkların gayrimenkul gelirlerine tanınan istisnanın sınırlandırılması	38,8	9,8
Ar-Ge personeline uygulanan ücret istisnasına üst limit getirilmesi	7,9	2,0
Serbest bölge kazanç istisnasının yurt dışı ihracat ile sınırlandırılması	13,6	3,4
<b>B. KDV, ÖTV ve Harçlar ile İlgili Düzenlemelerin Yıllık Gelir Etkisi</b>	<b>274,5</b>	<b>69,8</b>
<b>GSYH'ye Oranı (%)</b>	<b>0,51</b>	
Tam istisnaların bir kısmının kaldırılması	71,7	18,2
Tam istisnalardan bazılarının kısmi istisnaya dönüştürülmesi	6,4	1,6
Kısmi istisnalarda KDV'nin indirimine izin veren düzenlemelerin kaldırılması	3,7	0,9
Gözden geçirilecek istisnalar	15,1	3,8
Türkiye Varlık Fonuna ilişkin istisna değişikliği	20,5	5,2
Dahilde İşleme Rejimi kapsamında ödenmeyen KDV'nin ödenmesi	127,3	32,3
Engelli araçlarındaki ÖTV istisnasının revize edilmesi (ÖTV+KDV)	29,9	7,6
<b>Toplam Etki (milyar TL) (A+B)</b>	<b>393,55</b>	<b>100,0</b>
<b>GSYH, (%)</b>	<b>0,72</b>	

Kaynak: GİB Mevzuat Düzenleme Sunumu (Haziran 2024 Versiyonu) ve kendi tahminimiz

**Tablo 9. Revize Edilen ve Kaldırılan KDV İstisnaları (2025)**

Revize Edilen KDV İstisnaları	2023-24	2025	Kaldırılması Önerilen KDV İstisnaları	2023-24	2025
<b>Toplam Gelir Etkisi (milyar TL)</b>	<b>7,8</b>	<b>15,1</b>	<b>Toplam Gelir Etkisi (milyar TL)</b>	<b>102,6</b>	<b>198,8</b>
Deniz Taşıma Araçlarına Uygulanan KDV İstisnasının Kapsamının Netleştirilmesi (13/A)	1,0	1,9	Dahilde İşleme Rejiminin KDV Açısından Kaldırılması	65,7	127,3
Deniz Taşıma Araçlarına Limanlarda Verilen Hizm. Uygulanan KDV İstis. Kaps. Netleştirilmesi (13/A)	5,4	10,5	Yem ve Gübre Teslimleri	33,9	65,7
Ulusal Güvenlik Amaçlı Teslim ve Hizmetler	1,4	2,7	Yabancılar verilen sağlık hizmetleri	0,7	1,35
			AR-GE, Yen. ve Tasarım Faal. Kul. Üz. Yapılan Yeni Makina ve Teçh. Teslimleri	0,0	0,04
			Basılı Kitap ve Süreli Yayınların Teslimi	2,3	4,46

Kaynak: GİB Mevzuat Düzenleme Sunumu (Haziran 2024 Versiyonu) ve kendi tahminimiz

**Anılan raporda vergi sisteminde istisna ve muafiyetlerin kapsamlı bir şekilde gözden geçirilmesi, vergilenmeyen veya kısmen vergilenen, kayıt dışı kalan alanların -özellikle kentsel rantların servet vergisi niteliğinde vergilendirilmesi gibi- vergi kapsamına alınması öncelikli alan olarak önerilmiştir.**

İstisna ve muafiyetler, ilgili yıl bütçe vergi harcamaları tablolarında da görüldüğü üzere toplam vergilerin dörtte bir seviyesine ulaşmıştır. Son dönemde çıkarılan yasalarda ve kararlarda uygulamaların devamı yönünde bir eğilim olduğu görülmektedir. Orta ve uzun dönem için istisna ve muafiyetlerin kapsamlı bir gözden geçirmeye tabi tutulması, kısa dönemde ise istisna ve muafiyetlerden yararlanma oranlarının da dikkate alındığı, kimi durumda sektörler görece dağılımın da dikkate alındığı kurumlar vergisi oranlarında bir farklılaşmaya gidilebilir.

Bazı kalemler üzerindeki istisnaların kaldırılması tartışılabilir görülmekle birlikte bu düzenleme önerilerinin sistematik bir çabayı yansıttığı söylenebilir.

### **III.5 Vergi Usul Kanunu ve 6183 Sayılı Kanun Uygulamasında Uyumun Güçlendirilmesi**

Paket içinde vergi uyumunun artırılması ve kayıt dışılıkla mücadele amacıyla vergi usul kanunda değişiklikler öngörülmektedir. Özellikle kayıt dışılığı engellemeye ve caydırıcılığı artırmaya yönelik olmak üzere cezalar artırılmakta, bildirim yükümlülükleri genişletilmekte, sahte belge düzenlemek gibi suçlara karışan meslek mensuplarından hizmet alınması yasaklanmakta, usulsüzlüklerde çift taraflı sorumluluğu yerleştirmek şeklinde bir dizi cezai yönü ağır basan yaptırım getirilmektedir. Bu yaptırımlar aşağıdaki şekilde sıralanmıştır:

- Kayıt Dışılıkla Mücadele Amacıyla Kayıtsız Faaliyetlere Artırımlı Ceza Uygulaması
- Başkasına Ait POS Cihazı Kullanımına Ceza Uygulanması
- ÖKC ve POS Cihazına İlişkin Bakanlık Düzenlemelerine Uyum Seviyesinin Artırılması
- Fatura Düzenlenmemesi Durumunda Alıcının Bildirimi
- Gayrimenkul Kiralamalarında Alıcı/Kiracının Bildirimi
- Ödemelerin Finansal Kurumlar Yoluyla Yapılmadığının Bildirilmesi,
- Ödemeleri Başkalarının Hesabına Yapılan Havaleler ile Kabul Edenlere ve Hesaplarını Kullandıranlara Ceza Kesilmesi
- Meslek Mensuplarının Azami İş Kapasitesinin Belirlenmesi, Bazı Mükelleflere Tam Tasdik Zorunluluğu Getirilmesi
- Sahte Belge Düzenlemek Amacıyla Kurulan İşletmelere Hizmet Veren Meslek Mensuplarından Hizmet Alınmaması
- İnternet Üzerindeki Satış veya Kiralama İlanlarına Yönelik Bilgi Talebine İlişkin Düzenleme
- Kanununun 153/A maddesinin Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen hükümlerine yönelik yeni bir düzenleme yapılması
- Kaçakçılık Suçlarına İlişkin Hapis Cezalarının Artırılması
- Etkin Pişmanlık Müessesesinin Kaldırılması
- Usulsüzlük ve Özel Usulsüzlük Cezalarının Artırılması ve Tekerrürde Artırımlı Ceza Uygulaması

Bu başlık altında ikinci alan olan 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun ve ilgili kanunlarda yapılması önerilen düzenlemeler ile kamu alacaklarında tahsilat etkinliğinin artırılması hedeflenmektedir (borcu yoktur uygulamasının etkinleştirilmesi, zaman aşımını kesen sürelerini belirginleştirilmesi gibi)

Getirilen öneriler:

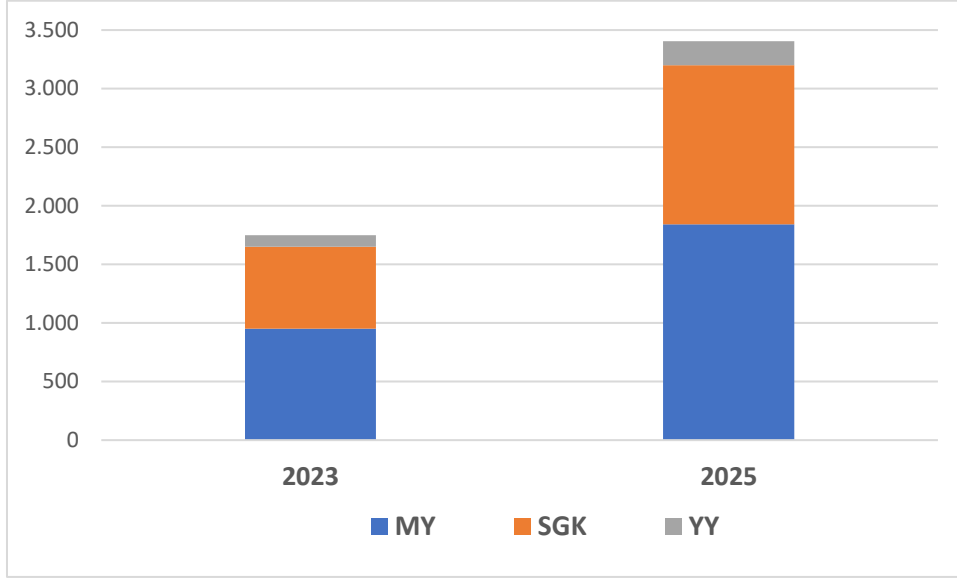
- Borcu Yoktur Uygulamasının Etkinliğinin Artırılması
- Kısmi Bölünmede Bölünen Şirketin Borçlarından Sorumluluk
- Ceza Mahiyetindeki Tüm Amme Alacaklarına Gecikme Zammı Tatbiki
- Hacizli Menkul Malların Muhafazasında Ödenecek Ücretlerin Belirginleştirilmesi
- Dava Açılmasının Zaman aşımı Kesin Hal Olarak Belirlenmesi
- Borçlunun İflas Halinin Zaman Aşımını Durduran Neden Olarak Belirlenmesi
- Belediyelerin Cari Borçlarının Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Ayrılan Paylarından Öncelikle Kesilmesi

**Başta HMB ve SGK kaynaklı olmak üzere kamu alacakları büyüklüğü hızla artmaktadır.** Örneğin 2023 sonu itibarıyla SGK alacakları toplamı yaklaşık 700 milyar TL seviyesindedir. 2024 yılının ilk altı ayında bu tutarın yaklaşık 850 milyar TL'ye çıkacağı tahmin edilmektedir<sup>7</sup>. Gelir idaresinin alacaklarının takibi ve hızlı tahsil edilmesine yönelik bu uygulama önemli görülmektedir. Bununla birlikte sorunun sistematik bir şekilde çözümüne yönelik bir çaba ortaya konması gerekmektedir. Bu da vergi aflarının ve seçim zamanlarının yarattığı alışkanlıkların ve genetik yapıdaki bozulmanın ortadan kaldırılmasına yönelik kararlı bir müdahale setinin çeşitli iletişim stratejileriyle ortaya konmasını gerektirmektedir.

**2023 sonu itibarıyla genel yönetim sektörünün brüt alacak stoku ayrı ayrı kurumsal tablolar üzerinden 1,7 trilyon TL seviyesinde hesaplanmıştır (GSYH'ye oran olarak %11,4). Alacaklara yönelik bir politika tedbiri geliştirilmediği durumda bu tutarın 2025 yılında 3 trilyon TL'nin üzerine çıkacağı tahmin edilmektedir.** Bu alacak stokunun önemli kısmı vergi ve SGK prim alacaklarından oluşmaktadır. Özellikle toplam alacakların içinde yer alan vergi alacaklarının daha yüksek olması durumu dikkate alındığında bu oran daha yüksek seviyeye çıkmaktadır.

<sup>7</sup> <https://www.tepav.org.tr/tr/haberler/s/10760>

**Grafik 1. Brüt Kamu Alacakları (2023, 2025; milyar TL)**



Kaynak: HMB Muhasebat Gn. Md., SGK 2023 Faaliyet Raporu ve Sayıştay Değerlendirme Raporu, ÇŞİDB 2022 Mah. İd. Faaliyet Raporu ve kendi tahminimiz

Kamu kurumlarının alacaklarına yönelik notumuz başka bir izleme çalışmasında ele alınacaktır. Bu konuda özellikle Sayıştay'ın parlamentoyu bilgilendirmeye yönelik raporları kritik önemde görülmektedir.

#### **IV. Vergilemede Adalet Duygusunun Güçlendirilmesi ve Alınan Tedbirlerin Kredibilitésinin Artırılması İçin Dikkate Alınmasında Fayda Görülen Bazı Öneriler**

##### ***Daha samimi, kararlı ve sonuç alıcı harcama tasarrufları***

***Programın mutlaka harcamalara yönelik somut ve kaynak tasarrufu sağlayan tedbirlerle güçlendirilmesi gerekmektedir.*** Özellikle getirilecek vergilerin meşruiyeti açısından kamuoyu ve vergi mükellefleri kamunun ne seviyede tasarruf ettiğini görmek isteyecektir. Bu ise başta önceliği olmayan alanlarda hizmet genişlemesi, hizmet sunumunda verimlilik, kamu yatırımları içinde ertelenmesi mümkün olanlar 1-2 sene ötelenmesi (son 3 yılda yatırım programına 800'e yakın yeni proje alındığı dikkate alındığında), cari transfer ve borç verme kalemlerinde kaynak aktarılan kamu kurumlarına yönelik daha sıkı gözetim ve denetim, deprem hariç sermaye transferleri gibi alanlarda erteleme bu anlamda sıralanabilir. Bu yüzden hazırlıkları devam eden harcama yönlü tasarruf tedbirleri ve yapısal nitelikli reform başlıkları bu paketin desteklenmesi açısından olmazsa olmazdır.

Mayıs 2024 tarihli "Nasıl Bir Tasarımda Yapısal ve Mali Nitelikli Tedbir Önerileri Düşünülebilir?" başlıklı notumuzda hem kısa vadeli harcama tedbirlerinin hem de orta vadeli reform alanlarının geçerliliğini koruduğunu söyleyebiliriz.

##### ***Ön mali kontrol ve iznin geçici olarak merkezi seviyeye çekilmesi***

Harcama tedbirlerinin 2024 ve 2025 yıllarında etkin çalışması için 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun getirdiği çerçevede kurumlara bırakılan ön mali kontrol ve izin yetkisinin bu dönemde Hazine Maliye Bakanlığına (5018 çerçevesinde daha uygun gözükmekte) ve/veya Strateji ve Bütçe Başkanlığına verilmesi düşünülebilir. Bunun için 5018

sayılı kanuna geçici bir madde eklenmesi ve bu maddeye ilişkin yürütmeye düzenleme yapma yetkisi verilmesi gerekmektedir. Burada ön kontrole ilişkin çerçeve kural setinde harcamalar için belli büyüklüğü aşması, yeni harcama programları, belli büyüklüğün üzerindeki ihaleler, kamuyu yükümlülük altına sokacak belli büyüklüğün üzerindeki iş ve işlemler şeklinde bir sınırlama olması uygun olacaktır. Burada kritik olan, harcama disiplinini güçlendirmeye yönelik bir sistematik işleyişin ekonomik program dönemi için geliştirilmesidir.

***Bu uygulama ile bütçe ödeneklerinin plan, program ve bütçe amaçları ile tasarruf tedbirlerine uygun şekilde kontrolünün yapılması amaçlanmaktadır. Plan, program ve bütçenin de kontrol sürecine girmesi ile kontrol sadece mali alanla sınırlı kalmayıp daha geniş kapsamda değerlendirilmektedir.*** Kıta Avrupası ekolünün bir uygulama biçimi olan “ön mali kontrol”, geçiş dönemi için önerilmektedir. Tasarruf tedbirlerine yönelik kurumların esnek davranması, bir anlamda uyma konusunda dirençlerinin varlığı bu yapının gerekçelerinden bir tanesidir.

Bu uygulamanın efektif olması, merkezi kurumların çalışma biçimlerini belirleyen kural setlerinin ve kararlarının açık ve etkinlik temelinde hesap verebilir olmasını gerektirmektedir. 5018 sayılı kanunla kurumun Hazinesi, Maliyesi, DPT’si olarak çalışması öngörülen Strateji Başkanlıkları bu anlamda koordinasyon ve iş birliğini sağlayabilir. Yine iç ve dış denetimin de önceliği bu dönemde bu konuya vermelidir. Denetim, harcamacı kurumlar açısından daha caydırıcı bir fonksiyon icra edebilir.

### ***Önerilen Vergi Düzenlemeleri - Herkesin Vergi Düzenlemeleri Karşısında Eşitliğinin Temini***

Düzenlemelerin kanunlaşması durumunda mali etki esas itibarıyla 2025 yılı ve izleyen dönemde ortaya çıkacaktır. ***2025 yılı için gelir ve kurumlar vergisi düzenlemeleri ile KDV, ÖTV ve Harçlar ile ilgili düzenlemelerin toplam mali etkisi 736 milyar TL seviyesinde tahmin edilmiştir.*** GSYH’ye oran olarak büyüklük %1,4 seviyesinde çıkmaktadır.

***Oldukça kapsamlı hazırlanan önerilerin kamuoyu ve parlamento ile paylaşılması sürecinde güçlü bir iletişim stratejisine sahip olması beklenmektedir.*** Bu anlamda paketin çeşitli araçlarla tüm kesimlere doğru ve anlaşılır bir şekilde aktarılması, sürecin yönetilmesi açısından kritik önemde görülmektedir. Topluma bir geçiş stratejisi ile aktarılacak düzenlemelere neden ihtiyaç duyulduğu ve bu düzenlemelerin orta vadede ne tür değişimlere yol açacağı (kademeli geçiş dahil olmak üzere) iletişim stratejisinin önemli bir başlığı olmalıdır. Bu anlamda sunumda her bir düzenleme için ifade edilen düzenleyici etki analizi bir analiz olmaktan öte sadece mali etkiyi söylemektedir. Hazırlanacak teklifin gerekçesinde sayısallaştırılan ve kanıt bazlı bir yaklaşımla yapılan önerilerin gerekçelendirilmesi, kamuoyu desteğini ve parlamento sürecindeki tartışmaları güçlendirecektir.

***Önerilen paketin aşamalı bir geçiş çerçevesinde programlanması gerekmektedir. İdarenin, mükellefin ve hukuki kurumların yeni yapıya uyum göstermesi zaman alacaktır.*** Sistemik bir yapı içinde düzenli yenilenen etki analizleri ile değerlendirilen (sadece mali etkiyle sınırlı kalmayan), her yıl bütçe kanununun ekine İngiltere örneğinde olduğu gibi verilerin ve analizleri içeren raporlarla konulan ve sürekli istişare edilen bir yönetim stratejisi başşarıyı ve sürekliliği getirecektir.

Gelir ve kurumlar vergisi kapsamında gelir ve kazançların vergilendirilmesine yönelik düzenlemeler vergilendirmede kayıp ve kaçakların azalması yanında özellikle yaratacağı mali



etkiyle dolaysız vergilerin ağırlığının kurumlar üzerinde artmasıyla gelir dağılımını iyileştirici bir sonuç ortaya koyacaktır. **Asgari kurumlar vergisi için önceki çalışmada önerdiğimiz gibi istisnalardan yararlanma seviyesi ve programlardaki öncelik alanlarına göre oran farklılaştırması da tamamlayıcı bir politika olarak dikkate alınabilir.**

Gelir ve kurumlar vergisinde istisna ve indirimler sonrası ortaya çıkan adaletsizliği gidermeye yönelik sonuçları olmakla birlikte esas olarak kayıt içindeki mükellefiyetleri kapsadığı değerlendirilmektedir. **İzleyen dönemde firmaların kayıt dışı işlemlerini kavramaya yönelik caydırıcı nitelikteki düzenleme ve sistematik uygulamalarla düzenlemenin genişletilmesi önerilmektedir.**

**Gelir vergisinde beyan sisteminin modern vergi uygulamalarına yaklaştırılması gerekmektedir.** Toplam gelir vergisi tahsilatının son iki yılda yaklaşık %5-6 sının beyan sistemi üzerinden tahsil edilmesi bu durumun en iyi göstergesidir. Gelir vergisinde aşamalı beyan sistemine geçişle gelir ve servet artışı ile marjinal vergi oranları arasındaki ilişkinin güçlendirilmesi ve modern anlamda bir kişisel gelir vergisi uygulamasına geçilmesinin elzem olduğu değerlendirilmektedir.

**Özel gider bildirim uygulaması** ile gelir üzerinden alınan vergilerde gelir eşitsizliğini düzeltme açısından bir vergi güvenlik önlemi önerilmektedir. **Bu tür uygulamalar beyan sisteminin yeterince gelişmediği bizim gibi ekonomilerde gelir sağlanması ve adalet açısından olumlu sonuçlar verecektir.** Özellikle servet eşitsizliği ile derinleşen gelir dağılımı sorunu bu öneri ile kısmi de olsa gelir vergisinin gelir dağılımının düzeltici fonksiyonunu artıracaktır.

**Borsa kazançları ile kripto varlıkların vergilendirme kapsamına alınması (beyan sistemi içinde olmasıyla) dikkate değer bir gelir artışına yol açabilir.** İlk aşamada istenilen seviyede uygulamaya konması mümkün olmasa da izleyen dönemde bu konuya ilişkin kayıt dışı işlemleri de kapsayacak bir gelişme önemli görülmektedir.

İstisna ve indirimlerin gözden geçirilmesi, kısmi ve tam kaldırmalara konu olması oldukça önemli ve zamana yayılacak bir sürecin başlaması anlamına gelmektedir. Özellikle ekonomik ve sosyal nitelikli etki analizlerinin çok boyutlu yapılması beklenmektedir. **Gelir ve kurumlar vergisi, KDV ve ÖTV kapsamında öngörülen bazı istisna ve indirimlerin kaldırılması ve/veya sınırlarının daraltılmasına yönelik düzenlemelerin %36,9'u gelir ve kurumlar vergisi kaynaklı, kalan % 63,1'i ise KDV ve ÖTV kaynaklıdır.** KDV ve ÖTV istisnalarında ağırlık, dahilde işleme rejiminin KDV için kaldırılması ile bazı alanlardaki istisnaların tam kaldırılması ile engelli araçlarındaki KDV ve ÖTV uygulamasındadır. Özellikle dahilde işleme rejimine yönelik KDV uygulamasının kaldırılmasının uygulamada nasıl hayata geçirileceği bir sorun alanıdır.

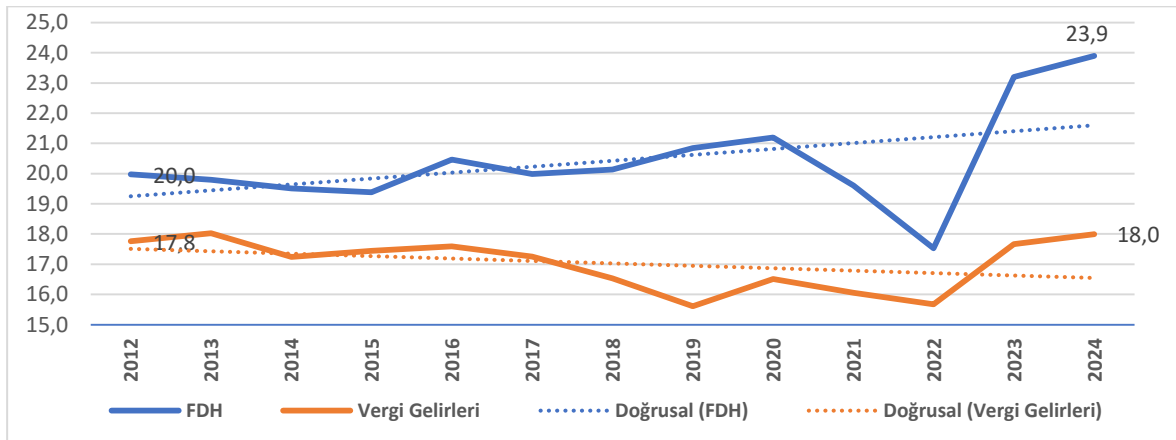
2023 sonu itibarıyla genel yönetim sektörünün brüt alacak stoku ayrı ayrı kurumsal tablolar üzerinden 1,7 trilyon TL seviyesinde hesaplanmıştır (GSYH'ye oran olarak %11,4). Alacaklara yönelik bir politika tedbiri geliştirilmediği durumda bu tutar 2025 yılında 3 trilyon TL'nin üzerine çıkmaktadır. Bu alacak stokunun önemli kısmı vergi ve SGK prim alacaklarından oluşmaktadır. **Düzenleme ile getirilen öneriler alacakların hızlandırılması açısından gerekli görülmektedir. Bununla birlikte, halının altına süpürülen sorunların sistematik bir şekilde çözümüne yönelik bir çaba ortaya konması beklenmektedir.**

## EKLER: MERAKLISINA KISA NOTLAR

### EK 1: Neden Vergi Gelirlerinin Artırmalıyız?

**Neden Vergi Tedbirleri? Önce bu temel soruyla başlamak uygun olacaktır. Son 20 yıllık dönemde ülkemizde kamu harcamaları reel olarak artarken vergiler neredeyse yatay bir seyir izlemiştir.** İzleyen grafikte bu eğilim görülmektedir, 2012-2021 arasında GSYH'ye oran olarak yüzde 20,1 seviyesinde olan faiz dışı harcamalar depremin ve seçim programlarının da etkisiyle yüzde 23'lerin üzerine çıkarken vergi gelirleri ise daha yatay bir seyir ile %17'ler seviyesinde kalmıştır.

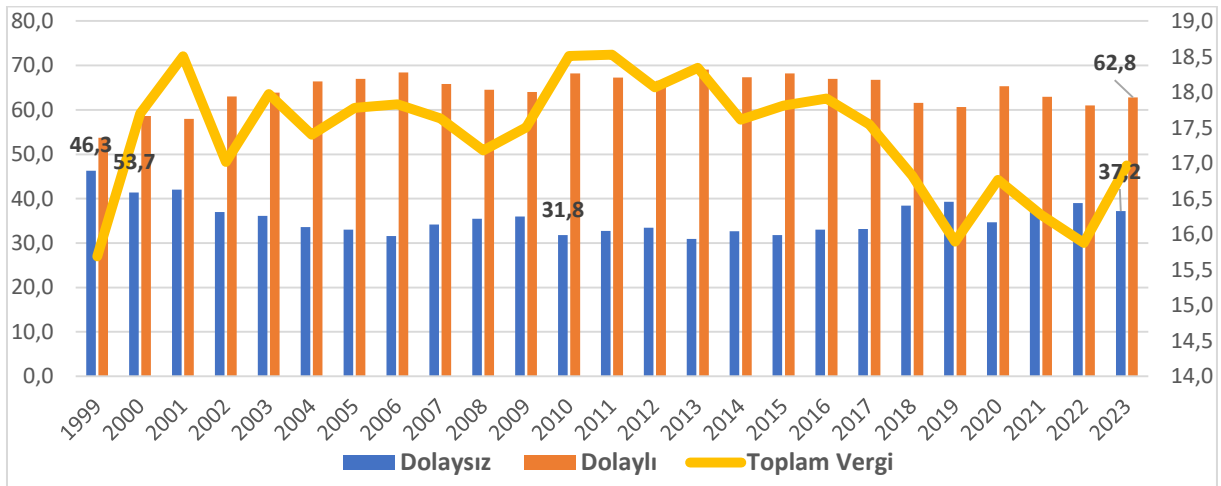
#### Grafik: Faiz Dışı Harcamaların ve Vergi Gelirlerinin GSYH'ye Oranı (%)



Kaynak: HMB verileri ve kendi hesaplamamız

Vergiler yatay seyrini korumakla birlikte vergi yapısında da dünyadaki eğilimlere paralel kritik değişimler olmuştur. Bu değişimlerin temel göstergelerinden bir tanesi de dolaylı ve dolaysız vergilerin dağılımındaki değişimdir. 1990'lı yılların sonunda %46'lar seviyesinde olan dolaysız vergilerin genel devlet toplam vergiler içindeki payı 2010 yılında %32'lere kadar düşmüş, izleyen dönemde ise inişli çıkışlı bir yapı göstererek 2023 yılında %37'ler seviyesinde gerçekleşmiştir. Merkezi yönetim bütçesi açısından baktığımızda 2023 yılında dolaylı vergilerin payı %65, dolaysız vergiler ise %37 oranındadır.

#### Grafik: Genel Devlet Dolaylı Dolaysız Vergi Dağılımı (%)



Kaynak: SBB Genel Devlet Verileri, Yılmaz, H. Hakan, Government, Redistribution and Social Protection, UNDP (Yayınlanmamış Çalışma), 2017

2000'li yılların başıyla karşılaştırıldığında gelir ve kurumlar vergisi kaynaklı olmak üzere dolaysız vergiler %13,8 oranında reel olarak düşerken dolaylı vergiler ise %2,7 oranında artmıştır. Dolayısı ile toplam vergi gelirlerindeki %4,1 seviyesindeki reel düşme dolaysız vergilerin azalması suretiyle gerçekleşmiştir.

**Tablo: Vergi Gelirlerinin GSYH'ye Oranlarındaki Gelişme (2000, 2010, 2023)**

	GSYH'ye Oran (%)			% Değişim			Artışa Katkı(%)
	2000	2010	2023	10/00	23/10	23/00	23/00
<b>Toplam Vergi</b>	<b>17,7</b>	<b>18,5</b>	<b>17,0</b>	<b>4,6</b>	<b>-8,3</b>	<b>-4,1</b>	<b>100,0</b>
Dolaysız	7,3	5,9	6,3	-19,7	7,4	-13,8	138,5
Dolaylı	10,4	12,6	10,7	21,7	-15,6	2,7	-38,5

Kaynak: Yılmaz, H. Hakan, Government, Redistribution and Social Protection, UNDP, (Yayınlanmamış Çalışma), 2017

## **Ek 2. Neden Vergilemede Adalet Açısından Vergi Reformuna İhtiyaç Var?**

Yıllardır Orta Vadeli Programlarda yazan verginin tabana yayılması, vergilemede adalet, doğrudan vergilerin payının artırılması, kayıt dışılıkla mücadele, sistemin basitleştirilmesi gibi hedeflere yönelik kapsamlı bir düzenleme kamuoyunun gündemine gelmiştir. Bürokrasinin hazırlayıp siyasetin bilgisine sunduğu ve bir şekilde kamuoyunun bilgisine sızan öneriler, ekonomik programın da hedefleri dikkate alınarak bu çalışma kapsamında değerlendirilecektir.

Vergi aslında toplumsal ve ekonomik yaşamın bir maliyeti olarak karşımıza çıkmaktadır.<sup>8</sup> Vergilendirmenin amaç fonksiyonuna baktığımızda, mali amaç (fiscal) yanında kamusal müdahale alanlarının genişlemesiyle mali olmayan amaçların politika alanına yoğun şekilde girdiğini görmekteyiz. Bu amaçları, ekonomik, sektörel ve bölgesel politikalar (makro istikrar, büyüme ve kalkınma, bölgesel gelişmişlik farklılıkları, sektörel destekler, rekabet gücünün artırılması gibi) ile sosyal politikalar ve eşitsizlikle mücadele programları şeklinde iki ana eksene oturtmak mümkündür. Bununla birlikte, küreselleşme ile birlikte sürdürülebilirlik konusu (örneğininde sınırda karbon vergisi), hızlı kentleşme, teknoloji ve kamu politikaları ve kamu müdahalesinin değişen yapısında vergilemeye yönelik yeni ve önemli tartışma alanları olmaktadır.

Vergilemenin ekonomik ve sosyal yaşamların karmaşıklaşması ile birlikte geçmişten daha gizemli bir mesele haline döndüğünü söylemek yanlış olmayacaktır. Bu gizemin içinde kaybolmamak için de vergilemeye ilişkin adalet, etkinlik, meşruiyet gibi temel ilkeleri doğru koymak ve yeni tartışmalarla uyumlaştırmak önemlidir. Bu kavramlara hafızamızı yoklayarak tekrar hatırlarsak:

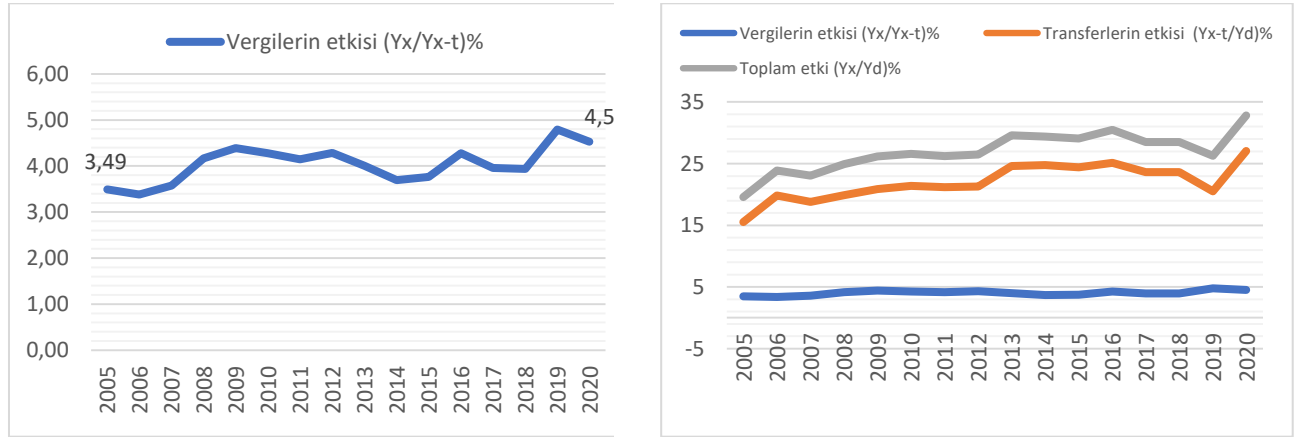
Etkinlik söylenmesi kolay gibi gözükse aslında kolay olmayan bir kavrama karşılık gelmektedir. Genellikle verimlilikle karıştırılan bir konu, farklılaşan hususu belli amaçlara ulaşma, sonuçları elde etme vurgusu. Vergilemede etkinlik dediğimiz zaman anladığımız; vergilerin makro ekonomik anlamda refah kaybına yol açmaması ve/veya mikro anlamda aktörler üzerinden refah kaybı etkisinin minimize edilmesidir.

Vergilemede adalet ilkesi ise “ödeme gücüne göre vergi alınması” şeklinde en basit şekilde tanımlanabilir. Ödeme gücüne ulaşılması meselesi ise burada vergilemede adalet açısından yüzyıllardan beri tartışmalara konu olmuştur. Gelirin artan oranlı vergilendirilmesi, vergi tarifesi ve eşik seviyeleri (vergi tarifelerinde uzunluk ve genişlik meselesi), ayırma kuramı yaklaşımı, indirimlerin düşülmesi suretiyle efektif vergi oranı hesaplaması, vergi harcamalarının ve servetin eşitsiz dağılımının yarattığı gelir etkisinin dikkate alınması gibi konular vergi adaletine ulaşmada uygulanan vergi politikalarının içselleştirilmeye çalışıldığı hususlardır. Nitekim, ülkemizde de Anayasamızın 73. maddesinde, herkesin, kamu giderlerini karşılamak üzere, mali gücüne göre, vergi ödemekle yükümlü olduğu ve vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımının maliye politikasının sosyal amacı olduğu belirtilerek bu yaklaşım ilkesel bazda da olsa ortaya konmuştur. Ama günün sonunda kritik soru, piyasada oluşan faktör fiyatlarıyla belirlenen gelir dağılımı ve gelire uygulanan vergi politikası ile ne seviyede iyileştirildiğidir.

<sup>8</sup> Vergiye ilişkin literatürün geliştirdiği ve üzerinde uzlaşılan genel tanımı hatırlarsak: Vergi doğrudan karşılığı gösterilmeden devletin veya yetkilendirilmiş kuruluşların üstlenmiş oldukları hizmetleri ve kamusal programları yerine getirebilmek için kişi ve kurumlardan egemenlik gücüne dayanarak cebri bir şekilde önceden belirlenmiş kurallara uygun olarak alınan iktisadi değerlerdir.

Ülkemizde vergilerin gelir dağılımını düzeltmede sosyal harcamalara göre sınırlı bir etkiye sahip olduğu Yılmaz ve Özyer çalışmalarında<sup>9</sup> ortaya konmuştur. Buna göre Reynolds-Smolensky<sup>10</sup> ölçüsüne göre Gini katsayısı üzerinden vergilerin düzeltici etkisi %4'ler seviyesindeyken bu oran sosyal programlarda %27'lere kadar çıkmaktadır. Başka bir ifadeyle sosyal programlar bazı dönemlerde 6 kat farka ulaşan bir iyileşmeye yol açmaktadır. Bunun bize gösterdiği Özyer, Yılmaz çalışmalarında ifade edildiği üzere **vergilerin gelir eşitsizliğini düzeltmede etkisinin düşük olduğu ve bir politika aracı olarak sınırlı seviyede kullanıldığıdır.**

**Grafik: Vergi ve Sosyal Programların Gini Katsayısı Üzerinde Yarattığı Değişim Üzerinden Gelir Dağılımını İyileştirici Etkisi - (% , 2005-2020)**



Kaynak: Özyer 2008, Yılmaz 2012, Özyer, Yılmaz (yakında çıkacak çalışma)

Bu iki temel ilke ve bu ilkelere yönelik tercihler bizi optimal vergileme tartışmalarına götürmektedir. Bu tartışmalarda öne çıkan, geniş boyutlu bir kavram olan sosyal refahın maksimizasyonu meselesidir.

<sup>9</sup> Özyer, M. Ali. 2008. Vergilerin Gelir Eşitsizliğine Etkisi: 2002 – 2008 Dönemi İçin Bir Analiz, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, Ankara

Yılmaz, H. Hakan, (2016), "Türkiye'de Gelir Üzerinden Alınan Vergilerin Yeniden Dağıtım Etkisi: 2002-2013 Dönemi", TÜBİTAK Ar-Ge Proje Raporu, Ankara

Yılmaz, H. H. Hakan, Mehmet Ali Özyer, Serap İnci Özyer (2019) Redistribution Effects of Taxes on Expenditure: The Case of Turkey (2002-2013), Review of Public Economics, 3/229

<sup>10</sup> Kamu politikalarının vergi ve transfer harcamaları sonrası değişimine bakmak için Gini katsayılarının karşılaştırılması yapılmaktadır. Bu kapsamda Gx vergi öncesi (piyasa dağılımı), Gx-t vergi sonrası (transferler hariç kullanılabilir gelir) Gini katsayılarını ve (YE) yeniden dağıtım etkisini göstermek üzere denkliği bu karşılaştırmayı ifade etmekte ve buna Reynolds-Smolensky ölçüsü denilmektedir (Yılmaz, AÜ SBF, Gelir Dağılımı ve Yeniden Dağılım Ders Notları, 2021).