

## The Effect of Tax Damages on The Need Borrowing and Its Impact of Cost

**Özlem Tümer**

Niğde Ömer Halisdemir University, (TR)  
ozlemtumer84@gmail.com

**Memduh Aslan**

Kocaeli University, (TR)  
memduhaslan@gmail.com

### **Abstract:**

Along with the social state understanding, the functional finance understanding has gained importance rather than the classical understanding in state finance. government debts have ceased to be an extraordinary source of income and have become a source of income that is constantly used for countries. Despite the increase in expenditure pressure, especially in underdeveloped and developing countries, these countries have resorted to borrowing because of the difficulties faced by traditional public revenues against these expenditures. However, due to the increasing debt burden, certain limits have been imposed on government borrowing within the framework of fiscal rules. Although there are differences in implementation, the most common implementation is to limit the ratio of debt stock to GDP at a certain level. The borrowing limit in Turkey was introduced with the Law No. 4749 on the Regulation of Public Finance and Debt Management, which was enacted in 2002. According to this law, net debt utilization can be made as much as the difference between the total initial appropriations specified in the budget law and the estimated revenues. However, in parallel with the needs and development of debt management, the borrowing limit of general budget institutions was allowed to be increased by five percent twice, once under the authority of the Minister of Treasury and Finance and the second at the discretion of the President. A total of 1,893.89 billion Turkish liras appropriation has been allocated for public expenditures in the 2022 Central administration budget. The estimated own income within the scope of the central government is 1.478.63 billion Turkish liras. The net borrowing requirement, on the other hand, is 415.26 billion Turkish liras. Budget tax revenues have been estimated as net 1,253.60 Billion Turkish liras (After deducting 176.44 billion Turkish liras rejections and refunds from the estimated 1,430.04 billion Turkish liras). This amount constitutes 87.66 percent of the total budget revenues. Tax collection rates have been at the level of 80 percent in recent years. Due to these uncollected tax revenues, there is a risk that the net borrowing requirement will increase by approximately 60 percent. In order to increase the level of cash reserves by the Treasury in order to meet the financing needs within the framework of the budget sizes and budget balance for 2019, the net debt utilization amount determined by the Budget Law at the beginning of the year was increased by 75 billion Turkish liras. Public expenditures are analyzed in terms of economic classification, it is seen that approximately 69 percent of public expenditures consist of personnel expenditures and related social security premium expenditures. Even in cases where budget balance cannot be achieved, short-term borrowings are made from the treasury due to the high level of these mandatory monthly payments. Therefore, increases the tendency towards indirect taxes which are collected in a shorter time. This situation causes the rate of indirect taxes to increase to 61 percent in total tax revenues. This intensifies the discussion about justice of taxation. The covid-19 pandemic process, which started in 2019, has started to affect our country negatively since March 2020. In this



period, the reduction in the production of goods and services due to the compulsory closures also decrease the tax base. There has been an increase in public expenditures, especially health expenditures. The pandemic has negatively affected international production, disrupted supply chains, and restricted raw material production. Then, the sudden increase in production due to the decrease of the pandemic effect, the high international demand for limited raw materials, the increase in raw material prices, including oil, the increase in the exchange rate of our country, which had a foreign exchange problem, caused the burden of interest payment obligations, as well as the principal on the budget. Public revenues that could not be collected are tried to be collected through methods such as tax base increase and structuring in the face of decreasing tax capacity under negative conditions and increasing income need. On the other hand, it is tried to obtain additional tax income by increasing the tax base. In 2018, a restructuring was carried out in this direction with the law numbered 7194 and the tax base increase law was enacted. However, 3 years later, a similar arrangement had to be made with the Law No. 7236 this time. According to Article 73 of the Constitution, everyone has to pay taxes for the financing of public expenditures according to ability to pay. Voluntary tax compliance is one of the most important goals of tax psychology. However, the importance of analyzing the consequences of not paying the accrued taxes on time and in full becomes evident. In this study, the effects of tax base increase and restructuring, and the effect of the late fee abandoned on the financing of public expenditure and the measures that can be taken for the timely collection of tax revenues will be discussed. In the period of time determined in the study, budget revenues, public expenditures, budget estimates and budget realizations, borrowing needs, tax collection realizations, base increase and restructuring implementation results will be analyzed together. The cost of uncollectible tax revenues to the public will be calculated and the data obtained will be evaluated with descriptive analysis.

**Keywords:** Debt Limit, Tax Revenues, Tax Loss, Budget Deficit

**JEL Codes:** H21, H63, K34

## Vergi Tahribatının Borçlanma İhtiyacına ve Maliyetine Etkisi

### Özet:

Sosyal devlet anlayışı ile birlikte devlet maliyesinde klasik anlayıştan ziyade fonksiyonel maliye anlayışı önem kazanmış, devlet borçları olağanüstü bir gelir kaynağı olmaktan çıkarak ülkeler için sürekli olarak başvuru bir gelir kaynağı haline almıştır. Özellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde harcama baskının artmasına karşın geleneksel kamu gelirleriyle bu harcamaların karşısında güçlük çekilmesinden dolayı bu ülkeler borçlanma yoluna gitmişlerdir. Ancak artan borç yüküne istinaden devlet borçlanmasına mali kurallar çerçevesinde belli sınırlar getirilmiştir. Uygulama farklılıkları bulunmasına rağmen en yaygın uygulama borç stokunun GSYİH' ya oranının belirli bir düzeyde sınırlandırılmasıdır. Türkiye'de borçlanma limiti 2002 yılında çıkarılan 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanunla getirilmiştir. Kanuna göre bütçe kanununda belirtilen başlangıç ödenekleri toplamı ile tahmin edilen gelirler arasındaki fark miktarı kadar net borç kullanımı yapılabilir. Ancak borç yönetiminin ihtiyaçları ve gelişimine paralel olarak genel bütçeli kuruluşların borçlanma limitinin, ilki Hazine ve Maliye Bakanı'nın, ikincisi ise Cumhurbaşkanı'nın takdirinde olmak üzere iki kez yüzde beş oranında artırılmasına imkan verilmiştir. 2022 yılı Merkezi bütçesinde kamu harcamaları için toplam 1.893,89 Milyar TL ödenek ayrılmışken, merkezi yönetim kapsamında tahmin edilen özgelir ise 1.478,63 Milyar TL'dir. Net borçlanma ihtiyacı ise 415,26 Milyar TL olarak ortaya çıkmaktadır. Bütçenin vergi gelirleri için 1.430,04 Milyar TL, 176,44 Milyar TL Red ve İadeden sonra Net 1.253,60 Milyar TL'lik tahminde bulunulmuştur. Bu tutar, toplam bütçe gelirlerinin yüzde 87,66' sını teşkil etmektedir. Vergi tahsilat oranları son yıllarda yüzde 80 seviyesinde seyretmektedir. Tahsil edilemeyen bu vergi gelirleri nedeniyle net borçlanma ihtiyacının yaklaşık yüzde 60 civarında artma riski bulunmaktadır. Nitekim 2019 yılı için bütçe büyüklükleri ve bütçe dengesi çerçevesinde oluşan finansman ihtiyacının karşılanması için Hazine tarafından nakit rezerv düzeyinin artırılması amacıyla sene başında Yılı Bütçe Kanunu ile belirlenen net borç kullanım tutarını 75 Milyar TL daha arttırmıştır. Kamu harcamaları ekonomik sınıflandırma yönünden incelendiğinde kamu harcamalarının yaklaşık yüzde 69'u personel giderleri ve buna bağlı sosyal güvenlik prim giderlerinden oluştuğu görülmektedir. Bütçe denkliliği sağlanamadığı durumlarda bile aylık olarak yapılması gereken bu zorunlu ödemelerin yüksek olması nedeniyle hazineye kısa vadeli borçlanılmaktadır. Bu durum daha kısa sürede tahsilat olanağı olan dolaylı vergilere olan yönelimi artırarak toplam vergi gelirleri içerisinde dolaylı vergilerin oranını yüzde 61'e çıkmasına sebep olmaktadır. Bu da vergi adaleti tartışmalarını da yoğunlaştırmaktadır. 2019 yılında başlayan covid-19 pandemi süreci, 2020 yılı Mart ayından itibaren de ülkemizi de olumsuz yönde etkilemeye başlamıştır. Zorunlu kapanmalar nedeniyle mal ve hizmet üretiminde azalmalar meydana gelmesi vergi matrahını da aşındırmıştır. Başta sağlık harcamaları olmak üzere kamu harcamalarında olumsuz yönde gerçek artışlar oluşmuştur. Pandeminin uluslararası düzeyde üretimi olumsuz etkilemesine, tedarik zincirlerinin bozulmasına, hammadde üretiminin de kısıtlanmasına sebep olmuştur. Daha sonra pandemi etkisinin azalmasıyla ani üretim artışı, kısıtlı kalan hammaddeye uluslararası çapta yüksek talep, petrol dahil hammadde fiyatlarının yükselmesi, döviz sıkıntısı yaşayan ülkemizin döviz kurundaki yükselişle bütçe üzerindeki anapara yanında faiz ödeme yükümlülüklerinin de ağırlaşmasına neden olmuştur. Vergi kapasitesinin olumsuz koşullar altında azalması, artan gelir ihtiyacı karşısında matrah artırımı ve yapılandırma gibi yöntemlerle tahsil edilemeyen kamu gelirleri tahsil edilmeyen çalışılırken diğer yandan da matrah artırımı ile ek vergi geliri elde edilmeye çalışılmaktadır. 2018 yılında 7194 sayılı kanunla bu yönde bir yapılandırma ve matrah artırımı kanunu çıkarılmasına karşın 3 yıl sonra bu kez de 7236 sayılı kanunla benzeri düzenleme yapılmak durumunda kalınmıştır. Anayasanın 73. Maddesi gereğince herkes mali gücüne göre kamu harcamalarının finansmanı için vergi ödemek zorundadır. Vergiye gönüllü uyum, vergi psikolojisinin en önemli hedeflerinden olmakla birlikte tahakkuk eden vergilerin zamanında ve tam olarak ödenmemesinin sonuçlarının analiz edilmesinin önemi ortaya çıkmaktadır. Verginin

zamanında tahsil edilememesinin telafisi bakımından gecikme zammı ve gecikme faizi öngörölmüş olmasına karşın tahsil edilemeyen vergilerin borçlanma ihtiyacına olan etkileri incelenecektir. Çalışmada ayrıca matrah artırımı ve yapılandırma ile vazgeçilen gecikme zamlarının kamu harcamasının finansmanına etkisi ve vergi gelirlerinin zamanında tahsili için alınabilecek önlemler tartışılacaktır. Çalışmada belirlenen zaman serisinde bütçe gelirleri, kamu harcamaları, tahminler ve gerçekleştirmeleri, borçlanma ihtiyacı, vergi tahsilatı gerçekleştirmeleri, matrah artırımı ve yapılandırma uygulama sonuçları birlikte analiz edilecektir. Tahsil edilemeyen vergi gelirlerinin kamuya olan maliyeti hesaplanacak, elde edilen veriler betimsel analiz ile değerlendirilecektir.

**Anahtar Kelimeler:** Borçlanma Limiti, Vergi Geliri, Vergi Tahribatı, Bütçe Açıkları

**JEL Kodları:** H21, H63, K34