

TEPAV Tütün Kontrol Politikaları Araştırma Ekibi¹

POLİTİKA NOTU

Türkiye’de Tütün Vergilendirme Politikaları ve Alım Gücü²

Türkiye uyguladığı geniş çaplı fiyatlandırma ve fiyat dışı politikalara rağmen kullanım oranlarının yüksek olması sebebiyle tütün kontrol politikaları açısından ilginç bir konumdadır. Sağlık üzerindeki olumsuz etkileri ve bağımlılıkla bağdaştırılan tütün kullanımı dünya çapında bir halk sağlığı sorunu olarak sınıflandırılmıştır. Sağlığa olumsuz etkilerini ve bunun sonucunda oluşan ekonomik yükü azaltmak amacıyla ülkeler tütün tüketimini engelleyici kontrol politikaları uygulamaktadır. Politika araçları arasında talebi azaltıcı çeşitli önlemler ve arz boyutunu ilgilendiren düzenlemeler yer almaktadır. Her ülke kendi uygulama araçlarını geliştirmiş olmasına rağmen, bu araçlar genel olarak fiyat önlemleri ve fiyat dışı önlemler olarak sınıflandırılabilir. Bu önlemler tütün kullanımına ilişkin farklı alan ve konuları kontrol etmekle ilgilidir.

Dünya Sağlık Örgütü (DSÖ) tütün kontrol politikalarına ilişkin önemli bir özet gösterge niteliğinde İngiltere’deki baş harfleriyle MPOWER şeklinde kısaltılan ve altı temel politika alanından oluşan Tütün Salgınını Kontrol Etmeye Yönelik Politika Paketini duyurmuştur. Bu politikalar şunlardır: tütün kullanımının ve önleme politikalarının izlenmesi (M), insanların tütün dumanından korunması (P), tütün kullanımını bırakmak isteyenlere yardım edilmesi (O), tütünün tehlikeleri hakkında uyarılar (W), tütün reklamları, promosyonu ve sponsorluğu ile ilgili yasaklar getirilmesi (E) ve tütünden alınan vergilerin artırılması (R). Verginin artırılması fiyat önlemi olarak görülebilirken diğerleri fiyat dışı önlemler olarak değerlendirilebilir.

¹ Bu notu TEPAV Tütün Kontrol Politikaları Araştırma Ekibi hazırlamıştır.

² Bu çalışma, ABD’de kâr amacı gütmeyen bir 501(c)(3) özel vakfı olan Foundation for a Smoke-Free World, Inc. (“FSFW”) tarafından sağlanan bir hibe ile finanse edilmiştir. Bu çalışmanın planlanmasında veya yürütülmesinde, very analizinde veya sonuçların yayınlanmasında FSFW’nin hiçbir rolü yoktur. .

Bu notta vergilerin (yani fiyat-bazlı olan tek önlemin) Türkiye'deki tütün kullanımı üzerindeki etkileri incelenmiştir. Mevcut durumda Türkiye'de sigaranın getirdiği toplam vergi yükü ortalamada Avrupa Birliği (AB) ülkelerindeki vergi yükünden daha yüksektir. Tütün ürünlerinden alınan yüksek vergilere rağmen Türkiye'de insanlar sigara içmeye devam etmektedir. İlk bakışta çelişkili bir durum gibi gözükse de sonuç iktisat teorileri ile uyumludur. Tüketim kararları ödenen vergilere göre değil piyasa fiyatlarına göre alınır. Ayrıca bu kararlar harcanabilir (net) gelire de göre değişmektedir. Bu nedenle, tütünden alınan vergilerin tüketim üzerindeki etkisini analiz ederken tütün ürünlerine ilişkin alım gücünü dikkate almak gerekir.

Bu politika notu, TEPAV Tütün Kontrol Politikaları Araştırma Ekibi'nin arz, talep, sağlık ve kamu politikası boyutlarını kapsayacak şekilde Türkiye'deki tütün tüketimi davranışları hakkında yaptığı veriye dayalı politika analizlerine dayalıdır. Bu notta, yakın geçmişte yani 2022 yılı ocak ayında, Özel Tüketim Vergisi'ne (ÖTV) getirilen ani artışlara kadar Türkiye'de sigara kullananların oranında görülen artışı ve bunun toplam vergi yükü ve alım gücü ile ilişkisini inceliyoruz.

Vergi Politikaları ve Alım Gücü

Tütün tüketimi ile tütün kullanıcılarının ve çevrelerindeki bireylerin sağlığı üzerindeki çeşitli olumsuz etkiler arasındaki bağlantı sebebiyle tütün ürünlerinden alınan vergiler birçok ülkede diğer mallardan alınan vergilerden daha yüksektir.ⁱ Birçok ülkede tütün kontrolüne yönelik uygulanan politika önlemleri arasında vergilendirme temel politika önlemi olarak karşımıza çıkmaktadır.ⁱⁱ Pasif içicilik sebebiyle uğranılan zarar ve sigara içenlerin halk sağlığı sistemi üzerinde oluşturduğu asimetrik sağlık hizmeti maliyetleri, piyasa aksaklıklarının yanı sıra negatif dışsallık ve içsellikle bağdaştırılmıştır. Bu etkenler her zaman, tütün ürünlerinden diğer ürünlere göre daha fazla vergi alınmasının arkasındaki temel iktisadi gerekçe olmuştur.ⁱⁱⁱ Tütün ürünlerini doğrudan hedef alan tüketim vergileri bu nedenle özellikle birçok ülkede uygulanmaktadır. Bu vergiler oransal vergi (fiyat üzerinden yüzde olarak) ve/veya maktu vergi (satılan miktar başına sabit parasal miktar) olarak uygulanabilir. Bazı ülkeler tüketim vergilerini sadece maktu veya oransal vergi olarak uygularken Türkiye gibi diğer ülkeler hem maktu hem de oransal vergilerden oluşan karma bir sisteme sahiptir. Buna ilaveten birçok ülkede tütün ürünlerine, neredeyse tüm ürünlere de uygulanan Katma Değer Vergisi (KDV) uygulanmaktadır.^{iv}

Yıllar içerisinde Türkiye tütün ürünlerine uyguladığı vergilendirme politikasını birkaç kez değiştirmiştir. Şu anda tütün tüketiminden alınan iki ana vergi kalemi bulunmaktadır: KDV ve hem oransal hem de maktu bileşenleri olan bir çeşit tüketim vergisi niteliğindeki Özel Tüketim Vergisi (ÖTV). Öncelikle sigaranın Türkiye'deki tütün endüstrisinin perakende satışlarında baskın bir şekilde yüzde 99,8'lik bir paya sahip olduğu unutulmamalıdır.^v Bu nedenle bu çalışma sigara üzerine odaklanmaktadır. 2002 yılından önce Türkiye'de satılan sigaralardan tütün fonu, savunma sanayiini destekleme fonu, eğitime katkı payı, şehit dul ve yetimleri payı, mera fonu, ilave vergiler ve KDV alınmaktaydı.^{vi} 2002 yılında ise aralarında tütün ürünlerinin de bulunduğu bazı mallardan tüketim vergisi mahiyetinde özel tüketim vergisi (ÖTV) alınmaya başlandı. Bu seneden sonra Türkiye'de tütün ürünlerinden dört farklı kaleme vergi alınmaya başlandı: (i) ÖTV 1 – Türk Lirası (TL) cinsinden alınan özel tüketim vergisi, (ii) ÖTV 2 – TL cinsinden alınan asgari maktu vergi, (iii) ÖTV 3 – yüzde cinsinden alınan oransal tüketim vergisi ve (iv) yüzde cinsinden uygulanan KDV. KDV her zaman aynı şekilde ve aynı oranda uygulanmıştır fakat tüketim vergisi bileşenlerinin uygulanmasıyla ilgili kurallarda değişiklik yapılmıştır. Ek 1'de hem sigaradan alınan vergilerle

ilgili düzenlemelerin tarihçesi hem de 2002 yılında ÖTV'nin getirilmesinden sonra Türkiye'de uygulanan vergi oranları ve vergilendirme kuralları açıklanmaktadır.

Şu anda Türkiye'de sigaradan alınan vergi bileşenleri aşağıdaki gibidir:

- **KDV:** Perakende satış fiyatının yüzde 18'i olarak tüm sigaralardan alınır (tüketicinin ödediği perakende fiyatın yüzde 15,25'ine denk gelir).
- **ÖTV1- Özel Tüketim Vergisi:** Tüm sigaralardan alınır. KDV'den farklı olarak paket başına sabit TL cinsinden fiyatlandırılır. Şu anda paket başına 0,7150 TL olarak uygulanmaktadır.
- **ÖTV2- Asgari Maktu Vergisi veya ÖTV3 – Oransal Tüketim Vergisi:** ÖTV2 adet bazında sabit tutar olarak uygulanır. ÖTV3 ise perakende fiyat üzerinden yüzde olarak alınır. Şu anda ÖTV2 adet bazında 0,7197 TL'dir, bu da 20 adet sigaradan oluşan bir paket sigara için 14,3940 TL'ye denk gelmektedir. ÖTV3 ise perakende satış fiyatının yüzde 63'ü olarak uygulanmaktadır. Bu vergilerden hangisi yüksekse o alınmaktadır. Tablo 2'de bu durumu açıklayan bir örneğe yer verilmiştir. İki farklı sigara markası olduğunu varsayalım : "A markası" ve "B markası". A markasının satış fiyatı 24 TL iken B markasının satış fiyatı 20 TL olsun. ÖTV2 bileşeni adet bazında sabit tutar olarak uygulandığı için her iki marka için bu tutar 14,3940 TL olmaktadır. Oransal tüketim vergisi ise (ÖTV3) perakende fiyatın yüzde 67'si olup A markası için 15,12 TL iken B markası için 12,60 TL'ye denk gelmektedir. 15,12 TL 14,3940 TL'den daha yüksek bir tutar olduğu için "A markası"na oransal bileşen (ÖTV3) uygulanacaktır. Bunun aksine, 14,3940 TL 12,60 TL'den daha yüksek olduğu için "B markası"na asgari maktu vergi (ÖTV2) uygulanacaktır. Satış fiyatı ne olursa olsun her iki markaya da maktu vergi (ÖTV1) uygulandığı ve ÖTV2 ve ÖTV3 arasında şarta bağlı bir uygulama olduğu için iki marka üzerindeki vergi yükü (perakende fiyat içerisinde vergilerin payı) farklı olacaktır.

Tablo 2 – 3 Ocak 2022 itibarıyla Türkiye'de farklı fiyatlarda satılan sigaralardan alınan vergi bileşenleri gösteren örnek tablo

Rates			
KDV	ÖTV1 – Özel Tüketim Vergisi, paket başına	ÖTV2 – Asgari Maktu Vergi, adet başına	ÖTV3 – Oransal Tüketim Vergisi
15,25%	0,7150 TL	0,7197 TL	63%

Sayısal Örnekler						
Marka	Perakende Satış Fiyatı	KDV	ÖTV1	ÖTV2	ÖTV3	Toplam Vergi Yükü
A	24 TL	3,66 TL	0,7150 TL	14,394 TL	15,12 TL	81,23%
B	20 TL	3,05 TL	0,7150 TL	14,394 TL	12,60 TL	90,80%

Her iki markaya da uygulanır

İki tutardan hangisi yüksekse o uygulanır

Kaynak: 8305 Özel Tüketim Vergisi Kanunu, T.C. Cumhurbaşkanlığı Mevzuat Bilgi Sistemi, T.C. Gelir İdaresi Başkanlığı Mevzuat, Resmi Gazete, TÜRMOB, Verginet, TEPAV derlemeleri ve hesaplamaları
Not: Uygulanan vergi tutarları açık mavi ile gösterilmiştir.

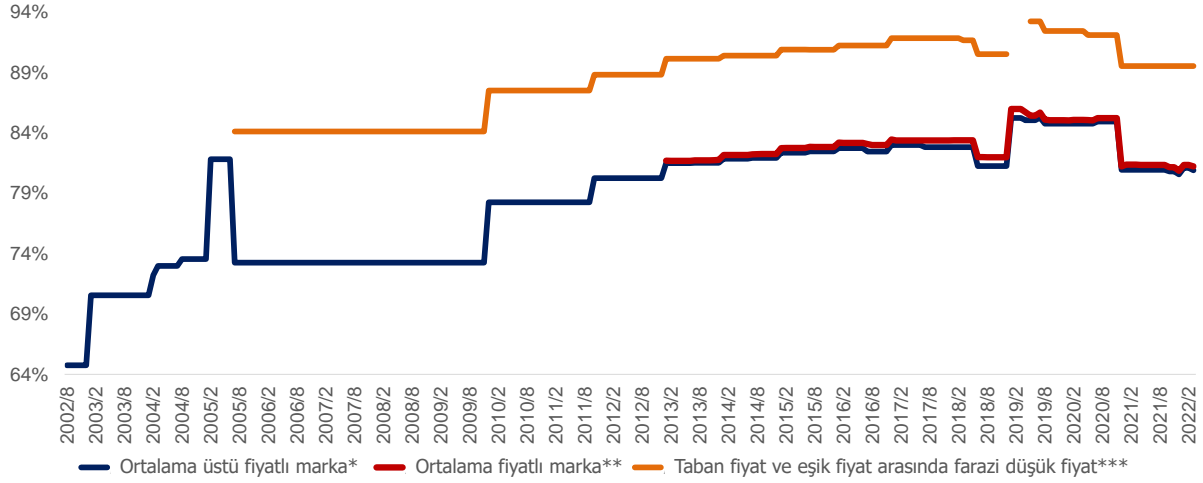
Sigaradan alınan toplam vergi yükü ve alım gücü konusuna daha detaylı girmeden önce Türkiye'deki sigara vergilendirme uygulamalarına ilişkin üç özelliği listeledik:

- **Farklı ürün gruplarında nispi fiyat ayarlaması:** Maktu vergi (ÖTV1) ile birlikte asgari vergi (ÖTV2 ve ÖTV3 arasında yüksek olanın seçilmesi yoluyla alınan vergi) uygulaması farklı fiyatlarda satılan farklı gruplardaki sigaralardan alınan vergi yükünde farklılaşmayı beraberinde getirmektedir. Bu yaklaşımın amacı üst grup ürünler ile düşük fiyatlı alternatifleri arasındaki satış fiyatı farklılıklarını düzenlemektir. Bu yaklaşım tüketicilerin vergi artışı ve dolayısıyla fiyat artışı karşısında sigarayı bırakmak veya azaltmak yerine yüksek fiyatlı sigaralardan düşük fiyatlı olanlara geçme olasılığını sınırlandıracak müdahalelere olanak tanır.^{vii}
- **Dolaylı olarak asgari perakende fiyatı belirlemeye yönelik düzenleme:** ÖTV1 uygulaması kapsamında sigaranın perakende fiyatı ne olursa olsun paket başına sabit tutarda vergi alınmaktadır. Buna ilaveten, ÖTV2 ve ÖTV3 bileşenlerinden yüksek olanın seçilmesine ilişkin kural sebebiyle altında kalırsa ÖTV2'nin ve üzerinde çıkarsa ÖTV3'ün uygulanacağı bir eşik fiyat oluşmuştur. Bu yaklaşım dolaylı olarak sigaraların minimum perakende fiyatını, en azından vergiyi kapsayacağı varsayımıyla belirlemektedir. Asgari fiyat, fiyatın sadece vergilerden oluştuğu varsayılırsa şu şekilde hesaplanabilir: $(\text{ÖTV1} + \text{ÖTV2} * 20) * (1 + \text{KDV})$. 2022 yılı ocak ayında bu vergilendirme sistemi asgari olarak 17,83 TL'lik bir fiyat oluşturmaktadır.
- **Politika değişikliklerinde düzensizlik:** Bazı vergi bileşenleri yüzde cinsinden değil de sabit parasal tutar üzerinden hesaplandığı için vergilendirmenin tüketimi azaltma yönündeki etkisini azaltabilecek şekilde fiyatlardaki değişikliklerin etkilerini gidermek amacıyla düzenli fiyat güncellemelerine ihtiyaç vardır. Bu sebeple Türkiye'deki politika yapıcılar 2013 yılından itibaren ÖTV'nin maktu bileşenleri üretici fiyat endeksine göre yılda iki kez ocak ve temmuz aylarında otomatik olarak ayarlanacak şekilde mevzuatı düzenlemişlerdir.^{viii} Fakat düzenli yapılan bu fiyat güncellemelerine 2017 yılından sonra devam edilmemiştir. Sadece ara sıra bazı ayarlamalar yapılmıştır. Ayrıca 2017 yılında hiçbir ayarlama yapılmamıştır (zaman çizelgesinin tamamı için bkz. Ek 1).

Türkiye tütün ürünlerine en yüksek vergi yükü uygulayan ülkelerden birisi olmuştur. 1994 yılında, yani ÖTV getirilmeden önce, Türkiye'de perakende sigara fiyatlarına uygulanan toplam vergi yükü yaklaşık yüzde 44 civarındaydı. 2000 yılında bu yük yüzde 77'ye çıktı.^{ix} 2002 yılında ÖTV'nin getirilmesiyle birlikte toplam vergi yükü önce yüzde 64'e düşmüş, sonrasında yükselmiştir. Şekil 1'de vergi yükünün perakende fiyatlara nasıl bağlı olduğu ve bu yükün ÖTV'nin getirilmesinden sonra yıllar içerisinde nasıl değiştiği gösterilmektedir. Üç farklı fiyatlı ürün üzerindeki vergi yükü bu şekil üzerinde görülebilir: ortalama fiyatlı ürün; ortalamanın üstünde fiyatlı bir ürün; ve vergi rejiminin getirdiği asgari fiyat ile altında kaldığında ÖTV2'nin uygulanacağı eşik fiyatın tam ortasında farazi düşük fiyatlı bir ürün. Yukarıda açıklandığı gibi, Türkiye'nin uyguladığı karma vergi rejimine göre sigaraya getirilen vergi yükü perakende fiyatlara bağlıdır, bu sebeple vergi yükü ürün grupları arasında farklılaşmaktadır. Şu anda ortalama fiyatlı sigaralar üzerindeki toplam vergi yükü yüzde 81,2'dir. Farazi düşük fiyatlı sigara üzerindeki vergi yükü ise yüzde 90,8 ile çok daha yüksektir. Tütün kontrol politikaları kapsamında DSÖ vergilerin tütün ürünlerinin perakende fiyatının en az yüzde 70'i olmasını önermiştir.^x 2020 yılı istatistiklerine göre 195 ülke arasında 55 ülkede toplam vergi yükü perakende fiyatın yüzde 70'inden fazlasına denktir. Türkiye şu ana kadar uygulanan en yüksek vergi yüküyle bu listede ilk 10 ülke arasındadır.^{xi} En güncel bilgilere göre Türkiye'de sigaraya getirilen toplam vergi yükü AB ortalaması olan yüzde 77,3'ten fazladır. Buna karşın üç AB

ülkesinde (Finlandiya – yüzde 88,23, Estonya – yüzde 87,64 ve Bulgaristan - yüzde 85,27) Türkiye'ye kıyasla sigaraya uygulanan vergi yükü daha yüksektir.^{xii 3}

Şekil 1 – ÖTV'nin getirilmesinden sonra Türkiye'de farklı fiyatlı sigaralara uygulanan toplam vergi yükü, 2002 Ağustos – 2022 Ocak⁴



Kaynak: 8305 Özel Tüketim Vergisi Kanunu, T.C. Cumhurbaşkanlığı Mevzuat Bilgi Sistemi, T.C. Gelir İdaresi Başkanlığı Mevzuat, TÜRMÖB, TÜİK, Resmi Gazete, Verginet, çevrimiçi gazeteler, TEPAV hesaplamaları

Türkiye'de sigara fiyatlarındaki artışa ve sigaradan alınan yüksek vergilere rağmen sigara fiyatları ortalama gelirdeki artışı karşılayacak kadar yüksek olmamıştır; bu sebeple sigara daha kolay alınabilir hale gelmiştir. Yukarıda vurguladığımız gibi sigara üzerindeki vergi yükü yüksek olmasına rağmen tüketimle ilgili kararlar ürünlerin piyasa fiyatlarına ve tüketicilerin harcanabilir gelirine göre alınmaktadır. Vergilendirmenin tütün tüketimini azaltma etkisini değerlendirmek için dikkatimizi sigaranın piyasa fiyatı (perakende satış fiyatı) ve ortalama gelirin zaman içinde değişiminin karşılaştırması üzerinde yoğunlaştırdık (Şekil 2).⁵

³ Geçiş döneminin sonuna kadar Birleşik Krallık da AB mevzuatına tabiydi. Bu sebeple Birleşik Krallık da o dönem için AB ülkeleri listesinde yer almaktaydı. Bu listede AB'de Mart 2019 itibarıyla 20 adet sigaradan oluşan bir paket sigaradan alınan vergiler dikkate alınmaktadır. Analiz birimi ise ağırlıklı ortalama perakende satış fiyatıdır.

⁴ Not: * 1994 ve 2004 arası dönem için TÜİK Tüketici Fiyat Endeksi istatistikleri kapsamında farklı emtialar için aylık fiyatları sunmuştur. Camel (kısa ve uzun), Maltepe (kısa ve uzun), Marlboro (kısa ve uzun), Parliament, Samsun (kısa ve uzun), Tekel 2000, Bafra, Birinci, Bitlis ve Yeni Harman bu veri setinde aylık fiyatları verilen sigara markaları arasındadır. Bu markaların bazılarının piyasada artık bulunamamasına rağmen, Camel, Marlboro, Parliament ve Tekel 2000 halen satılmaktadır. Bu markalar arasında Marlboro ve Parliament'ın şu anki fiyatları TÜİK'in duyurduğu ortalama sigara fiyatlarından daha yüksektir. Bu iki marka arasında satılan adet sigara açısından pazar payı Euromonitor istatistiklerine göre Marlboro için daha fazladır. Buna göre fiyatının ortalamanın üstünde olması, zaman serili bilgilerin olması ve pazar payının yüksek olması nedeniyle kısa Marlboro fiyatı ortalamanın üstünde olan markaları temsil eden bir örnek olarak görülmektedir. Fiyatı ortalamanın üstünde olan sigaralara ilişkin zaman serisi 2002 yılı ağustos ayında başlar. Ocak 2005'ten sonra Marlboro (kısa) için fiyat verileri gazeteler üzerinden yapılan çevrimiçi araştırmalar ile manüel olarak toplanmıştır. Ağustos 2004 ve Haziran 2005 arasında asgari maktu vergi tutarı sigara içindeki yerli tütün miktarına bağlıdır, yerli tütün miktarının daha fazla olduğu sigaralardan daha düşük vergi alınmaktadır. Fiyatı ortalamanın üstünde olan markalar içinse vergi yükünün hesaplanmasında en yüksek vergi tutarı bu dönem için söz konusu olmuştur.

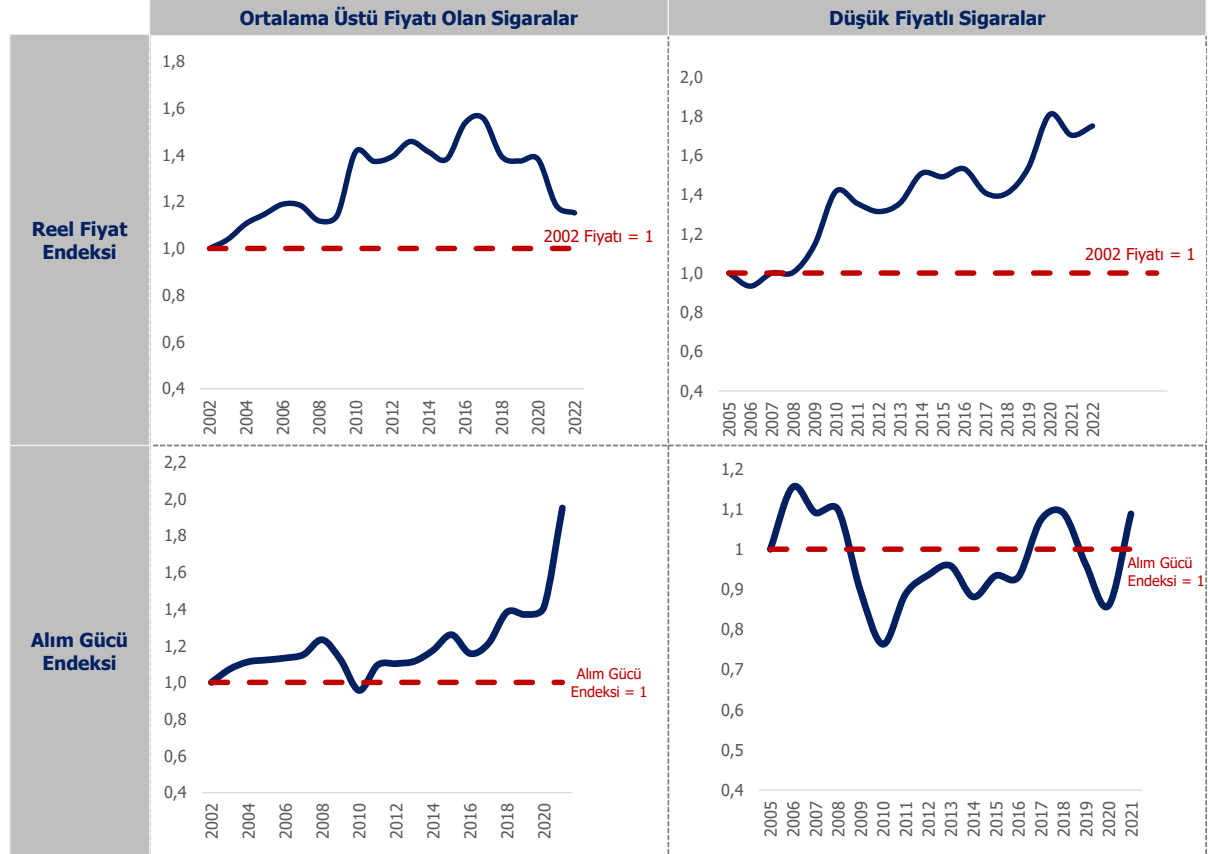
** Ortalama sigara fiyatları ile ilgili TÜİK verileri 2013 yılı ocak ayından sonrası için mevcuttur.

*** Farazi en düşük fiyatın ne olduğu metinde tanımlanmaktadır. Farazi düşük fiyatlı sigaralara ilişkin zaman serili veriler veri kısıtı sebebiyle 2005 yılı temmuz ayında başlamaktadır. "Asgari maktu vergi" Ocak 2019 ve Nisan 2019 arasındaki dönemde uygulanmadığı için eşik fiyat (yani farazi düşük fiyat) bu dönem için hesaplanmamıştır.

⁵ Bu değerlendirme kapsamında en uzun zaman serisi verisine sahip olan ürün analizler için seçilmiştir.

- **Reel fiyatlardaki değişiklik:** İki grup sigarayı araştırmamız kapsamına aldık: ortalamadan yüksek fiyatlı sigaralar ve düşük fiyatlı sigaralar (yani, yukarıda açıklandığı gibi farazi olarak düşük fiyatlı varsayılan sigaralar). Sigaranın nominal fiyatını aylık deflatörle indirgeyerek reel fiyata çevirdik, daha sonra yıllık ortalama aldık. Fiyatı ortalamanın üstünde olan ürün grubunda fiyata ilişkin zaman serisi daha önceki incelemelerimizde olduğu gibi 2002 yılı ve sonrasını kapsamaktadır; düşük fiyatlı grupta ise veri mevcudiyetine göre belirlenmiş olan zaman serisi 2005 ve sonrası için oluşturulmuştur. Her grupta reel fiyat ilk yılda 1'e sabitlenmiştir ve reel fiyat endeksi fiyatların ilk yılki fiyatlara göre yeniden ölçeklendirilmesi yoluyla oluşturulmuştur. İkinci şekilden de görüleceği gibi Türkiye'de reel fiyat endeksi her ne kadar düşük fiyatlı sigaralarda daha belirgin olarak artmış olsa da her iki grupta da artmıştır. Bu sebeple sigaranın bugün 2000'lerin başına kıyasla daha pahalı olduğunu söyleyebiliriz.
- **Gelirdeki değişim:** Alım gücünü değerlendirmek için belirli bir yılda kişi başına düşen gayri safi yurt içi hasıla (GSYİH) ile satın alınabilecek sigara sayısını hesapladık. Alım gücü endeksi oluşturmak için başlangıç yılındaki rakamı 1'e sabitledik ve başlangıç yılındaki rakama göre farklı yıllarda alınabilecek sigara sayısını yeniden ölçeklendirdik. Bulduğumuz sonuçlara göre, fiyatı ortalamanın üstünde olan sigaralar 2010 yılı hariç her yıl daha kolay satın alınabilir hale gelmiştir. Örneğin, geliri kişi başı GSYİH'ya eşit olan bir kişi 2002 yılında 2385 paket sigara alabilirken 2021 yılında 4652 paket sigara alabilmektedir (alım gücü endeksinde 1'den 1,95'e çıkan gözle görülür artışla uyumlu biçimde). Düşük fiyatlı sigaralarla ilgili alım gücünün gösterdiği eğilim ise daha farklıdır. 2005 ile 2021 yılları karşılaştırıldığında sigara alım gücünün bir miktar arttığı görülmüştür, çünkü bu iki yılda kişi başına düşen GSYİH ile 5705 (2005) ve 6209 (2021) paket düşük fiyatlı sigara alınabilmektedir (alım gücü endeksinde 1'den 1,09'a çıkan küçük artışla uyumlu biçimde). Bu grubun alım gücü endeksi 2009-2017 arasındaki dönemde 0,96 ile 1,07 arasında değişmiştir. Bu ürünlerden alınan yüksek (perakende fiyatın yüzde 90'ından fazla) vergi yüküne rağmen Türkiye'de ortalama gelire düşük fiyatlı sigaraları alım gücünde uzun vadede önemli bir azalma olmadığı açıktır. Özetlemek gerekirse, yüksek vergi yüküne ve tüketim vergilerinde sürekli yapılan artışa rağmen fiyatı ortalamanın üstünde olan sigaralar genel anlamda daha kolay alınabilir hale gelmiştir ve 2005 yılından sonra düşük fiyatlı sigaraların satın alınabilirliği fazla değişmemiştir.
- ➔ Sigaranın perakende fiyatı ve gelire ilgili bu iki bulgu bir araya getirildiğinde yüksek vergi oranlarına rağmen sigaranın Türkiye'de satın alınabilirliği azalacak kadar pahalı olmadığı çok net biçimde ortaya çıkmaktadır.

Şekil 2 – Türkiye'deki iki grup sigara için reel fiyat endeksi ve satın alma endeksi



Kaynak: T.C. Cumhurbaşkanlığı Mevzuat Bilgi Sistemi, 8305 Özel Tüketim Vergisi Kanunu, T.C. Gelir İdaresi Başkanlığı Mevzuat, Resmi Gazete, Verginet, TÜROMB, TÜİK, çevrimiçi gazeteler, Euromonitor, TEPAV hesaplamaları

Not: * Fiyatı ortalamanın üstünde olan sigaralara ilişkin zaman serisi önceki analizlerde olduğu gibi 2002 yılı ağustos ayında başlar. Ucuz segmentteki sigaralar için 2005 yılına ait zaman serisi ise veri kısıtları sebebiyle temmuz ayında başlar. Ayrıca 2020 yılı haziran ayına kadar olan dönemi kapsar.

Sonuç

Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri (SKH) kapsamında tütün kontrol politikaları, tütün ürünlerinin sağlık üzerindeki olumsuz etkilerini, bağımlılığı azaltmak ve bu ürünlerin piyasa dışı satışlarını takip etmek amacıyla dünya çapında uygulanmaktadır.^{xiii} SKH'ler kapsamındaki hedeflerden biri de 2010 ve 2025 yılları arasında 15 yaş ve üstü bireylerde tütün kullanım sıklığında nispi yüzde 30'luk bir azalmayı gerçekleştirmektir.^{xiv} Bu SKH hedefine uygun azalmaya ulaşmak şöyle dursun, tam tersine, Türkiye 2010 ila 2019 yılları arasındaki dönemde yetişkinler arasında günlük sigara içme sıklığında yüzde 2,6'lık bir artış yaşamıştır.

Türkiye'nin DSÖ'nün belirlediği tütün kontrol önlemlerinin hepsini hayata geçirmiş olmasına ve Tütün Salgınını Kontrol Etmeye Yönelik Politika Paketi (MPOWER) içerisinde yer alan önlemlerin hepsini benimseme konusunda dikkat çekici bir performans sergilemesine rağmen, tütün ürünleri kullanım sıklığında görülen artış tütün salgını ile mücadele etmek için yeni bir yaklaşıma ihtiyaç olduğunu göstermektedir. Bu notta vergiler, dolayısıyla da alım gücü, boyutuna odaklandık. Dünyada yapılmış olan araştırmalar tütün ürünlerinden alınan yüksek vergilerin ve yüksek fiyatların tütün kullanımını azaltmak açısından etkili olduğunu net biçimde göstermesine karşın, Türkiye'deki mevcut durum etkili politikalar tasarlamak açısından yeni bir bakış açısına ihtiyaç olduğunu göstermektedir.^{xv} Özellikle de vergi yükünün ve reel sigara fiyatlarının artmasına rağmen, ortalama gelirdeki artıştan dolayı Türkiye'de sigara, ortalama

gelire göre daha ucuz hâle gelmiştir. Tütün ürünlerinin perakende fiyatları ve bu ürünlere ilişkin alım gücü tüketicilerin davranışlarının temel belirleyicileri arasındadır. Bu sebeple sigara üzerindeki vergi yükünden ziyade sigaranın satın alınabilirliği de izlenmesi gereken belli başlı göstergeler arasında olmalıdır. Türkiye'de tütün kontrol politikaları oluşturulurken sadece vergiye ve fiyata odaklanmanın yeterli olmayacağı açıktır.

Bu bulgular maktu vergilerle ilgili olarak hâlihazırda uygulanan otomatik vergi ayarlama mekanizmasının sadece enflasyona cevaben değil aynı zamanda gelir artışına da uygun olarak gözden geçirilmesi ihtiyacını gözler önüne sermektedir.^{xvi} Buna karşın, enflasyon baskısına karşı otomatik güncelleme yapan mekanizmaya bile son birkaç yılda zaman zaman ara verilmiştir.^{xvii} Bu durum bize, tütün kontrol politikalarının birçok politika alanı ile kesiştiği düşünülecek olursa çok hedefli politika oluşturulması gerektiğini hatırlatmaktadır. Örneğin vergi politikaları söz konusu olduğunda politika tasarlarken dikkate alınması gereken diğer zorluklar/hususlar şu şekildedir: (i) tütün tüketiminin yüksek vergi geliri oluşturma kabiliyeti, (ii) vergi artışlarının enflasyon baskısı ve (iii) talebin kaçak ürünlere kayması tehdidi. Bu durumda, bu karmaşık sorunun diğer boyutları da dikkate alındığında vergilerin tek politika aracı olarak kullanılmaması gerekliliği ortaya çıkar. İleride yürütülecek politika oluşturma süreçlerine katkıda bulunmak için tütün kontrol politikaları araçlarının diğer bileşenlerine dair veriye dayalı politika incelemelerimizi sizlerle paylaşmaya devam edeceğiz.

Ek 1 - 2002 yılında Özel Tüketim Vergisi'nin (ÖTV) Getirilmesinden sonra Türkiye'de Sigaranın* Vergilendirmesine yönelik Düzenlemelerin Zaman Çizelgesi (SCT)

Uygulama Başlangıç Tarihi	Tüketim Vergileri (Özel Tüketim Vergisi)			
	Her ikisi de uygulanır		Hangisi yüksekse o uygulanır	
	KDV, % (**)	Maktu Vergi, TL, Paket başına	Asgari Maktu Vergi, TL, Adet başına	Oransal Vergi, %
Ağustos 2002 ^{xviii}	15.25			49.50
Ocak 2003 ^{xix}	15.25			55.30
Şubat 2004 ^{xx}	15.25	0.025, 0.050, 0.080 (***)		55.30
Ağustos 2004 ^{xxi}	15.25	0.350, 0.450, 0.600, 1.000 (***)		28.00
Ağustos 2004 ^{xxii}	15.25	0.350, 0.535, 1.000 (***)		28.00
Ocak 2005 ^{xxiii}	15.25	0.350, 0.534, 1.000 (***)		28.00
Şubat 2005 ^{xxiv}	15.25	0.376, 0.800, 1.350 (***)		28.00
Temmuz 2005 ^{xxv}	15.25		0.0600	58.00
Mart 2006 ^{xxvi}	15.25		0.0600	58.00
Şubat 2007 ^{xxvii}	15.25		0.0700	58.00
Kasım 2007 ^{xxviii}	15.25		0.0750	58.00
Ocak 2008 ^{xxix}	15.25		0.0775	58.00
Temmuz 2008 ^{xxx}	15.25		0.0775	58.00
Haziran 2009 ^{xxxi}	15.25		0.1025	58.00
Aralık 2009 ^{xxxii}	15.25		0.1325	63.00
Şubat 2011 ^{xxxiii}	15.25		0.1325	63.00
Ekim 2011 ^{xxxiv}	15.25		0.1450	69.00
Ekim 2011 ^{xxxv}	15.25		0.1450	65.00
Ocak 2013 ^{xxxvi}	15.25	0.0900	0.1575	65.25
Temmuz 2013 ^{xxxvii}	15.25	0.0922	0.1613	65.25
Ocak 2014 ^{xxxviii}	15.25	0.1300	0.1875	65.25
Temmuz 2014 ^{xxxix}	15.25	0.1366	0.1971	65.25
Ocak 2015 ^{xl}	15.25	0.1866	0.1971	65.25
Temmuz 2015 ^{xli}	15.25	0.1968	0.2103	65.25
Ocak 2016 ^{xlii}	15.25	0.2468	0.2210	65.25
Temmuz 2016 ^{xliii}	15.25	0.2546	0.2280	65.25
Aralık 2016 ^{xliv}	15.25	0.3246	0.2280	65.25
Mart 2018 ^{xlv}	15.25	0.3246	0.2429	65.25
Haziran 2018 ^{xlvi}	15.25	0.4200	0.2800	63.00
Ocak 2019 ^{xlvii}	15.25	0.4200	-	67.00
Mayıs 2019 ^{xlviii}	15.25	0.4200	0.2679	67.00
Temmuz 2019 ^{xliv}	15.25	0.4539	0.2895	67.00
Ağustos 2019 ⁱ	15.25	0.4539	0.3899	67.00
Mayıs 2020 ⁱⁱ	15.25	0.4539	0.4569	67.00
Temmuz 2020 ⁱⁱⁱ	15.25	0.4851	0.4883	67.00
Aralık 2020 ⁱⁱⁱⁱ	15.25	0.4851	0.4883	63.00
Ocak 2022 ^{liv}	15.25	0.7150	0.7197	63.00

Kaynak: 8305 Özel Tüketim Vergisi Kanunu, T.C. Cumhurbaşkanlığı Mevzuat Bilgi Sistemi, T.C. Gelir İdaresi Başkanlığı Mevzuat, Resmi Gazete, TÜRMOB, Verginet, TEPAV derlemeleri

Not: * ÖTV Kanunu (III)-B cetvelinde HS sınıflandırmasına göre kodu 2401.20 olan kalem paylaşılmıştır.

** Fiili KDV oranı yüzde 18'dir; burada KDV'nin perakende fiyat içerisindeki payı gösterilmiştir.

*** Bu yıllar için uygulanan vergiye yönetmelikte "asgari maktu vergi" adı verilmiş ve bu verginin ilk başta tane olarak alınacağı duyurulmuş olmasına rağmen, uygulamadaki kural cari "asgari maktu vergi" oranından farklıydı. Özellikle de Şubat 2004 ve Şubat 2015 arasında "asgari maktu vergi" günümüzdeki ÖTV gibi tüm sigaralardan alınıyordu. Halihazırda kullanılan terminolojiye uygun olması için Şubat 2004 ve Şubat 2005 arasında uygulanan "asgari maktu vergi" tabloda "maktu vergi" başlıklı sütunda yer almaktadır.

*** Bu maktu vergiler zaman içerisinde değişen farklı kriterlere göre uygulanmıştır. Şubat 2004 tarihli yönetmelikte vergi tutarı perakende fiyata dayalıydı. Ağustos 2004, Ocak 2005 ve Şubat 2005'te uygulanan tutar yerli tütün miktarına dayalıydı.

Sayfa Sonu Notları / Kaynakça

- ⁱ Petit, Patrick, ve Janos Nagy. "How to Design and Enforce Tobacco Excises?" Uluslararası Para Fonu, Ekim 2016. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/howtonotes/2016/howtonote1603.pdf>.
- ⁱⁱ "WHO Technical Manual on Tobacco Tax Administration." Dünya Sağlık Örgütü, 2011. https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/44316/9789241563994_eng.pdf?sequence=1.
- ⁱⁱⁱ A.g.e.
- ^{iv} A.g.e.
- ^v "Uluslararası Pasaport İstatistikleri." Euromonitor, 16 Temmuz 2019. TEPAV hesaplamaları
- ^{vi} Önder, Zeynep. "The Economics of Tobacco in Turkey". Washington, DC: Dünya Bankası. 2002. <http://documents.worldbank.org/curated/en/957951468110978956/The-economics-of-tobacco-in-Turkey-new-evidence-and-demand-estimates>.
- ^{vii} "WHO Technical Manual on Tobacco Tax Administration." Dünya Sağlık Örgütü, 2011. https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/44316/9789241563994_eng.pdf?sequence=1.
- ^{viii} "6322 Sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Madde 30." TBMM Mevzuat Bilgi Sistemi. Erişim: 27 Haziran 2020. <https://mevzuat.tbmm.gov.tr/mevzuat/faces/madedetaylari?psira=112604>.
- ^{ix} Önder, Zeynep. "The Economics of Tobacco in Turkey". Washington, DC: Dünya Bankası. 2002. <http://documents.worldbank.org/curated/en/957951468110978956/The-economics-of-tobacco-in-Turkey-new-evidence-and-demand-estimates>.
- ^x "WHO Technical Manual on Tobacco Tax Administration." Dünya Sağlık Örgütü, 2011. https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/44316/9789241563994_eng.pdf?sequence=1.
- ^{xi} "WHO Report on the Global Tobacco Epidemic 2021." Cenevre: DSÖ. 2019, TEPAV hesaplamaları <https://www.who.int/teams/health-promotion/tobacco-control/global-tobacco-report-2021>.
- ^{xii} Asen, Elke. "Cigarette Taxes in Europe." Tax Foundation, 22 Ağustos 2019. <https://taxfoundation.org/cigarette-tax-europe-2019/>.
- ^{xiii} "Tobacco Control & the Sustainable Development Goals." DSÖ Avrupa. Erişim: 27 Haziran 2020. https://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0020/340193/TOBACCO-CONTROL-AND-THE-SUSTAINABLE-DEVELOPMENT-GOALS_Edited.pdf.
- ^{xiv} Aungkulanon, Suchunya, Siriwan Pitayangsarit, Kanitta Bundhamcharoen, Chutima Akaleephan, Virasakdi Chongsuvivatwong, Ratsida Phoncharoen, and Viroj Tangcharoensathien. "Smoking Prevalence and Attributable Deaths in Thailand: Predicting Outcomes of Different Tobacco Control Interventions." *BMC Public Health*, 23 Temmuz 2019. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6651958/>.
- ^{xv} "WHO Technical Manual on Tobacco Tax Administration." Dünya Sağlık Örgütü, 2011. https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/44316/9789241563994_eng.pdf?sequence=1.
- ^{xvi} A.g.e. https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/44316/9789241563994_eng.pdf?sequence=1
- ^{xvii} Karanfil, Neşe. "Sigaraya Zam Yok, İçkiye Var." Hürriyet, 31 Ekim 2017. <https://www.hurriyet.com.tr/ekonomi/sigaraya-zam-yok-ickiye-var-40628125>.
- ^{xviii} "Resmi Gazete", Türkiye Cumhuriyeti. 12 Haziran 2002. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2002/06/20020612.htm#1>.
- ^{xix} "Resmi Gazete", Türkiye Cumhuriyeti. 8 Ocak 2003. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2003/01/20030108M1.htm>.
- ^{xx} "Resmi Gazete", Türkiye Cumhuriyeti. 27 Şubat 2004. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2004/02/20040227.htm#1>.

- xxi “Resmi Gazete”, Türkiye Cumhuriyeti. 10 Ağustos 2004.
<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2004/08/20040810.htm#2>.
- xxii “Resmi Gazete”, Türkiye Cumhuriyeti. 29 Ağustos 2004.
<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2004/08/20040829M1.htm>.
- xxiii “Resmi Gazete”, Türkiye Cumhuriyeti. 27 Ocak 2005.
<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2005/01/20050127-4.htm>.
- xxiv “Resmi Gazete”, Türkiye Cumhuriyeti. 1 Şubat 2005.
<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2005/02/20050201-1.htm>.
- xxv “Resmi Gazete”, Türkiye Cumhuriyeti. 28 Temmuz 2005.
<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2005/07/20050728-1.htm>.
- xxvi “Resmi Gazete”, Türkiye Cumhuriyeti. 8 Nisan 2006.
<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/04/20060408-1.htm>.
- xxvii “Resmi Gazete”, Türkiye Cumhuriyeti. 17 Şubat 2007.
<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2007/02/20070217-6.htm>.
- xxviii “Resmi Gazete”, Türkiye Cumhuriyeti. 2 Kasım 2007.
<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2007/11/20071102-4.htm>.
- xxix “Resmi Gazete”, Türkiye Cumhuriyeti. 24 Ocak 2008.
<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2008/01/20080124-2.htm>.
- xxx “Resmi Gazete”, Türkiye Cumhuriyeti. 2 Temmuz 2008.
<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2008/07/20080702-3.htm>.
- xxxi “Resmi Gazete”, Türkiye Cumhuriyeti. 16 Haziran 2009.
<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/06/20090616M1-1.htm>.
- xxxii “Resmi Gazete”, Türkiye Cumhuriyeti. 31 Aralık 2009.
<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/12/20091231-3.htm>.
- xxxiii “Resmi Gazete”, Türkiye Cumhuriyeti. 25 Şubat 2011.
<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/02/20110225M2-1.htm>.
- xxxiv “Resmi Gazete”, Türkiye Cumhuriyeti. 13 Ekim 2011.
<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/10/20111013-1-1.htm>.
- xxxv “Resmi Gazete”, Türkiye Cumhuriyeti. 26 Ekim 2011.
<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/10/20111026-10.htm>.
- xxxvi “Resmi Gazete”, Türkiye Cumhuriyeti. 1 Ocak 2013.
<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/01/20130101-1-1.pdf>.
- xxxvii “Alkollü İçkiler ve Tütün Mamullerinde ÜFE Oranında ÖTV Artışı Yapıldı.” Verginet. Deloitte, 12 Temmuz 2013. <https://www.verginet.net/dtt/11/Vergi-Sirkuleri-2013-84.aspx>.
- xxxviii “Resmi Gazete”, Türkiye Cumhuriyeti. 1 Ocak 2014.
<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/01/20140101-2.htm>.
- xxxix “ÖTV Oranları.” TÜRMOB, 1 Temmuz 2014.
<https://TÜRMOB.org.tr/ekutuphane/detailPdf/d8cb2710-388f-4116-8b51-2ac51c0d86f7/>.
- xl “Resmi Gazete”, Türkiye Cumhuriyeti. 1 Ocak 2015.
<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2015/01/20150101-7-1.pdf>.
- xli “ÖTV Oranları.” TÜRMOB, 8 Temmuz 2015.
<https://TÜRMOB.org.tr/ekutuphane/detailPdf/ee9a0723-b7de-46a9-8cc9-f132a5a22719/>.
- xlii “Resmi Gazete”, Türkiye Cumhuriyeti. 1 Ocak 2016.
<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/01/20160101-4.pdf>.
- xliiii “ÖTV Oranları.” TÜRMOB, 4 Temmuz 2016.
<https://TÜRMOB.org.tr/ekutuphane/detailPdf/c5e3b185-63b0-467a-b52e-275ca2b90f38/>.
- xliv “Resmi Gazete”, Türkiye Cumhuriyeti. 1 Aralık 2016.
<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/12/20161201-1.pdf>.

xlv "Resmi Gazete", Türkiye Cumhuriyeti. 27 Mart 2018.

<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/03/20180327M3-1.pdf>.

xlvi "Resmi Gazete", Türkiye Cumhuriyeti. 30 Haziran 2018.

<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/06/20180630-13.pdf>.

xlvii "Resmi Gazete", Türkiye Cumhuriyeti. 5 Ocak 2019.

<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2019/01/20190105-8.pdf>.

xlviii "Resmi Gazete", Türkiye Cumhuriyeti. 1 Mayıs 2019.

<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2019/05/20190501-1.pdf>.

xlix "(III) Sayılı Liste [4760 Sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanununun (12/3) Maddesi Uyarınca Güncellenen Liste]." Gelir İdaresi Başkanlığı, 2 Mart 2019.

https://www.gib.gov.tr/fileadmin/mevzuatek/otv_oranlari_tum/03_07_2019_III_sayili_liste.pdf.

l "Resmi Gazete", Türkiye Cumhuriyeti. 15 Ağustos 2019.

<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2019/08/20190815-16.pdf>.

li "Resmi Gazete", Türkiye Cumhuriyeti. 13 Mayıs 2020.

<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2020/05/20200513-16.pdf>.

lii "Resmi Gazete", Türkiye Cumhuriyeti. 15 Temmuz 2020.

<https://www.pwc.com.tr/tr/hizmetlerimiz/vergi/dolayli-vergi/bultenler/kdv-otv-bultenleri/2020/alkollu-icecekler-ve-tutun-mamullerinde-uygulanen-maktu-otv-tutarlar%C4%B1nda-ufe-artisi.html>

liiii "Resmi Gazete", Türkiye Cumhuriyeti. 25 Aralık 2020.

<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2020/12/20201225-1.pdf>

liv 4760 Sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanununa Ekli (IV) Sayılı Listede Yer Alan Bazı Malların Özel Tüketim Vergisi Oranlarına Esas Özel Tüketim Vergisi Matrahlarının Yeniden Tespiti Hakkında Karar https://www.gib.gov.tr/fileadmin/mevzuatek/otv_oranlari_tum/03012022_III_sayili_liste.pdf