Sosyal Koruma Sistemi Aracı Olarak "Monotax" ve İktisadi Kalkınma

Monotax As A Social Protection Implementation And Economic Development

H. Gülçin Beken*

Abstract: Social protection schemes are the influential tools to reach the planned economic development level and to alleviate poverty and inequality. The coverage and financing method of social protection schemes affect the sustainability of the system. As a way of increasing the coverage of social protection schemes, Monotax (Monotributo)-simplified single-tax- is implemented as an innovative method. Monotax regime is commonly implemented in Latin American countries as a single tax for low-income households and small enterprises. The rationale behind implementing the Monotax system is the combination of factors such as high informality of labor markets and the majority of small and medium enterprises. The reason for informality can be found in the changing development strategies, tax burden, and wage level of the region. In addition to that, the low productivity level of small and medium enterprises as a firm source of employment decreases the tax revenue of the state. Although case studies differ for each country, the main reason for these differences can be found as social policy implementations, financing method and cost, and the structure of tax policies. The expected benefits of the Monotax regime are to increase economic growth, to decrease income inequality and to alleviate poverty. If the social protection schemes are carried out by the principles of universality and redistribution of income, the contribution of the Monotax regime should also be taken into account. The way how simplified tax regimes are implemented in the Latin American region as a whole and the country cases of Brazil and Uruguay are given in this research.

Structured Abstract: Social protection policies and schemes are widely used in order to overcome some socio-economic problems. These policies provide a basic level of guarantee and security for children, for older persons and for all in society. After the 1990s, social protection mechanisms were developed as a reaction to social safety nets of previous periods. With the support and the change of perspectives of well-known international organizations, social protection programs accepted as a basic human right and social investment.

Social protection tools can be implemented as social assistance, social security and the labour market policies. In this manner, it covers both economic and social policies. Besides, these social protection mechanisms are critical for realizing and performing the goals of sustainable development. Most countries accept and adopt several social protection policies as a way of achieving development. Social protection and

* Dr. Öğr. Üyesi, Gümüşhane Üniversitesi, İİBF, Ekonomi Bölümü

Asst. Prof. Dr., Gümüşhane University, Gümüşhane Faculty of Economics and Administrative Sciences/Department of Economics

ORCID 0000-0002-1664-456X

carminomeo@hotmail.com

Cite as/ Atıf: Beken, H. G. (2020). Sosyal koruma sistemi aracı olarak "Monotax" ve iktisadi kalkınma, *Turkish Studies - Social*, 15(2), 51-67. <https://dx.doi.org/10.29228/TurkishStudies.40607>

Received/Geliş: 16 January/Ocak 2020

Accepted/Kabul: 25 February/Şubat 2020

Copyright © INTAC LTD, Turkey

Checked by plagiarism software

Published/Yayın: 29 February/Şubat 2020

CC BY-NC 4.0

economic development are interdependent. When the nexus between social protection and economic growth is analyzed, there should be a virtuous cycle which has both direct and indirect effects on the development on micro, meso and macro levels.

Regarding these social protection schemes and programs, the main concern is how to finance them if they are universal and generous. It is an efficient way to broaden the fiscal space if it is a developing country. Monotax (single tax) schemes can also be seen as a way to increase fiscal space by integrating social security coverage and tax contributions in these countries.

Monotax, SIMPLES, Super SIMPLES and RISE are examples of new innovative policy tools in the field of social protection especially found in the Latin American continent. It is not surprising to see these innovative solutions in this region due to its historical persistent problems. One of the problems is high informality both in labour markets and employment and the other one is the majority of small and medium enterprises in the market. With the strategic cooperation of tax authorities and social security management, the countries in the continent tried to shift from informal structure to formal structure and to extend the social security coverage. By the simplification of tax system, it is expected to increase the social security coverage. Therefore, the simplified tax systems of Monotax and SIMPLES were implemented in the majority of countries so the small taxpayers have covered by voluntary contributions. These small taxpayers are free to enter in or exit from the system.

In addition to this, these simplified systems are crucial for fighting with informality. All the taxes and social contributions are gathered in one structure. They are also differentiated by income levels. It is noteworthy to mention that these systems have also some disadvantages both by the decrease in tax collection in the short term and also the side effects such as tax evasion and fraud. Considering these inefficiencies and failures, these systems were redesigned and restructured in order to correct the undesirable outcomes.

The analysis in order to measure the performance of the Monotax system is so far not sufficient to evaluate the system completely. It can be easily said that a tax system like Monotax has an effect on small and medium enterprises in order to hire new workers. Another result is that the Monotax system can be found successful by decreasing the cost of formalization. Further examination is still needed in order to analyze the effect of simplified tax systems on the formalization process and tax revenues. The ratio of simplified tax revenues is not so high as it is expected but the number of simplified taxpayers has been increasing. The aim of this research is to show the economic dynamics of this region historically and try to explain their policy choices on the road to development.

Keywords: Social protection, Monotax (Monotributo) system, Development, Latin American, Informality.

Öz: Sosyal koruma programları; ülkelerin yoksulluk ve eşitsizlikle mücadelesinde, hedeflenen iktisadi kalkınma düzeyine ulaşmada kullandıkları önemli araçlar arasında yer almaktadır. Sosyal korumanın kapsamı ve finansmanı, sosyal koruma sisteminin sürdürülebilirliği üzerinde etkili olmaktadır. Sosyal koruma sistemlerinin kapsamının genişletilebilmesi noktasında başvurulan inovatif yöntemler arasında "Monotax (Monotributo)" tek vergi uygulaması ile karşılaşılmaktadır. Latin Amerika bölgesinde örneklerine rastlanan "Monotax" rejimi, kendi işinin sahibi olan düşük gelirli hanehalkları ve küçük ölçekli işletmelere yönelik olarak uygulanan tek bir vergiyi ifade etmektedir. Latin Amerika ülkelerinde Monotax gibi basitleştirilmiş tek vergi sistemlerinin uygulanmasının arka planında, işgücü piyasalarındaki yüksek enformel yapı ve küçük ve orta ölçekli işletmelerin yaygınlığı yer almaktadır. Enformel yapının ortaya çıkmasında değişen kalkınma stratejileri, vergi yükü ve ücret düzeyi gibi faktörler belirleyici olmaktadır. Bölgede önemli birer istihdam kaynağı olarak varlık sürdüren küçük ve orta ölçekli işletmelerin verimlilik düzeyinin düşük olması, devletin vergi gelirini azaltmaktadır. Bu nedenle, bölgenin koşullarına özgü olarak formelleştirmeyi ve sosyal güvenlik kapsamına dahil olanları arttırabilmek adına Monotax gibi basit tek vergi sistemlerinin uygulanması tercih edilmektedir. Bölge içerisindeki ülke örneklerinin uygulama biçimlerinde farklılıklar görülse de; bunun arka planında ülkelerde geçerli olan sosyal politika uygulamaları, bunların nasıl finanse edildiği ve vergi politikalarının yapısının etkili olduğu unutulmamalıdır. "Monotax" rejiminden beklenen fayda genellikle ekonomik büyümenin sağlanması, gelir dağılımının düzeltilmesi ve yoksullukla mücadelede başarı kazanmaktır. Sosyal koruma sistemleri evrensellik ve gelirin yeniden dağılımı amacıyla uygulanıyorsa; "Monotax" rejiminin bu amacın daha sağlam bir şekilde gerçekleştirilmesine katkı sağlayıp-sağlamadığı

konusu önemlidir. Çalışmada, genel olarak Latin Amerika bölgesi ile birlikte Brezilya ve Uruguay üzerinden basitleştirilmiş tek vergi sisteminin uygulanma şekilleri incelenecektir.

Anahtar Kelimeler: Sosyal koruma, Monotax rejimi, Latin Amerika, kalkınma, enformellik.

Giriş

Sosyal koruma programları; geliri yeniden dağıtan mekanizmalar ve işgücü piyasasını düzenlemeye yönelik teşviklerle ele alındığında kapsayıcı ve sürdürülebilir kalkınmanın sağlanmasında ülkelerin kullandıkları önemli bir araç olmaktadır. Yoksullukla, eşitsizlikle ve yoksullukla bireylerin başa çıkma becerisini ve kapasitesini arttıracak her türlü destek, sosyal koruma planları içerisinde ele alınabilir. Dönemlere göre benimsenen sosyal koruma bakış açısında değişiklikler olsa da, günümüzde sosyal korumaya artık temel bir hak olarak bakılmakta ve sosyal korumaya duyulan ihtiyaç da temel bir gereksinim olarak kabul edilmektedir.

Sosyal koruma programları, bireyin yaşam süresi boyunca karşılaşabileceği pek çok risk ve sorun karşısında onun yaşamını idame ettirebilmesini sağlayacak düzenlemelerle ilişkilidir. İşsizlik, hastalık, eğitim v.b. alanlarda bireylerin bazı garantilere sahip olması için kullanılabilecek araçlar ve politikalar, sosyal korumaya ilişkin değişen bakış açısı ile birlikte çeşitlenmiştir. Sosyal koruma tabanının genişletilmesi ve kapsamının arttırılabilmesi adına ülkelerin daha inovatif çözümler arayışında olduğu görülmektedir.

İnovatif çözümler noktasında kendi tarihsel süreçleri içerisinde enformel istihdamın yüksekliği ve küçük-orta ölçekli işletmelerin yaygınlığı sorunu ile karşıya karşıya gelen Latin Amerika ülkelerine çalışma içerisinde yer verilmiştir. İnovatif politikalar ile enformel piyasaların ve istihdamın maliyetini düşürmeye çalışırken, birey ve vatandaş arasında da çağın gerektirdiklerine uygun yeni bir sosyal sözleşmenin oluşturulması da amaçlanmaktadır. Bu bağlamda öncelikle sosyal koruma sistemlerine yer verilmiş, sonrasında da enformel yapı ve küçük-orta işletmeler üzerinden Latin Amerika bölgesindeki temel sorunlara yer verilmiştir. Bölge içinden Brezilya ve Uruguay seçilerek, Monotax (Monotributo) ve SIMPLES basitleştirilmiş tek vergi sistemleri açıklanmaya çalışılmıştır.

1.Sosyal Koruma Sistemleri ve Programları: Kim İçin?

Sosyal koruma hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelere beşeri sermayenin kuvvetlendirilmesi, yoksulluk ve eşitsizlikle mücadele, yaşam boyu karşılaşılabilecek riskler ve krizler karşısında dayanıklılığın artırılması, istihdamın ve toplumsal uyumun sağlanması amaçlarıyla benimsenen çeşitli politika ve uygulamaların birlikteliğini ifade etmektedir. Sosyal korumayı tanımlarken farklı unsurlar ön plana çıkarılsa da; "*Belirli bir toplumda ya da yönetim biçiminde, toplumsal olarak kabul edilemez kırılganlık, risk ve yoksulluk durumları karşısında alınan kamusal (sivil toplum kuruluşları ve/veya devlet ya da ikisinin birlikteliği ile) eylemleri ifade ettiği* " söylenebilir. Toplumun en yoksullarının karşılaştığı yoksulluk ve kırılganlıklar kadar, yoksul olmayanların da yaşam çevrimleri içerisinde karşılaşabilecekleri özel ihtiyaçlar ve şoklar karşısında sunulacak güvencelerin tamamı sosyal koruma ile ilgilidir (Norton v.d., 2000:8). Aslında sosyal koruma günümüzde artık eğitim ve sağlık gibi sosyal alanların ve yaşlılara, engellilere yönelik sosyal desteklerin ötesine geçen, bunlardan daha fazlasını ifade eden bir kavram halini almıştır (Farrington, 2005:3).

1980'lerin sonu ve 1990'ların başında uygulanan sosyal güvence ağına yaklaşımına bir tepki olarak sosyal koruma programları ortaya çıkmıştır. Sosyal güvence ağı, o dönemlerde yaygın olan yapısal uyum programlarının ayrılmaz bir parçası olduğu gibi genellikle kısa dönemli, geçici ve kalıntısız bir politika aracı olarak kapsamlı sosyal refah programları uygulayamayacak kadar zayıf ve sadece minimum sosyal destek sağlayabilecek kadar fakir ülkelerde uygulanmıştır (Videt, 2014).

1990'ların sonu ve 2000'li yılların başı ile uluslararası örgütlerin de (Uluslararası Çalışma Örgütü, Dünya Bankası, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı v.b.) benimsedikleri politikalardaki değişiklikler sonucunda sosyal koruma hem bir temel hak hem de bir sosyal yatırım olarak kabul edilmeye başlamıştır (Merrien, 2013:96).

Sosyal koruma araçları aslında bireylerin, hanehalklarının ve toplumların karşılaştıkları stresi yönetebilme becerilerini geliştirir. Bazı sosyal koruma önlemleri içsel (etkilenen birey, hane, toplumun kendisi tarafından alınır) iken; dışsal olanlar diğer aktörler (hükümetler, STK v.b) tarafından alınır. Dışsal olanların insanların yaşamları üzerindeki etkisi, temel işlevleri düşünüldüğünde; a) refah araçları b) sigorta araçları ve c) dayanıklılık inşa eden araçlar niteliğinde olmalarıdır (Dorward v.d.,2006:6). Farrington (2005:4) ise bu sosyal koruma araçlarını önleyici, hafifletici ve başa çıkma stratejileri şeklinde sınıflandırmıştır.

Sosyal koruma araçları; sosyal destekler, sosyal sigorta ve işgücü piyasasına yönelik programlar biçiminde uygulanabilir. Bu araçların ne şekilde düzenleneceği, izlenen politika ve/veya programların amaçlarına (tüketimi desteklemek, beşeri sermayeyi güçlendirmek, aynı ve nakdi transfer sunmak, ödenekler sağlamak, katkılı/katkısız sistemlere ilişkin finansal düzenlemeler yapmak v.b.) bağlı olarak belirlenmektedir (Mathers ve Slater, 2014: 7).

Sosyal koruma, Birleşmiş Milletler 2015 sonrası Binyıl Kalkınma hedeflerine (Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri 2015 sonrası)¹ ulaşılmasında da benimsenebilecek ve tercih edilecek araçlardan biridir. Sosyal koruma; sağlık, eğitim, beslenme ve çevre koruma gibi alanlarda temel ve gerekli hizmetlere evrensel düzeyde erişimin sunulması işlevini yerine getirir. Sosyal koruma planları yoksullukla ve eşitsizlikle savaştı, yoksulluk ve eşitsizliğin çoklu yönleri ile mücadele edebilecek önemli bir araçtır. Burada kastedilen tüm insanların temel mal ve hizmetlere erişimini, bu erişimin önündeki sosyal ve ekonomik engellerin kaldırılmasını sağlamakla aslında toplumda eşitliğin ve toplumsal dayanışmanın kuvvetlendirileceğidir. Sosyal koruma, ekonomik büyümeye katkısı olan ve yoksulluğu azaltırken büyümenin daha yoksul-yanlısı bir büyümeye dönüşmesine olanak veren temel bir araç olarak da görülmektedir (ECA/ILO/UNCTAD/UNDESA/UNICEF, 2012:6-8). Günümüzde hem uluslararası kuruluşlar hem de devletler tarafından sürdürülebilir kalkınma hedeflerine ulaşma yolunda başvurulacak önemli bir araç olarak kabul edilmektedir.

Sosyal koruma ve ekonomik büyüme arasında olumlu bir ilişki, bir türlü erdemli döngü olduğu varsayılmaktadır. Sosyal koruma kapsamının genişletilmesi, daha çok kişiye ve haneye ulaştırılması; beşeri sermaye oluşumu ve işgücüne katılımın artması üzerinde etkili olacaktır. Birey/hane düzeyinde karşılaşılabilecek riskler karşısında yaşanabilecek kayıplar minimize edilirken; talep ve genel ekonomik faaliyet düzeyinde artışa, toplumsal uyuma ve eşitsizliklerin azaltılması üzerinden iktisadi büyümenin desteklenmesine neden olacaktır. İktisadi büyümedeki artış da sosyal korumaya yönelik destekleri başlangıca göre daha da arttırarak bu döngüyü sürekli hale getirecektir (UN, 2018:8).

Sosyal koruma ve büyüme arasında ilişki olduğunu söyleyen çeşitli çalışmalar (Arjona v.d., 2002; OECD, 2019b) kadar, tarımsal büyüme ve sosyal koruma arasındaki ilişkiye (Dorward v.d., 2006; Chinsinga, 2007; Farrington vd., 2004) özellikle gelişmekte olan ülkeler açısından vurgulayan çalışmalarla karşılaşılmaktadır. Tablo 1 ile bu etkiler gösterilmeye çalışılmıştır.

¹ Sürdürülebilir Kalkınma Hedeflerinin tamamı için bkz: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>

Tablo 1: İktisadi Büyüme ve Sosyal Koruma İlişkisi

	Büyüme üzerinde doğrudan etki	Büyüme üzerinde dolaylı etki
Mikro düzey (birey/hanehalkı)	>üretken sermaye kaybını azaltma (+) >üretken varlıkların birikiminde artış (+) >yoksul hanelerin risk alma ve yenilik yapma düzeylerinde artış (+) >işgücüne katılıma etkisi (+/-)	>beşeri sermaye yatırımlarında artış (+)
Mezo düzey (topluluk/bölgesel)	>artan yerel tüketim ve üretimle ortaya çıkan çarpan etkisi(+) >toplumun üretken varlıklarının birikiminde artış (+) >ücretler üzerinde enflasyonun etkisi ile işgücü piyasasının etkilenmesi (+/-)	Bilinmiyor
Makro düzey(ulusal)	>hanehalkı verimliliğinde kümülatif artışlar (+) >toplam talebin canlanması (+) >toplam işgücüne katılım oranlarında değişim (+/-) >emeklilik fonları ile sermaye piyasalarına destek (+) >tasarruf ve yatırım üzerindeki vergilerin etkisi (-) >enflasyon ve kamu borcunun etkisi (-)	>beşeri sermaye yatırımlarında artış (+)

Kaynak: Mathers ve Slater, (2014).

"Sosyal koruma tabanları" ulusal olarak oluşturulan temel sosyal güvenlik garantilerini ifade etmektedir. Temel amacı yoksullukla mücadele ya da yoksulluğu, kırılganlığı ve eşitsizliği azaltacak bir güvence sunabilmektir. Temel gelir güvencesine ya da temel sağlık hizmetlerine erişim ihtiyacı olanlara yaşam çevrimleri boyunca minimum bir düzeyin sunulmasını sağlamalıdır (ILO, <https://www.ilo.org/secsoc/areas-of-work/policy-development-and-applied-research/social-protection-floor/lang--en/index.htm>). "Sosyal koruma tabanı" tavsiye kararı, 2012 yılında (No.202) ILO tarafından kabul edilmiştir. Dört alanda temel sosyal güvenlik garantilerinin sağlanmasını amaçlamaktadır. a) uygunluk, erişilebilirlik, kabul edilebilirlik ve kalite açısından ulusal düzeyde belirlenen mal ve hizmetlere erişimin sağlanması; b) çocuklara yönelik temel gelir güvencesi; c) çalışma yaşında olmasına karşın yeterli gelir kazanamayanlara temel gelir güvencesi; d) yaşlılara temel gelir güvencesinin sağlanması (ILO, 2012, https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:3065524).

Ülkelerin sosyal koruma tabanları oluşturması ekonomik kalkınma açısından önemli ve anlamlıdır. Sosyal korumanın temel bir insan hakkı olduğundan hareketle kapsayıcı ekonomik büyümeyi destekleyici olması ve böylece yoksulluğu ve eşitsizliği azaltması görülebilecek ilk etkilerdendir. Tüm bunların toplu etkisi olarak bireyin yapabilirliklerini ve üretkenliğini arttırması ile krizler başta olmak üzere şoklar karşısında kendini daha iyi savunabilmesi, ortaya çıkan olumlu göstergelerle toplumsal uyum ve politik istikrara destek vermesi sonucunda hem toplumsal içerilme hem de toplumsal cinsiyet eşitliği yaygınlaşmaktadır. Aslında bu sonuç aktif işgücü piyasası politikaları ve istihdamın formelleştirilmesi politikaları ile de ilişkili olarak işlev görmektedir (ILO, 2015).

Sosyal koruma ile kalkınma arasındaki ilişki aslında erdemli bir döngü olarak ifade edilmektedir. Sosyal koruma tabanının yaratılması ile hem gelir güvencesi hem de eğitim, sağlık gibi alanlarda sağlanacak iyileşmeler sonucunda istihdam edilebilirlik ve verimlilik artacaktır. Hanehalkı

tüketimi ve ulusal talebi arttırıcı etkisi ile daha düzgün işlerin ekonomide ortaya çıkmasını ve böylece vergilerin ödenmesini kolaylaştırarak, aslında sosyal koruma tabanına yönelik yatırımların devamına ve bu sürecin pozitif bir şekilde tekrarlanmasına yol açacaktır (OECD, 2001; ILO, 2015; OECD, 2019a).

Sosyal koruma planları konusunda en tartışılan nokta bu programların finansmanıdır. Evrensel, geniş kapsamlı ve cömert olması planlanan bu desteklere yönelik harcamaların milli gelir içerisindeki payı ve hangi kaynaklarla finanse edildiği, sistemin sürdürülebilirliği açısından belirleyicidir. Sosyal koruma için kaynak yaratılması noktasında mali alanın genişletilmesi en yoksul ülkeler tarafından bile kullanılan bir yöntem olarak görülmektedir. Mali alanın genişletilmesi için tercih edilen sekiz yöntemden altısı (vergi gelirlerini arttırma, sosyal güvenlik kapsamını ve katkı gelirlerini genişletmek, transfer ve yardımların artışı için lobicilik, kötü finansal akımları kaldırmak, borç almak ya da borcu yeniden yapılandırmak, daha uyumlu bir makroekonomik çerçevenin benimsenmesi) ülkenin bütçe yapısını kuvvetlendirmeye, kalan ikisi de (kamu harcamalarının yeniden dağıtılması, döviz rezervlerinin ya da mali tasarrufların kullanılması) mevcut kaynakların bir alandan diğerine yönlendirilmesine ilişkindir. Monotax uygulaması da bu bağlamda mali alanın genişletilmesi adına sosyal güvenlik kapsamının ve ödenen katkı gelirlerinin arttırılması amacı ile kullanılmaktadır (Ortiz vd., 2017:1).

Sosyal koruma kapsamının enformel sektördeki işçileri kapsayacak şekilde genişletilmesinde genellikle ülkeler iki yol izlemektedir. İlki, katkılı mekanizmalar aracılığıyla sosyal güvenlik; yani istihdam temelli sosyal koruma mekanizmalarına odaklanmaktır. İkincisi ise, katkılı-olmayan mekanizmaların; yani sosyal transferlerin kullanılmasıdır. Bu bağlamda "Monotax" mikro işletmeleri kayıt altına alan, vergi ve katkı mekanizmalarının bütünleştirilmesi ile ilk seçenek içerisinde tercih edilen uygulamaların bir örneğini oluşturmaktadır (ILO, 2017: 174).

Monotax gibi uygulamalar aslında günümüzde sosyal koruma sistemi kapsamının genişletilmesi için benimsenen inovatif yöntemler arasında kabul edilmektedir. Özellikle serbest çalışanlar ve standart istihdam biçimlerinin dışında kalanları kapsamak için bu bağlamda ya minimum kriterler azaltılmış ve kaldırılmış (çalışma saatleri, çalışmanın süresi v.b. hakkındaki); ya da herkes için temel bir koruma düzeyinin sunulmasına yönelik politikalar izlenmiştir (Behrendt ve Nguyen, 2018:31).

2. Latin Amerika Bölgesinde Enformellik, Küçük-Orta Ölçekli İşletmeler ve Basitleştirilmiş Vergi Rejimleri

2.1.Enformel yapı

Enformellik sözcüğü bir ülkenin vergi başta olmak üzere düzenleyici sistemlerinin dışında kalan firmaları ve işçileri ifade etmekle birlikte, yasadışı anlamı taşımamaktadır. Latin Amerika bölgesinin genelindeki yaygın enformelliğin nedeni, bazı araştırmacılara göre düşük büyümenin bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır- bir sonuç olduğu kadar neden olabildiği de unutulmamalıdır-. Bazı işçilerin elde ettiği esneklik ya da formel sistem içerisindeki firmaların çalışanlarına karşı kötü uygulamaları nedeniyle enformel şekilde çalışmayı tercih etmesi de mümkündür (The Economist, 2018).

Enformellik bazılarına göre büyümeyi engelleyen faktörler ortadan kalkıncaya kadar yaşanan geçici bir sorun iken; bazılarına göre verimliliğin düşük olmasının nedenidir ve yine başka görüşlere göre aslında düşük verimliliğin sonucudur (Levy, 2018: 14). Yine bu noktada enformelliğin kapsayıcı büyümeyi destekleyeceğini (işsizlik önünde engel olması ve en zayıf gruplar için sağladığı fırsatlar) ama aynı şekilde düşük verimlilik ve düşük kalitedeki işler ile kapsayıcı büyümeyi kısıtlayabileceği de vurgulanmaktadır. İşsizlikten enformel istihdama geçiş ve enformellikten formelliğe geçiş ile kapsayıcı büyümeyi destekleyeceği de ayrıca vurgulanır (Villar ve Fernandez, 2016).

Uluslararası kurumlar ve bazı ekonomistler tarafından enformellik; eşitsizlik, yoksulluk v.b sorunların sebebi olarak kabul edilirken, bu enformel işlerde çalışanlar (oteller, lokantalar, sokak satıcıları v.b) enformel çalışmayı, kendilerine ücretli çalışmadan daha fazla gelire ulaşma olanağı veren bir alternatif olarak görmektedir (Jaramillo, 2018). Enformel çalışanlar ekonomik devrelerden ya da önemli devlet desteklerinden dışarıda kalanları; nüfusun, vergilerin faydalarından yararlanamayan kesimini ifade etmektedir. Devletin sunduğu sosyal destekler ve sağladığı sosyal güvence kapsamının dışında kalmanın bir ifadesidir (Perry ve Maloney, 2007:1).

Enformel istihdam; eşitliğin ve verimliliğin sağlanması, yoksullukla mücadele ve kamu finansmanına ait endişeler nedeniyle gelişmişlik düzeyi ne olursa olsun; ülkeler ve toplumlar için önemli bir konudur (Jütting ve R.de Laiglesia, 2009:19).

Enformel yapı birbirinden farklı nitelikte ve ihtiyaçtaki işçileri ve ekonomik birimleri (işletmeler, girişimciler, hanehalkları) ilgilendirdiği için politika yapımı açısından bu durumun gözetilmesi gereklidir. Enformel ekonomi içerisinde yer alan işçiler yaş, gelir düzeyi, çalışma yeri, istihdam ve sosyal korumanın derecesi, kapsamı, sektör v.b açısından farklılaşmaktadır. Ekonomik birimler de büyüklükleri, yoğunlukları, yasa ve düzenlemelere uymaları, verimlilik düzeyleri v.b açısından farklı özellikler sergilemektedir (ILO, 2018:1).

Enformel yapının az gelişmişliği yansıttığı da iddia edilmektedir; yani enformellik kalkınma süreci içerisinde karşılaşılan bir aşamadır. Aileye ve topluma geleneksel güvenceyi yansıtan ama devlete ve belki de diğer vatandaşlara duyulan güven eksikliğinin ve devletin yetersiz politikalarının bir göstergesi olarak ortaya çıkmaktadır (Perry ve Maloney, 2007:19). Jütting ve R.de Laiglesia (2009:22) göre enformel yapıdan formel yapıya geçiş uzun bir zaman dilimi gerektireceği için "enformel yapı normal" görülmektedir. Enformel yapıdan formel yapıya geçişi kısaltacak ve başarıya ulaştıracak yol, enformel kesimdeki verimliliği ve sosyal korumayı arttırmaktan geçmektedir. Bu nedenle aslında enformel istihdam daha geniş bir bağlamda ele alınmalı ve devlet ve vatandaşları arasındaki sosyal sözleşmenin inşa edilmesi ya da onarılmasına yönelik bir ihtiyaç olarak kabul edilmelidir.

Latin Amerika'daki enformel yapının çok farklı kaynakları bulunmaktadır. İşçiler ve firmalar açısından enformel ya da formel yapı içerisinde yer alma kararı çok çeşitli faktörlerden etkilenmektedir. Vergi yükü, ücret düzeyi, iş güvencesinin olup-olmaması, işgücü piyasası düzenlemelerinin derecesi kadar; formel yapıda olmanın gelecekte onlara sağlayacağı faydalar, piyasada istenen ve sunulan beceri düzeyinin farklılığı gibi faktörler bu noktada örnek gösterilebilir. Devlet açısından enformellik, düşük vergi geliri sonucu kamusal mallara yönelik yatırım düzeyinin düşük kalmasıdır (Benitez ve Melguizo, 2016). Dolayısıyla; birey, firma ve kamu açısından farklı düzlemler üzerinden enformelliğin sebepleri ve buna ilişkin çözüm önerilerinin değerlendirilmesi gereklidir.

Latin Amerika'daki enformel yapının arkasında² 1980'lerde kapalı ekonomik yapıdan dışa açık ekonomik yapıya doğru değişen kalkınma stratejilerinin etkisi bulunmaktadır. Verimlilik artışı ve rekabet edebilirliğin karşısında esnekliğin önem ve öncelik kazandığı politikaların tercih edilmesinin bir sonucu olarak bu durumla karşılaşılmaktadır. Devletin bu alandaki regülasyonları, neo-liberal ideolojideki yapısal uyum programları ve reform paketleri; mikro ölçekteki işletmelerin oluşumu ve gelişimi önünde engeller çıkardığında, enformellik bu türdeki politikaların bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır (Tokman, 2008:33-34).

Latin Amerika bölgesinde özellikle 2003-2013 dönemine bakıldığında, sosyal göstergelerinde başarılı bir performansa sahip olduğu ve bunun arkasında içsel ve dışsal pek çok faktörün etkisinin bulunduğu görülmektedir. Başarının asıl nedeni, ülke içerisinde uygulanan inovatif

² İzlenen kalkınma stratejilerine ve dönemlerine bağlı olarak vergi yapılarındaki değişim de dikkat çekicidir. (Örneğin, toplam vergiler içerisinde KDV ya da gelir vergisinin ağırlığı gibi.)

programlar ve daha güçlü bir refah devletini simgeleyen programların oluşturulmasıdır. Yeni sosyal koruma yapılarının uygulanması (evrensel ya da geniş çaplı emeklilik planları, evrensel sağlık sistemi, nakit transfer programları v.b.) bu anlamda önemli bir faktördür. Eski katkılı devlet destekleri sisteminden³, sosyal politikada evrensellik ve dayanışmanın öncelikli olduğu sosyal vatandaşlık temelindeki yapıya doğru aşamalı bir geçiş sergilenmektedir (Ocampo ve Gomez-Ortega, 2017:8). Latin Amerika bölgesinde sosyal kalkınmada yaşanan gelişmeleri; uygun ekonomik koşullar, işgücü piyasasındaki iyileşmeler ve sosyal politika inisiyatiflerinin alınması, sosyal içerilmeyi teşvik eden, yoksulluğun üstesinden gelen stratejilerin genişlemesi ve yeniden tanımlanması ile açıklamak mümkündür (ECLAC, 2016:57).

Latin Amerika bölgesinde 1990-2005 arasında vergi yapısının niteliğinde ve kompozisyonunda önemli değişiklikler ortaya çıkmıştır. Gelir üzerinden alınan vergilerin artmasından, katma değer vergisinin vergi tabanının genişletilmesi, toplam vergi gelirleri içerisinde dış ticaret vergi gelirlerinin katkısının daha az olması gibi uygulamalar ve sonuçlarla karşılaşmıştır. Ayrıca özellikle küçük işletmeler ve işgücü alanında karşılaşılan enformel piyasa yapısı karşısında ya alternatif sistemler benimsenerek, bu vergiyi ödeyen gruplara bütünsel şekilde yaklaşılmaya çalışılmış; ya da vergi idaresi açısından en az ödeme yapan vergi mükellefleri muaf tutulmuş; ya da bu sorunlarla yaşamayı kabul eden ve kurallar getirmeyen ülkelerle karşılaşmıştır. Monotax ve SIMPLES bu bağlamda bölgedeki ülkelerin çoğunluğu tarafından benimsenmiş (El Salvador, Panama, Venezuela hariç) ve böylece küçük vergi mükellefleri için gönüllülük esası ile işleyen özel bir rejim tercih edilmiştir (Gomez-Sabaini ve Martner, 2007:10).

2.2.Basitleştirilmiş Vergi Rejimleri ve Küçük-Orta Ölçekli İşletmeler

Latin Amerika bölgesinde firmaların çoğunluğu (%99.5) mikro, küçük ve orta ölçekli işletmelerden (SME) oluşmaktadır. Her 10 işletmeden 9'u mikro işletmeler olarak sınıflandırılmakta ve bölge için önemli bir istihdam kaynağı (formel istihdamın %60'ı) oluşturmaktadır. Ancak daha büyük firmalarla karşılaştırıldıklarında bu SME'lerin verimlilik düzeylerinin düşük olduğu görülmektedir. Verimlilik düzeyinin düşüklüğü; üretim, istihdam, ücretler ve vergi geliri potansiyeli açısından da performanslarının yetersiz olmasına neden olmaktadır. Tüm bu nedenlerle Latin Amerika bölgesinde kalkınma planları içerisinde SME'lere özgü politika stratejileri ve uygulamaları hem yatay düzeyde (bürokrasiyi azaltıcı ve idari işlemleri kolaylaştırıcı) hem de dikey düzeyde (verimliliği ve yeniliği teşvik edici) uygulanmaya çalışılmaktadır. (OECD/CAF, 2019:25)

Mikro ve küçük işletmeler, vergi geliri toplanmasında kısıtlı bir rol oynasa da; mikro ve küçük ölçekli işletmelere yönelik vergi uygulamaları aslında vergi adaleti ve vergi nötrlüğüne ilişkin vergi sisteminin genel işleyişini de (vergi uyumu yönetimini) etkilemektedir. Bu özel vergileme biçimi ile enformellik düzeyi ve işlerin büyüme potansiyeli de değiştirilmektedir. (ITD, 2013:97)

Küçük ve orta ölçekli işletmelerin (SME) tanımı farklı şekillerde yapılabilir, kavram heterojenlik içerdiğinden çoğunlukla karşılaştırmaya da olanak vermez. Bazı kriterler üzerinden değerlendirilmesi daha doğrudur: çalışan sayısı, çıktı, brüt gelir ya da toplam satışlar, ürün ya da piyasa türü, sermaye yatırımı düzeyi ya da enerji kullanımı v.b. SME'ler vergilendirilmesi güç yapılar olarak kabul edildiğinden genellikle Latin Amerika bölgesinde onlara özgü özel vergi sistemleri uygulanması tercih edilmiştir. Bu özel rejimlerle, vergi yükümlülüklerine ilişkin örtük maliyetler azaltılarak firmaların mükellefiyeti gönüllü olarak kabul etmeleri ve az gelişmiş ülkelerde görece daha yüksek olan vergi otoritelerinin maliyet düzeylerinin azaltılması hedeflenir (OECD/ECLAC/CIAT, 2012: 30-32).

Basitleştirilmiş vergi sistemlerinin uyum maliyetleri, uyum düzeyleri ya da bu rejimlerin ortaya çıkardığı olumsuzlukların etkileri hakkındaki veriler oldukça kıttır. Basitleştirilmiş vergi

³ Bismarkyan sosyal güvenlik sisteminin uygulanmasını bölgedeki enformellik ve sosyal koruma konusunda yaşanan sorunların kaynağı olarak gören yorumlarla karşılaşılmaktadır. (The Economist, 2018)

rejimleri gerçekten basit olmamaları ya da belirli türdeki işleri/sektörleri diğerlerine göre daha öncelikli kılma riskini taşımaktadır. Aslında hangi grup vergi ödeyen için ne boyutta bir basitleştirilmiş rejime ihtiyaç duyulduğu dikkatle analiz edilmelidir. Basitleştirilmiş vergi rejimlerinin istismarı ile de uygulamada karşılaşılabilir. Çalışan bir kişi kendini serbest çalışan olarak beyan edebilir ve bu da sosyal güvenlik sistemi başta olmak üzere ücretten toplanacak vergiyi azaltabilir. Gelir sistemini riske sokacak bir diğer durum da büyük işletmelerin, küçük işletmelerin vergi rejimleri içerisinde saklanmasıdır (ITD, 2013:97).

Karinelere dayanarak yapılan vergilendirme (presumptive), mali yükümlülüklerin idari maliyetini azaltmakta ve vergi ödemeyi kolaylaştırmaktadır. Vergi ödeyenler katma değer vergisi ve/veya gelir vergisi gibi normaldeki vergilerinin bir ya da birkaçı yerine geçen aylık ödemeler yapar. Bu, Latin Amerika ülkelerinin sosyo-ekonomik durumuna oldukça uygundur. Arjantin, Brezilya ve Uruguay'da basitleştirilmiş vergi rejimi altında ödenen vergi, diğer ulusal vergilerin ve sosyal güvenlik katkılarının yerine geçmiştir. Brezilya'daki SIMPLES rejimi, işveren katkılarının yerini alırken; Arjantin ve Uruguaydaki Monotributo sadece kendi başına bağımsız çalışan işçilerin katkılarını kapsamaktadır. Bölgede yaygın olan yüksek enformel yapıyla mücadele etmede, bu grupların gönüllü olarak vergi yükümlülüklerine uyum göstermesi için onlara emeklilik planları ya da sağlık sigortasına erişim gibi faydalar sunmaktadır. Bölgenin tamamı düşünüldüğünde, basitleştirilmiş vergi rejiminin toplam vergi gelirine olan katkısı ortalama %0.4 düzeyindedir. Az gelir yaratsalar da, vergi ödeyenlerin enformel ekonomiyi terk etmeleri ve gelirlerini beyan etmeye başlamaları açısından önemlidir (OECD/ECLAC/CIAT, 2012: 33-34).

Basitleştirilmiş vergi sistemlerinin uygulanması sadece formelleşmenin maliyetini azaltmaz; aynı zamanda devletin etkinliğini de artırır. Kurumlar arası koordinasyonun artması, bilginin, teknolojinin ve insan kaynağının paylaşılması bu anlamda kamu politikalarının performansını da olumlu etkileyecektir. (ILO, 2014b)

3. Monotax (Monotributo) ve SIMPLES

Küçük vergi mükellefleri açısından basitleştirilmiş vergi sistemlerinin düzgün bir şekilde sınıflandırılması mümkün olmasa da; 14 Latin Amerika ülkesi içerisinde üç farklı türü eş zamanlı ya da birbirine alternatif olarak kullanılmaktadır. Bunlar, gelir vergisi ve katma değer vergisine özgü olarak başvuru basitleştirilmiş vergi sistemleri kadar tek vergiyi (monotax) de kapsamaktadır: a) 8 Latin Amerika ülkesi, (Şili, Kosta Rika, Dominik Cumhuriyeti, Meksika, Panama, Paraguay, Peru ve Uruguay) küçük vergi mükellefleri için gelir vergisine uyarlanabilir basitleştirilmiş vergi rejimini uygular. Bu vergi sistemlerinden bazıları tek vergi (Monotax) olarak kabul edilebilir; eş zamanlı olarak küçük vergi mükelleflerine katma değer vergisinden farklı bir öneride de (Meksika, Paraguay ve Dominik Cumhuriyeti) bulunmaktadır. b) 8 ülke (Şili, Kosta Rika, Dominik Cumhuriyeti, Guatemala, Meksika, Nikaragua, Paraguay ve Uruguay) küçük vergi mükellefleri için basitleştirilmiş vergi rejimini sadece katma değer vergisine uygulanabilir şekilde kullanmaktadır. Katma değer vergisi eşiği kullanan üç (Kolombiya, Honduras ve Panama) ülke de dahil edilirse aslında bu kategoride 11 ülke yer almaktadır. c) Tek vergiyi (Monotax) basitleştirilmiş vergi rejimi olarak kullanan ve hem katma değer vergisinin hem de gelir vergisinin yerine kullanan altı ülke (Arjantin, Bolivya, Brezilya, Ekvator, Peru ve Uruguay) bulunmaktadır. Uygulamada olan ayrı vergi sistemlerinin tamamıyla yerini alsalar da; Peru ve Uruguay'daki vergi ödeyenler hâlâ gelir ve katma değer vergisine uygulanabilen ayrı basitleştirilmiş rejimleri seçme hakkına sahiptir (OECD/ECLAC/CIAT, 2012:36).

Monotax aslında bağımsız çalışmayı, formel yapıları cesaretlendiren ve bunu da vergi ve yönetsel kolaylıklarla desteklemeye yönelik faaliyetleri tamamlayıcı bir uygulama olarak ifade edilebilir. Katılım sayıları üzerinden değerlendirme yapılacak olursa; Arjantin'de, 2013 yılında Monotributo basitleştirilmiş vergi sistemine kayıtlı mükellef sayısı 207 milyon üzerindedir.

Brezilya'da ise 2009 ve 2015 yılları arasında 5.34 milyon kişi bireysel mikro girişimciler olarak resmi şekilde kayıt yaptırmıştır (ECLAC,2016:78).

Temel özellikleri; kayıt dışılık ile mücadele eden basitleştirilmiş vergi planları olmalarıdır. Vergi ve sosyal güvenlik katkıları genel vergilerden daha düşüktür. Vergilendirilebilir gelir karinelere dayanılarak yapılan türde vergilendirmedir. Vergiler ve sosyal katkılar tek bir yapı içerisinde toplanmıştır. Sisteme katılım ve sistemden çıkış gönüllüdür. Farklı gelir kategorilerini ve kademelilik ilkesini de içerir (Duran-Valverde, 2014:2).

Monotax sisteminin avantajları a)basitliği, b)krediye ve kaynaklara ulaşımın formel ekonomi içine çekilmesi, devlet desteği alabilmek, rekabet edebilirliği artırması, küçük işletmelerin faaliyet gösterdiği ortamı olumlu etkilemesi gibi mekanizmalar aracılığıyla iktisadi büyümeyi olumlu etkilemesi, c)çeşitlik ve yoksullukla mücadeleye olumlu katkısı (enformel kesimin formelleştirilmesi ve daha yüksek işgücü verimliliğini temsil etmesi ile gelirin yeniden dağılımını etkilemesi), d) vergi idaresinde kaynakların daha etkin dağılımını sağlaması, e) bilgiye erişim (yetkililere bireyler ve şirketler hakkında yeteri kadar bilgi sağlaması) olarak söylenebilir (Zea-Pronus, 2015:7-10).

Monotax rejimi, hem mikro ve küçük ölçekli işletmelerin formelleştirilmesine hem de serbest çalışanların özellikle de kadınların sosyal güvenlik kapsamı içerisine alınmasına katkı sağlamıştır (Duran-Valverde, 2014:1). Arjantin ve Uruguay için temel strateji, sosyal güvenlik kapsamının Monotax ile artırılmasıdır (ILO, 2007:27). Monotax gibi basitleştirilmiş vergi rejimlerini uygulayan ülkeler; a) serbest çalışanlar, düşük geliri olan ve/veya küçük ölçekli firmalar için vergi ödeme sürecinin kolaylaştırılması, b) kazancın maddi vergilendirilebilir faydalara dönüştürülmesi, c) vergi yükünü azaltarak bu kesimleri rahatlatmak çabası ile hayata geçirmektedir (Zea-Pronus, 2015:1).

Monotax sisteminin ortaya çıkardığı bazı olumsuz etkiler; a) kısa dönemde vergi toplamada düşüş (daha önceki yüksek vergi yükü olan sistemden yeni vergi sistemine vergi ödeyenlerin geçmesi nedeniyle ilk etapta vergi toplamının düşecek olması), b) yeterli kontrol mekanizması olmaması durumunda sahtekarlık, vergi kaçırma v.b ile karşılaşılabilir olmasına ilişkindir (Zea-Pronus:2015: 10-12).

Katkılı rejimler, erişilebilirliğin geliştirilmesi adına yeniden tasarlanabilir. Arjantin (Monotributo), Uruguay (Monotributo Social MIDES) ve Brezilya'da (SIMPLES), örnek inovatif programlar arasındadır ve küçük işçiler ve bağımsız çalışanlar için sosyal güvenlik katkılarının ve vergilerin basitleştirilmiş bir şekilde ödenmesine olanak vermektedir. Özellikle enformel çalışanların içerilmesine yönelik bu inisiyatifler, hem işin formelleşmesini hem de sosyal güvenlik kapsamının genişletilmesini destekleyerek hareket eder (ISSA, 2017:21).

Uruguay (Monotax) ve Brezilya (SIMPLES) vergi planlarını, enformel kesimdeki işçilere yönelik ödeme katkı sistemlerinin ve kayıt sistemlerinin idari olarak basitleştirilmesi ile birlikte sunulan geniş teşviklerle gerçekleştirmiştir. Sosyal korumaya yönelik kamu harcamalarının yeniden tahsis edilmesi ve yanısıra yeni vergilerin getirilmesi ile mali alanın genişletildiği görülmüştür (Schmitt ve Kamelgarn, 2015:35).

Brezilya ve Arjantin örneği düşünüldüğünde, uygulanmaya çalışılan bu yeni sistemlerin amacı yönetsel kolaylık sağlayabilmenin ötesinde işlerin ve istihdamın formelleştirilmesinin önündeki engellerin azaltılmasıdır. Bu nedenle çözüm, yüksek enformellik ve sosyal güvenliğe düşük katılım ortamında, vergi tabanının kendisinin de formelleşme süreci ile birlikte genişleyeceği düşüncesidir (OECD/ECLAC/CIAT, 2012:81).

3.1.Uruguay

Uruguay'da işgücü piyasasındaki serbest çalışmanın yüksekliği nedeniyle, bu grupların kapsanması adına sosyal güvenlik sistemi iki aşama ile reforme edilmiştir. İlki, kamusal bir kurum

tarafından yürütülen bağımsız ve bağımlı çalışanlar için nesiller arası emeklilik planlarının oluşturulmasıdır. İkinci aşamaya ise 2001'de Monotributo planlarının uygulamaya sokulması ile geçilmiştir. Kamusal alanda ya da sokaklardaki iş faaliyetlerinin gelişmesine yönelik küçük tek kişilik işletmelere (maksimum varlık değeri, yıllık satış, yetkili satış türü, lokasyon temelinde) odaklanmıştır. Bir tür tercihli birleştirilmiş vergi ödeme sistemi olarak da kabul edilebilir (Duran-Valverde vd., 2013:66).

Uruguay'da 2007'de amaçlanan vergi reformunun bir parçası olarak kendi adına çalışan işçiler ve küçük işletmelerin farklılaşan gereksinimleri göz önüne alınarak, basitleştirilmiş vergi sistemi (Monotributo) küçük ölçekli bireysel ve girişimsel ekonomik faaliyetler için oluşturulmuştur: a) tek kişi firmaları ve tek bir çalışandan fazlası olmayan evli çiftleri içeren tek kişi firmaları, b) iki kişilik ortaklıklar ama çalışanlarının olmadığı durumlar (eğer tümü aile üyesi ise üç kişilik ortaklık da olabilir). Süreç içerisinde uygulamadaki eksik yönler görülerek, ülkelerde sistemlerin revize edildiği görülmektedir; 2012 yılında Tek Sosyal Vergi Ödeyen Sistemi (Monotributo Social) oluşturulması da bunun bir örneğidir. Kişi ya da ortaklı işletmelerde (dört kişiye kadar ya da aile üyesi ise beş kişiye kadar) yoksulluk çizgisi altında geliri olan ya da Sosyal Kalkınma Bakanlığına göre sosyoekonomik kırılganlık içerisinde olan hanehalkı üyelerine uygulanan özel bir sistemdir. Daha genel bir basitleştirilmiş vergi sistemi olan yapısıyla, sosyal güvenlik kapsamına daha fazla katılımcı sağlar (Lais v.d., 2019:148-149).

Monotax sistemi oluşturulurken ilk nokta kapsamıdır. Aslında bu bir kişinin ya da işletmenin karşılaşması gereken kriterleri ifade etmektedir. Brüt gelire, satışlara ya da faturaya göre belirlenen bir eşik düzey vardır. Ölçmesi ve kontrol etmesi kolay bazı fiziki ya da ekonomik değişkenler temelinde belirlenen sınırlar bulunur: kira düzeyi, dükkân/işletme gibi yerin büyüklüğü, enerji tüketimi, çalışan sayısı ve birim satış fiyatı gibi. Her bir kritere göre belirlenen eşiklere bağlı olarak vergi ödeyenler çeşitli kategorilere dahil olurlar. İkinci nokta, yerini alacağı vergilerle ulaşabileceği kitledir. Ulusal ya da federal düzeydeki gelir vergisi ya da katma değer vergisi ya da satış vergisi gibi dolaylı ya da doğrudan vergileri birleştirir. Üçüncü nokta, ödeme metodolojisidir; ne kadar ödeneceği, nasıl ödeneceği ve ödemelerin sıklığı hakkındadır. Örneğin Uruguay'da Monotax vergisi ödeyen kişinin kategorisine bağlı olarak yapacağı aylık ödemeleri sağlık kapsamında değilse, 22-30 dolar arasında; sağlık kapsamında ise aylık 78 -175 dolar arasındadır (Zea-Pronus, 2015:5-7).

Monotax gibi tek vergi rejimleri genellikle aylık bazlı değerlendirmeleri kullanmakla birlikte; iki aylık, çeyrek dönem ya da yıllık temelde de uygulanabilir. Genellikle KDV ve gelir vergisinin yerini alırlar; ama Arjantin, Brezilya ve Uruguay'da kapsamı, sosyal katkıların yerini alacak şekildedir. Sektör ve kategoriye bağlı olarak sabit ya da değişken bir pay da uygulanabilmektedir (OECD/ECLAC/CIAT, 2012: 37).

Monotax (Monotributo) sistemine katılmayı seçen mikro işletmeler ve onların işçileri; işsizlik sigortası hariç olmak üzere diğer tüm katkılı sosyal güvenlik sistemlerinin sunduğu faydalardan otomatik olarak yararlanmaya hak kazanmaktadır. Uruguay Sosyal Güvenlik Kurumu (BPS) tarafından hem vergileri hem de katkı payını kapsayan tek bir ödeme toplanmakta ve sonrasında vergi ödemeleri, mali otoriteye transfer edilirken; geri kalan tutar sisteme katılan üyeler ve ailelerine sosyal güvenlik faydalarının finanse edilmesi için paylaştırılmaktadır (ILO, 2017:175).

Monotax ve uygulamaları sosyal güvenliğin genişletilmesi amacını başarmıştır. En büyük zorluk mevcut Monotax planları ile erişilemeyen mikro işletmelerdir ki; bunun da kapsanabilmesinde Monotributo Social önemli bir işlev görmektedir. 2011 yılında da bu sistem, tek kişilik işletmeler ve ortaklıklar için özel bir Monotax rejimi olarak oluşturulmuştur. Yoksulluk çizgisinin altında kalacak şekilde hanehalkı gelirine sahip olan ya da sosyo-ekonomik kırılganlık çeken bireyler tarafından da erişilebilen bir sistem olarak tasarlanmıştır. Böylece enformel kesim içerisindeki en kırılgan ve en yoksul gruplara ulaşabilme olanağının daha da artması sağlanabilecektir (Duran-Valverde, 2014:2).

Uruguay örneğinden Monotax sisteminden elde edilen faydalar özetlenecek olursa: (Duran-Valverde, 2014:1)

- Sosyal güvenlik sistemi içerisinde artan kayıt ve katkı toplama kolaylığı ve hizmet sunumu
- Daha esnek finansman sistemi ile enformel (kayıtdışı) ekonominin formelleştirilmesine katkı yapması
- Sosyal güvenlik kurumu ve vergi otoriteleri arasında stratejik işbirliği gerçekleştirilmesi
- Mikro ve küçük işletmelerde özellikle kadınların sosyal güvenceye dahil olması ve kayıt altına alınması
- Enformel sektördeki işçilerin düşük katkı payı ödeme kapasiteleri ile bir mücadele aracı
- Diğer gelişmekte olan ülkeler tarafından da başarıyla benimsenen bir model olması

Uruguay'ın Monotax'ı gibi Arjantin ve Brezilya da mikro işletmelerin ve bağımsız çalışanlara ait sosyal güvenlik maliyetlerinin azaltılmasına katkıda bulunmak üzere basitleştirilmiş vergi sistemleri olan Monotax ve SIMPLES planlarını uygulamıştır (Ocampo ve Gomez-Arteaga, 2017:6).

3.2.Brezilya

Basitleştirilmiş bir vergi sistemini küçük ölçekteki vergi mükellefleri için Latin Amerika bölgesinde ilk defa oluşturan ve uygulayan 1996 yılında Brezilya olmuştur. SIMPLES, "Mikroişletmeler ve Küçük İşletmeler için Bütünleştirilmiş Vergi Sistemi" anlamına gelmektedir. 2006 yılında Ulusal SIMPLES planı oluşturulmuş ve farklı biçimlerde farklı düzeylerde uygulanan çeşitli basitleştirilmiş vergi planlarının yerini almıştır. 2008'de SIMEI (Bireysel Mikro işletme Vergi Sistemi), kendi adına çalışanlar ve mikro işletmelerin formelleştirilmesine yönelik yasal bir çerçeve sunmuş ve bu kişilere katkılı sosyal koruma sisteminin kapsamı altına almıştır (Lais v.d., 2019:148-149).

Brezilya'da 1996'da uygulamaya konulan SIMPLES, çeşitli federal vergilerin ve sosyal güvenlik katkılarının tek bir aylık ödemeye konsolide edildiği yeni bir ulusal sistem olarak yürürlüğe girmiştir. (Mikro işletmelerin brüt gelirinin %3-5'i arası ve küçük firmalar için gelirlerinin %5.4-7'si düzeyindedir. Bu oranlarda daha küçük firmalar için düzenlemeler yapıldığı görülmektedir.) SIMPLES, 6 vergi (kurumlar vergisi, sanayi ürünleri vergisi, işsizlik sigortası ve diğer sosyal programları finanse etmek için sosyal güvenlik katkılarının, net kar üzerindeki sosyal güvenlik katkıları, sosyal güvenlik katkısı, işverenin sosyal güvenlik katkısı) yerine geçmiştir. KDV, devlet ve belediyeler düzeyinde toplandığı için SIMPLES'e dahil değildir (Fajnzylber vd., 2009:7).

2006 yılında Brezilya hükümeti tarafından Mikro ve Küçük İşletmeler Genel Kanunu ile Super SIMPLES oluşturulmuştur. 2007⁴'de uygulanması ile birlikte 9 milyon işletme bu vergileme sistemine dahil olmuştur ve hazineye olan katkısı (US\$ 118,215,784)'dan fazla olmuştur. Bu inovatif vergileme sistemi sekiz farklı vergiyi tek bir vergi haline getirmiş ve firmaların ortalama vergi yükünün %40 azalmasına olanak vermiştir. 2015 yılı itibarıyla bu sisteme dahil olmanın tek kriteri, yıllık satış tavanının 3.6 milyon Brezilya Reali düzeyinde olmasıdır. Yeni düzenlemeler ile bazı faaliyetler, mal ve hizmetlerden alınan vergilerden muaf tutulmuştur. Böylece düşük sermayeli

⁴ Önceki sistemle arasında bazı noktalarda farklılıklar bulunmaktadır. Başta yetkili şirket türünün büyüklüğü, faaliyet türü, yetkili satış yeri sayısı, izin verilen alıcı türü, yıllık cironun tavan değeri, izin verilen ve emeklilik planlarına dahil edilebilen Monotributo katılımcıları v.b. gelmektedir. (Duran-Valverde vd., 2013:69-71)

firmaların satışları iyi gitmediğinde iflas etmeleri engellendiği gibi; bürokrasi ve evrak işlerini de azaltmıştır (ILO, 2014a). SIMPLES kapsamına bakıldığında, anonim şirketler için uygun olmadığı; kamu ya da yabancı mülkiyetteki firmalar, finansal hizmetler, emlak, özel güvenlik, depolama, tütün ve içecek üretimi gibi alanlarda faaliyet gösteren bazı seçilmiş sektörlerdeki firmaların da dahil olmadığı görülmektedir (Fajnzylber v.d, 2009:7).

SIMPLES ilk uygulandığında işverenlerin sosyal güvenlik sistemine olan ödemeleri ve toplam ücret değeri arasındaki doğrudan ilişkiyi kesmiştir. Aslında işçinin katkısı mevcut sistem altında alınmaya devam etmiştir. SIMPLES ile sekiz farklı federal ve alt-ulusal vergi ve sosyal güvenlik katkısı bir kerede ödenmekte ve işten elde edilen cironun belli bir yüzdesi olarak hesaplanmaktadır. İşverenin sosyal güvenlik sistemine katkısı bordro ve çalışan sayısından bağımsız, cironun bir fonksiyonudur. SIMPLES çalışanları ülkedeki diğer çalışanlarla aynı sosyal faydaları elde etme hakkına sahiptir. Bazı özel hizmet alanları (inşaat gibi) normal sistem altında sosyal güvenlik katkısını ödemek zorundadır ya da SIMPLES sistemini seçebilmesi yasaklanmıştır. Bu farklılaşma da aslında sistemin karmaşıklığını arttırmaktadır (ITD, 2013:82).

Brezilya'da SIMPLES formelliğin sağlanmasında etkili olmuş mudur? sorusunun sorulması gereklidir. SIMPLES, analiz sonuçlarına göre; çalışma izni olan, yasal olarak kayıtlı, vergi ve sosyal güvenlik katkılarını ödeyen firmaların oranında önemli bir etkiye sahip görünmektedir. Resmi olarak faaliyet göstermeyi seçen yeni kurulan firmalar açısından bakıldığında daha yüksek gelir ve kâr elde ettikleri, daha fazla işçi çalıştırdıkları ve daha sermaye yoğun olmayı başardıkları görülmüştür. Bunun arkasında SIMPLES programının hangi boyutunun etkili olduğu -azalan kayıt maliyetleri, işlem sayısının azalması, emek üzerindeki toplam vergilerin azalması v.b.) açık değildir. Formellik kararında SIMPLES'in oldukça yerel düzeyde bir etkisi olduğu bulunmuştur. Bu da özel bir şekilde tasarlanan uygulanma biçimine, ya da SIMPLES ile ilişkili diğer faktörlere bağlı olarak ortaya çıkmış olabilir. İşçilerle daha düşük maliyetlerle yapılabilen iş akitleri daha büyük bir ücretli işgücüne ve devamlılığa yol açan yeni üretim tekniklerinin benimsenmesine neden olmuştur. Örneğin, sabit bir yeri olan firmalarda resmi olarak sözleşme ile çalıştırılan işçi sayısında artış olma olasılığı görülmektedir. Kiralanacak/çalıştırılacak işçiler noktasında sosyal güvenlik ödemelerindeki azalmaların merkezi önemde olduğunu; daha düşük düzeylerin, firmaları daha fazla işçi çalıştırma yönünde istekli kıldığını göstermektedir (Fajnzylber vd., 2009:21).

Koos Van vd. (2014), SIMPLES'in formelleşmenin maliyetini azalttığını ve bunu sistemi, sosyal güvenlik vergilerinden daha ziyade gelirlerle ilişkilendirerek yaptığını ifade etmektedir. Sonuç olarak, bu faktörler formelleşmenin düzeyi üzerinde olumlu etkilere sahiptir. İşletmelerin formelleşmesini teşvik etmek adına, yapılacak düzenlemelerin kuruluş aşamasındaki firmalara odaklanmasının, daha başarılı sonuçlar doğuracağını da ayrıca vurgulamaktadır.

Sonuç ve Öneriler

Sosyal korumanın günümüzde temel bir hak olarak kabul edilmesiyle birlikte toplumlarda evrensel nitelikte ve insani bir şekilde yaşamaya olanak veren destekler daha da önem kazanmaya başlamıştır. Gelir dağılımı eşitsizliğinin giderek alt ve üst gelir grupları arasında kötüleşmesi, yoksulluğun, yoksunluğun ve risklere kırılganlıkların artması sonucunda ülkeler sosyal güvenceyi, sosyal destekleri ve işgücü piyasasını düzenleyici politikaları giderek daha büyük oranda benimsemektedir. Sosyal korumanın kapsayıcılığı, içeriği ve cömertliği kadar önemli olan bir diğer nokta da sosyal korumaya ilişkin harcamaların nasıl finanse edileceğidir. Finansman konusu özellikle gelişmekte olan ülkeler için kalkınma sürecinde kaynakların doğru yerde kullanılabilmesi noktasında daha da dikkat çekici olmaktadır.

Latin Amerika tarihsel olarak kalkınma sürecindeki yolu ve politikaları ile ayrı bir öneme sahiptir. Bölgede tercih edilen Monotax, SIMPLES, Super SIMPLES ve RISE gibi basitleştirilmiş tek vergi sistemleri ile amaçlanan enformel piyasaların formel piyasalara dönüşümünü sağlayabilmektir. Sistemi kolaylaştırarak, mevcut çeşitli sayıdaki vergiyi bu tek vergilerin yerine

ikame ederek; küçük vergi mükelleflerinin sisteme olan katkısını ve sisteme dahil olma oranını da arttırmak hedeflenmiştir. Sistemde gönüllülük esastır ve katılımcılara genel vergi sistemlerinin sağlamış olduğu faydalar da ayrıca sunulmaktadır.

Inovatif çözümlerden biri olarak kabul edilebilecek basitleştirilmiş tek vergi sistemleri, 1990'ların ortasından beri Latin Amerika'nın çoğunluğunda uygulanmaktadır. Süreç içerisinde bu sistemlerin; kapsayıcılığı arttırmak ve daha fazla kişiyi sosyal güvenlik sistemine entegre edebilmek adına reforme edildiği görülmektedir. Burada önemli olan nokta, bu sistemlerin etkisinin yerel düzeyde kalıp kalmadığının araştırılmasıdır. Yapılan çalışmalar bu noktada çok detaylı ve karşılaştırmaya uygun sonuçlar sunamamaktadır. Bu nedenle bundan sonra yapılacak çalışmalarda bu noktaya ilişkin daha kapsamlı verilerin ortaya konulması gerekmektedir. Beklenen düzeyde vergi geliri katkısına ulaşılamasa da, sisteme dahil edilen enformel şekilde çalışan kişi sayısında görülen artış önemli bir gelişme olarak kabul edilmektedir.

Kaynakça

- Benitez, J.C. ve Melguizo, A. (2016). Informal is normal in Latin America: taxes matter, 19.12.2016, <https://oecd-development-matters.org/2016/12/19/informal-is-normal-in-latin-america-taxes-matter/> (Erişim 11.12.2019).
- Behrendt, C. ve Nguyen, Q.A. (2018). Innovative approaches for ensuring universal social protection for the future of work. *ILO Future Of Work Research Paper Series*, ILO-Geneva.
- Blessings, C. (2007). The social protection policy in Malawi: processes, politics and challenges. *Future Agricultures Discussion Paper No: 002*.
- Dorward, A., Wheeler, R.S., MacAuslan, I., Buckley, C.P., Kydd, J. ve Chirwa, E. (2006). Promoting Agriculture for Social Protection or Social Protection for Agriculture: Strategic Policy and Research Issues. *Future Agricultures Discussion Paper No:004*.
- Duran-Valverde, F. (2014). Monotax: promoting formalization and protection of independent workers, *ILO Policy Brief*, No: 02/2014.
- Durán-Valverde, F., Aguilar, J.F., Vindas, J.F.O., Corea, D.M., Vieira, A.C.L. ve Tessier, L. (2013). Innovations in extending social insurance coverage to independent workers Experiences from Brazil, Cape Verde, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Philippines, France and Uruguay. *ESS – Document No. 42*, ILO
- ECA, ILO, UNCTAD, UNDESA, UNICEF (2012). *Social protection: A development priority in the post- 2015 UN development agenda*. Thematic Think Piece.
- ECLAC (2016). Inclusive social development: The next generation of policies for overcoming poverty and reducing inequality in Latin America and the Caribbean. *2015 Regional Conference on Social Development in Latin America and the Caribbean S.16-00098*.
- Farrington, J. (2005). *Social Protection and Livelihood Promotion in Agriculture: Towards Operational Guidelines*. Paper for OECD Povnet, London, ODI.
- Farrington, J., Slater, R. ve Holmes, R. (2004). The Search for Synergies Between Social Protection and Livelihood Promotion: The Agriculture Case, *ODI Working Paper*, No: 232.
- Fajnzylber, P., Maloney W.F. ve Montes-Rojas G.V. (2009). Does Formality Improve Micro-Firm Performance? Quasi-Experimental Evidence from the Brazilian SIMPLES Program, *IZA Discussion Paper*, No. 4531.

- Gómez- Sabaini, J.C. ve Ricardo Martner R. (2007). Taxation Structure and Main Tax Policy Issues in Latin America. (ed). B. Luigi, A. Barreix, A. Marenzi ve P. Profeta, *Tax Systems and Tax Reforms in Latin America* içinde (1-28), Società Italiana Di Economia Pubblica Working Paper No 591, April 2007. <https://doi.org/10.4324/9780203481394>
- ILO, Social Protection Floor, <https://www.ilo.org/secsoc/areas-of-work/policy-development-and-applied-research/social-protection-floor/lang--en/index.htm>, (Erişim tarihi:10.10.2019).
- ILO (2007). The informal economy: enabling transition to formalization. International Labour Office. - Geneva: ILO, 2007.
- ILO (2012), Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202), https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:3065524, (Erişim tarihi:12.10.2019).
- ILO (2014a). Formalizing employment in Brazil: A “simple” path to formal employment, (9.10.2014),https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/features/WCMS_312067/lang--en/index.htm, (Erişim tarihi 11.12.2019).
- ILO (2014b). Thematic Labour Overview 1: Transition to Formality in Latin America and the Caribbean (Revised version), Lima: ILO, Regional Office for Latin America and the Caribbean.
- ILO (2015). Promoting Social Protection Floor for All- Time for Action. ILO Publishing, https://www.ilo.org/global/docs/WCMS_348663/lang--en/index.htm, (Erişim tarihi:12.12.2019).
- ILO (2017). World Social Protection Report 2017–19: Universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals International Labour Office – Geneva: ILO.
- ILO (2018). Women and men in the informal economy: a statistical picture (third edition) / International Labour Office. Geneva.
- ISSA (2017). 10 Global Challenges for Social Security Americas. <https://www.issa.int/html/10/files/2-10%20Challenges%20Americas-WEB.pdf>, (Erişim tarihi 11.12.2019).
- (ITD) International Tax Dialogue (2013). Key issues and debates in VAT, SME taxation and the tax treatment of the financial sector, www.itdweb.org.
- Jütting, J. ve Laiglesia, J.de. (2009). Employment, Poverty Reduction, and Development: What’s New?. (ed) Jütting Johannes ve Juan R.de Laiglesia, *Is Informal Normal? Towards More and Better Jobs in Developing Countries* içinde (17-26), OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264059245-en>
- Koos, Van E., Kok, J.D., Duran J. ve Lindeboom, G.J. (2014). *Enterprise Formalization: Fact Or Fiction?: A Quest for Case Studies*, International Labour Organization and Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH.
- Krishna, J. (2018), Informal working in Latin America: is it a real alternative?, (23.08. 2018), <https://latinamericanpost.com/22788-informal-working-in-latin-america-is-it-a-real-alternative>, (Erişim tarihi:11.11.2019).
- Láis, A., Cecchini, S. ve Morales, B. (2019). *Social programmes, poverty eradication and labour inclusion Lessons from Latin America and the Caribbean*. ECLAC Books, No. 155 (LC/PUB.2019/5-P), Santiago, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (CEPAL). <https://doi.org/10.18356/11c416e7-en>

- Levy, S. (2018). *Under-rewarded efforts: the elusive quest for prosperity in Mexico*. Inter-American Development Bank. <https://doi.org/10.18235/0001189>
- Merrien, F.X. (2013). Social Protection as Development Policy: A New International Agenda for Action, *International Development Policy*, 5(1), 83-100. <https://doi.org/10.4000/poldev.1525>
- Mathers, N. ve Slater, R. (2014). *Social protection and growth: Research synthesis*. Australian Government: Department of Foreign Affairs and Trade.
- Norton, A., Conway, T. ve Foster, M. (2000). Social protection concepts and approaches: implications for policy and practice in international development. An issues paper for DFID. Tim Conway Arjan de Haan Andy Norton (ed). *Social Protection: New Directions of Donor Agencies* içinde (8-23). ODI research and reports and studies.
- Ocampo, J.A. ve Gomez-Arteaga, N. (2017). "Protection Systems in Latin America: Toward Universalism and Redistribution", Center for Studies on Inequality and Development, *Discussion Paper*, No:122, September 2017. <https://doi.org/10.7312/ocam18544-013>
- OECD (2001). Towards Asia's Sustainable Development: The Role of Social Protection. OECD: France. <https://doi.org/10.1787/9789264196025-en>
- OECD (2019 a). *Lessons from the EU-SPS Programme: Optimising the role of development partners for social protection*, OECD.
- OECD (2019b). "Can Social Protection Be an Engine for Inclusive Growth?", *Development Centre Studies*, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/9d95b5d0-en>
- OECD, CAF (2019). Latin America and the Caribbean 2019: Policies for Competitive SMEs in the Pacific Alliance and Participating South American countries, SME Policy Index, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/d9e1e5f0-en>.
- OECD, ECLAC, CIAT. (2012), *Revenue Statistics in Latin America 1990-2010*, OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264183889-en-fr>
- Ortiz, I., Cummins, M. ve Karunanethy, K. (2017). *Fiscal Space for Social Protection and the SDGs: Options to Expand Social Investments in 187 Countries*. International Labour Office. Geneva: ILO. (Extension of Social Security Series No. 48). <https://doi.org/10.2139/ssrn.2603728>
- Perry, G. ve Maloney, F. (2007). Overview. Perry, Guillermo E. P., William F.M., Omar S.A., Pablo F.; Mason, Andrew D., ve Jaime S.C. (Ed). *Informality: Exit and Exclusion* içinde (1-20), Latin American and Caribbean Studies, Washington, DC: World Bank. 40008. <https://doi.org/10.1596/978-0-8213-7092-6>
- Roman, A., Ladaique, M. ve Pearson, M. (2002). Social Protection and growth, *OECD Economic Studies*, No:35, 2002/2. https://doi.org/10.1787/eco_studies-v2002-art8-en
- Schmitt, V. ve Kamelgarn, D. (2015). Revisiting social protection in the twenty-first century. Rajendra K. P., Anne P., Teresa R. ve Laurence T. (Editors). *A Planet for Life – Building the future we want* içinde (34-37). Delhi: TERI.
- UN (2018). *Why We Need Social Protection?*, Social Development Policy Guidelines. ST/ESCAP/2819
- UN, Sustainable Development Goals, <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>, (Erişim tarihi:08.10.2019)

-
- The Economist (2018). Why it's hard to reduce informality in Latin America's labour market, (15.02.2018), <https://www.economist.com/the-americas/2018/02/15/why-its-hard-to-reduce-informality-in-latin-americas-labour-market>, (erişim 10.10.2019)
- Tokman, V. E. (2008). *Formality in Latin America: Facts And Opportunities*. WIEGO.
- Videt, B. (2014). Social protection for inclusive growth – How welfare schemes might contribute to economic growth. (16.01.2014), The Broker, <https://www.thebrokeronline.eu/social-protection-for-inclusive-growth-d50/>, (Erişim tarihi:12.10.2019).
- Villar, L. ve Fernandez, C. (2016). *Informality and Inclusive Growth in Latin America: The Case of Colombia*. Fedesarrollo (Center for Economic and Social Research) Colombia. ELLA Research Paper Series.
- Zea-Pronus, C. (2015). *Proposal for the Design and Implementation of Monotax in Colombia (adjusted version with comments from government entities)*. Banca de Las Oportunidades.