

**Възгледи за връзката между преките чуждестранни инвестиции и
фискалната политика**

Росица Бакалова

**Some Views on the Relationship Between Foreign Direct Investment
and the Fiscal Policy**

Rositsa Bakalova

Abstract

This paper conducts literary study on foreign direct investment and their relation to fiscal policy. As an endogenous factor, fiscal policy is an increasingly important tool of competitiveness of countries to attract foreign direct investment. Decisive factors in making investment decisions, indicating the geographical and cultural proximity between investors and host countries, the market size of the host country and other exogenous variables.

Keywords: FDI, fiscal policy rate of Corporate Income Tax, tax harmonization

Въведение

Настоящата разработка е проучване на възгледите за връзката между преките чуждестранни инвестиции и фискалната политика, както и факторите, които влияят на решенията на международните инвеститори при избора на дестинация за преките чуждестранни инвестиции /ПЧИ/, като има за цел да определи степента на приложимост, която се отдава на фискалната политика като фактор, който заедно с други фактори засяга решенията за инвестиране. Идентифицирани са факторите, които са еднакво приети като условия за ПЧИ, и фактори, които при сегашното състояние на изследването не показват общо доверие в литературата по отношение тяхното влияние върху решенията за ПЧИ.

Дефинирана като съвкупност от мерките, с които разполагат държавите, предназначени за изпълнение на целите на данъчната система – да отговарят на държавните финансови изисквания и справедливо разпределение на доходите и богатството, фискалната политика е един от факторите, които могат да повлияят на решенията за ПЧИ. Целта на анализа е да се посочат измежду различните специфични мерки на фискалната политика тези, които по мнението на разгледаните автори, влияят на решенията за ПЧИ, за разлика от други мерки на фискалната политика, чието влияние върху решенията за ПЧИ не се приема еднакво от авторите.

Понятието ПЧИ, което е основополагащо за анализираната литература, може да се дефинира като инвестиция, направена за придобиване на дълготраен интерес в предприятия, извършващи дейност извън икономиката на инвеститора. За целите на анализа на статистическата информация, съдържаща се в базите данни на статистическата служба на Европейския съюз, понятието се определя както следва: *"Преките чуждестранни инвестиции, съкратено ПЧИ, е международна инвестиция в рамките на баланса на платежни сметки. По същество, субект в една икономика се стреми да получи дълготраен интерес в предприятие-резидент в друга икономика. Дълготрайният интерес предполага наличието на дългосрочни отношения между прекия инвеститор и предприятието и значителното влияние на инвеститора върху управлението на предприятието. Предприятие с преки инвестиции е предприятие, в което пряк инвеститор притежава 10% или повече от обикновените акции или правата на глас /за акционерно дружество/ или еквивалента им за неакционерно дружество"* [6].

Факторите, които влияят върху решенията за ПЧИ, са много разнообразни и без да се предлага изчерпателен списък, те включват нивото на риск в страната, разходите за труд, размера на пазара, нивото на развитие на частния сектор и корупцията в страната. Някои

автори, Алън и Естрин (2000) и Лукас (1993), смятат, че това са основните фактори, влияещи върху решенията за ПЧИ. Макроикономическата стабилност (инфлация, растеж, валутен курс) и институционалната стабилност (фискални политики, регулиране и функциониране на правната система) са други фактори, посочени като имащи отношение при решенията за ПЧИ. Демекас, Хорват, Робакова и Ву (2007) считат, че така наречените фактори на привличане обясняват много от решенията за ПЧИ в източноевропейските икономики в Общността, както и в страните от Южна Европа.

Голяма част от авторите считат, че емпиричните изследвания, имащи за цел да установят въздействието на политиките на приемащата страна по отношение на решения за ПЧИ, обикновено достигат неясни резултати и проучванията за въздействието на фискалните политики върху ПЧИ не са убедителни.

Екзогенни променливи

Значителна част от литературата счита, че екзогенните променливи са доминиращи при вземането на решения за ПЧИ, като някои автори, макар да признават този превес, също отдават значение на политиките на приемащите страни.

Демекас, Хорват, Робакова и Ву (2007) правят извода, че екзогенните променливи, които са атрактивни фактори: а именно размер на пазара на приемащата страна, географска и културна близост между страната на произход на инвестициите и приемащата-страна, са преобладаващи при вземането на решенията за ПЧИ в Централна Европа и балтийските страни и едновременно признават, че политиките на приемащите страни също имат някакво значение при вземането на решения за ПЧИ. Чрез съотнасяне на екзогенните променливи и политиките на приемащите страни, те разработват концепцията за потенциала на всяка страна, за да привлече ПЧИ.

Варсакелис, Караяни и Сараидарис (2011 г.) считат, че има много други фактори освен фискалната конкурентоспособност (генерирани чрез понижаване на корпоративните данъци върху доходите), които оказват влияние при вземането на решения за ПЧИ. Те твърдят, че малките икономики не са в състояние да се конкурират с големите икономики само чрез данъците за привличане на ПЧИ. Те посочват, че *"...няма причина, например, за страни като Португалия, Испания,..., и Гърция, да се стремят да запазват много ниски цени, защото техните трудности при привличането на преки чуждестранни инвестиции в значителна степен се дължат на други фактори, а не на данъчните ставки..."* [15].

Симънс (2000) стига до заключението, че данъкът върху печалбите на фирмите е осмият по важност фактор, който трябва да се има предвид при вземането на решение за ПЧИ, тъй като е по-маловажен от други фактори като политическата стабилност и размера на пазара на приемащата страна. В резултат на това изследване се стига до извода, че ставката на данъка върху печалбата на фирмата е един от няколкото значими фактора при вземането на решения за ПЧИ. В тази връзка изследването, направено от Ернст & Янг (1994), също заключава, че размерът на пазара в приемащата страна е по-важен фактор, който трябва да се отчита при вземането на решенията относно ПЧИ, отколкото ставката на корпоративния данък в тази страна.

Докато в много страни, например Обединеното кралство, все по-често се опитват да привлекат ПЧИ чрез атрактивна фискална политика, а именно системно намаляване на номиналната данъчна ставка, така че да получат конкурентно предимство, други страни, като Бразилия, Русия, Индия и Китай например, успяват да привлекат ПЧИ, въпреки че имат сложни и много непривлекателни фискални режими. Причината, поради която непривлекателни фискални режими продължават да привличат ПЧИ е, че данъчният фактор е само един от факторите, които трябва да вземат под внимание в процеса на инвестиционното решение.

Фискална политика и ПЧИ

Развиващите се страни и тези в преход са въвели стимули за инвестиции по различни причини. В някои случаи, особено в страните в преход, стимулите могат да се разглеждат като противотежест на възпиращите инвестициите фактори, присъщи на общата данъчна система. В други страни стимулите са предназначени да компенсират други недостатъци, с които инвеститорите могат да се сблъскат като например липсата на инфраструктура, сложни и остарели закони, бюрократични усложнения и слаба администрация, проблеми в областта на данъците или други области. Ако причините са такива, подходящото решение е да се реформират действащите закони, които създават проблеми и да се изградят необходимият административен капацитет и инфраструктура. Това решение е често по-лесно се предложи, отколкото да се осъществи, и така данъчните облекчения могат да предоставят временно облекчение, докато не се извършат по-фундаментални реформи. Държавите понякога въвеждат стимули, за да са в „крак“ с други страни в конкуренцията за международни инвестиции.

Данъчните стимули налагат сериозни разходи на развиващите се страни и страните в преход и тези разходи трябва да бъдат преценени по отношение на скромните ползи, които са предизвикали. Данъчните стимули по своята същност представляват приходен разход за правителството. В по-голямата си част тези приходни разходи се губят, защото стимулите отиват за инвестиции, които така или иначе биха били направени.

Анализът посочва няколко области на фискалната политика – връзката между фискалната хармонизация и преките чуждестранни инвестиции; връзката между преките чуждестранни инвестиции и действащата в страната ставка на данъка върху доходите; връзката между територии с несъществуващи /или изключително ниски/ фискални режими и ПЧИ. Счита се, че тези характеристики на фискалната политика оказват влияние в процеса на вземане на решения, когато страните се конкурират помежду си като потенциални места за ПЧИ.

Данъчна хармонизация

Що се отнася до страните от Европейския съюз (ЕС), проучванията по темата за корпоративното данъчно облагане като фактор, определящ решенията за ПЧИ, често концентрират анализа си върху друг въпрос: да се определи дали данъчната хармонизация в Общността по отношение на корпоративния данък е повече или по-малко благоприятна за приличането на ПЧИ от сегашната ситуация на фискалната конкуренция между различните държави от ЕС.

Някои автори предпочитат хармонизирането на корпоративния данък в ЕС, докато други смятат, че данъчната конкуренция между държавите създава благоприятна среда за привличане на инвестиции. В края на 90-те години на миналия век голяма част от авторите отбелязват, че европейските фискални режими с голяма данъчна тежест за компаниите предлагат квалифицирана работна ръка и стабилен климат, благоприятен за създаване на бизнес, и допълват, че фискалната хармонизация по отношение на корпоративния данък има отрицателно въздействие върху процеса на сближаване на ЕС. Мичел (2002) стига до заключението, че фискалната конкуренция води до намаляване на данъчните ставки и посочва, че повишената мобилност на капитала настъпва, когато инвеститорите могат лесно да преместят инвестициите в страни с по-ниска данъчна тежест. Отчитайки това, той смята, че фискалната конкуренция е много важен фактор за стимулиране на свободното движение на капитали. В началото на 90-те години на миналия век някои автори защитават данъчната хармонизация като начин за насърчаване на икономическото сближаване и развитие в ЕС и вярват, че фискалната конкуренция води до изкривявания, които имат отрицателно въздействие върху икономиките на страните от ЕС.

От изложеното по-горе става ясно, че няма единодушие в литературата по отношение

на този въпрос в Общността, като различните позиции, възприети в литературата, разкриват сложността на темата.

Корпоративната данъчна ставка и ПЧИ

По отношение на въздействието на данъчната ставка върху корпоративния доход при вземането на решения за ПЧИ различни автори считат, че има връзка между двете променливи, а именно, че намаляването на данъчната ставка има ефект за стимулиране нарастването на ПЧИ. Други автори считат, че ПЧИ се влияят негативно от нарастването както на ефективната, така и на номиналната данъчна ставка. Някои проучват връзката между влиянието на косвените данъци и вземането на решения за ПЧИ, като достигат до извода, че този вид данък оказва значително влияние върху вземането на решения относно ПЧИ.

За разлика от литературата, цитирана по-горе, редица проучвания показват, че фискалният ефект от данъчната ставка не оказва значително влияние върху ПЧИ. Касу (1997) анализира ПЧИ, направени в периода 1970 – 1989 г. в определен брой страни, като достига до заключението, че в повечето анализирани случаи фискалният ефект не е статистически значим за вземането на решението за ПЧИ. Пейн и Янг (1996) изучават ПЧИ с произход от Германия и Обединеното кралство, направени в 11 страни през периода 1977 – 1992 г., като стигат до извода, за случая на Германия, че фискалният ефект не е статистически значим при вземането на решение за инвестиране. Бенаси-Куере, Фонтан и Лахреч (2005 г.) констатираат, че не съществува линейна връзка между корпоративната данъчна ставка и решенията за ПЧИ.

За потенциалните инвеститори общите характеристики на данъчната система (данъчна основа, данъчни ставки и т.н.) са по-важни от данъчните стимули. В много от развиващите се страни и такива в преход данъчните закони не са ясно написани и могат да бъдат обект на честа редакция, която прави дългосрочното планиране трудно за бизнеса и допринася за усещането за риск от предприемане на големи капиталоемки проекти. Администрирането на закона е толкова важно, колкото и самият закон, и е ясно, че данъчните администрации в развиващите се и страните в преход често имат трудности да се справят с опитни инвеститори, независимо дали по отношение на предоставянето на навременни и съгласувани тълкувания на закона или на прилагането на закона по подходящия начин. Като цяло изследванията достигат до заключението, че съществува връзка между данъчната ставка и размера на преките чуждестранни инвестиции в анализирани страни.

Сложността на фискалната система и ПЧИ

Значението на степента на сложност на правилата, формиращи фискалната система в дадена страна и влиянието им върху вземането на решенията за ПЧИ, е анализирано от някои автори, които считат, че има връзка между двете променливи и тя е, че по-малко сложната фискална система има ефект на стимулиране на повишаването на ПЧИ.

Хасет и Хъбард (1997) доказват, че една проста и прозрачна фискална система трябва да бъде по-привлекателна за преките чуждестранни инвестиции. Едмистън, Мъд и Вълев (2003) изучават ефекта на сложността и несигурността на фискалната система върху ПЧИ, направени в 25 страни в Източна Европа, като установяват обратна връзка между сложността и несигурността на фискалната система и ПЧИ. Други автори са на мнение, че ефектът от по-малката сложност във фискалната система е особено осезаем за привличане на ПЧИ в страните с ниски данъчни ставки.

По отношение на съществуването на връзка между сложността на фискалната система и решенията за ПЧИ, проучванията на тази тема не позволяват да се направи еднозначен извод. По-конкретно, някои автори заключават, че съществува значителна връзка между сложността на фискалната система и решенията за ПЧИ, а други считат, че сложността има

малък ефект върху нивото на инвестиционни решения, и най-накрая, някои проучвания не намират каквато и да е връзка между двете.

Специфични области на фискалната политика и ПЧИ

Някои проучвания намират връзка между някои други специфични мерки на фискалната политика /освен мерките, свързани с данъчната ставка/ и преките чуждестранни инвестиции.

Симънс (2003) разработва индекс, който нарича привлекателност на корпоративния данък, разработен на база становищата на експерти, работещи в анализирани страни, които изказали своите виждания по различни механизми /не само свързани с корпоративната данъчна ставка/ на фискалната система в тези страни. След това той свързва индекса на фискалната привлекателност с нивото на ПЧИ в дадените страни и стига до извода, че има връзка между нивото на фискалната привлекателност и ПЧИ. Съществуването на тази връзка позволява заключението, че фискалната политика на приемащата страна влияе върху решенията за ПЧИ. В това проучване, Симънс опитва да запълни една празнина в литературата по темата, тъй като по-голямата част от литературните източници се ограничават до проверка за наличието на връзка между ПЧИ и ставката за корпоративния данък. В изследването си Симънс решава да обхване не само нивото на облагане с корпоративен данък, но и всички други аспекти, изграждащи фискалната система на дадена страна.

При изучаването на шест икономики от Европейския съюз – България, Унгария, Латвия, Литва, Полша и Румъния, в периода между 2000 и 2010г., Гондор и Нистор (2012 г.) показват, че фискалните политики имат отношение към привличането на ПЧИ, но в това проучване те доказват също, че фискалната политика не означава само установяване на корпоративна данъчна ставка, която да е конкурентна в сравнение с тази на друга икономика. Изводите от проучването са продължени – на първо място, анализ на информацията за нивото на преките чуждестранни инвестиции в икономиките на ЕС показва, че средното ниво на ПЧИ в страните от ЕС е по-висок от средното ниво на този вид инвестиции в шестте проучени икономики. На второ място – анализ на информацията за данъчните ставки в страните от ЕС показва, че средната ставка на облагане с корпоративен данък в страните от ЕС като цяло е по-висока от средната ставка на корпоративния данък в тези шест икономики.

Свързването на тези два резултата, извлечени от анализиранията информация, позволява да се направи следния извод: по-развитите страни в ЕС имат по-голям капацитет за привличане на ПЧИ от шестте проучвани икономики, въпреки че корпоративните данъчни ставки в първите са по-високи, отколкото в последните. Ниският процент на облагане с корпоративен данък сам по себе си не е достатъчен, за да се привлекат преки чуждестранни инвестиции, ако останалите фактори на фискалната политика създават неблагоприятен климат за привличане на бизнеса, а именно чрез създаването на непредвидимост в данъчните норми, липса на прозрачност и неяснота във фискалните решения, укриване на данъци и измами.

Данъчни убежища и ПЧИ

Повишената мобилност на стоки и услуги и глобализацията на икономиката създава благоприятни условия за ерозия на данъчната основа. В тази връзка глобализацията има фискален ефект на намаляване на данъчната ставка. В резултат капиталът, който циркулира напълно свободно, може да доведе до необлагане на капиталовите печалби. Няма съмнение, че данъчните убежища са привлекли хиляди милиони евро от ПЧИ през последните две десетилетия. Хонг и Сمارт (2007) посочват два аспекта на глобализацията, създаващи противоположни последствия: първо, намаляването на транспортните и комуникационните

разходи улесняват преместването на реални инвестиции между страните, и от друга страна, финансовите иновации и свободния капиталов пазар улесняват международното укриване на данъци.

Въпросът за преместването на финансовите инвестиции в данъчните убежища придобива огромно икономическо значение особено в последните две десетилетия. Организацията за икономическо сътрудничество и развитие /ОИСР/ провежда проучване през 2013г., показващо, наред с други изводи, наличието на недвусмислена връзка между ПЧИ и фискалните политики на отделните страни и обявява, че резултатите са прехвърлени към данъчните убежища /или към територии с ниско данъчно облагане/, като това прехвърляне на резултатите предизвиква ерозията на данъчната основа в територии с високи номинални данъчни ставки.

Доминантни фактори при вземане на решения за ПЧИ

По отношение на екзогенните променливи и политиките на приемащите страни анализът по-горе свидетелства за това, че по-голямата част от авторите на настоящи и по-отдавнашни проучвания, установяват превес на екзогенните фактори при вземането на решенията за ПЧИ, като държавните политики за привличане на ПЧИ остават на заден план.

Въпреки някои съвпадения на становищата относно превеса на екзогенните променливи, голяма част от изследванията признават, че политиките на приемащата страна /например разходите за труд, данъчната тежест, инфраструктурата, валутните и търговските политики/ са също фактори, които следва да се имат предвид при вземането на решения за ПЧИ.

Въпреки известното единодушие в литературата при признаването, че някои специфични мерки на фискалната политика, насочени към стимулиране на инвестиционната активност, влияят върху решенията за ПЧИ, в момента няма достатъчно научни изследвания върху връзката между точно тези мерки на фискалната политика, различни от данъчната ставка и ПЧИ и данъчната хармонизация и ПЧИ.

Заклучение

Значителен брой автори установяват, че екзогенните променливи /по-конкретно размерът на пазара, географската и културна близост между инвестиращите и приемащите страни/ са с преимущество при вземането на решения за ПЧИ. Други автори са на мнение, че политиките, формирани от държавите, са с по-голяма тежест в процеса на вземане на решения при условие, че екзогенните променливи са сходни в различните потенциални дестинации, разглеждани като място за инвестиране.

Твърде много са изследванията, които правят опити да свържат фискалните политики с ПЧИ. Защо страните въвеждат данъчни стимули, въпреки техните недостатъци? Има много фактори. Законодателите могат да чувстват необходимостта да се направи нещо, за да се привлекат инвестиции, но може да им е трудно да реагират на основните причини, които възпират, задържат инвестициите. Данъчните стимули са нещо, върху което те имат контрол и което могат да вкарат в действие сравнително лесно и бързо. Освен това, някои страни е вероятно да чувстват натиска на транснационалните компании, които заплашват да изместят инвестициите си другаде, ако не получат отстъпки. Фискалните политики влияят на инвестиционното решение повече, когато други /социални и икономически/ политики на страните, разглеждани като потенциални места за инвестиране, са сходни.

Използвана литература

1. Alan, A. & Estrin, S. (2000). The determinants of foreign direct investment in transition economies. William Davidson Institute Working paper 342.
2. Bénassy-Quéré, A., Fontagné, L. & Lahreche, A. (2005). How does foreign direct

investment react to corporate taxation? *International tax and public finance* 12, 583- 603.

3. Cassou, S. (1997). The link between tax rates and foreign direct investment. *Applied economics* 29, 1925-1301

4. Demekas, D., Horváth, B., Ribacova, E. & Wu, Y. (2007). Foreign direct investment in European transition economies - the role of policies. *Journal of Comparative Economics*, 35 (2007) 369-386.

5. Edmiston, K., Mudd, S. & Valev, N. (2003). Tax structures and FDI: the deterrent effects of complexity and uncertainty. *Fiscal Studies*, 24, 341-359.

6. Eurostat, 2013г. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

7. Gondor, M. & Nistor, P. (2012). Fiscal Policy and Foreign Direct Investment: Evidence from some Emerging EU Economies. *Procedia – Social and Behavioral Sciences* 58, 1256-1266.

8. Hassett, K. & Hubbard, G. (1997). The tax policy and the investment. In: Shah, A. (Ed.), *Fiscal Policy; Lessons from economic research*, MIT Press, Cambridge, MA.

9. Hong, Q. & Smart, M (2007). In praise of tax havens: International tax planning and foreign direct investment. University of Toronto.

10. Lucas, R. (1993). On the determinants of foreign direct investment: Evidence from East and Southeast Asia.

11. Mitchell, J. (2002) The global tax police: European tax harmonization is a smokescreen to raise taxes. *Capitalism Magazine*, 1-5.

12. Pain, N. & Young, G. (1996). Tax competition and the pattern of European foreign direct investment. Mimeo national institute of economic and social research.

13. Simmons, R. (2000). Corporate taxation and the investment location decisions of multinational corporations. *Asia pacific journal of taxation*, 4 (1), 88-107.

14. Simmons, R. (2003). An empirical study of the impact of corporate taxation on the global allocation of foreign direct investment: a broad tax attractiveness index approach. *Journal of International Accounting & Taxation* 12, 105-120.

15. Varsakelis, D., Karagianni, S. & Saraidaris, A. (2011). Equilibrium conditions in corporate tax competitions and Foreign Direct Investment flows.

За контакти:

докторант Росица Бакалова

Икономически университет – Варна

bakalova_r@abv.bg