



KÖLTSÉGVETÉSI
TANÁCS



MAGYAR
KÖZTÁRSASÁG

T/1376/61

A Magyar Köztársaság Költségvetési Tanácsának becslése a T/1376/60. számú egységes javaslat külső tételeket érintő költségvetési hatásairól



2010. november 15.

1. Vezetői összefoglaló

A Költségvetési Tanács a takarékos állami gazdálkodásról és a költségvetési felelősségről szóló 2008. évi LXXV. törvény (Kftv.) 7. § (2) bekezdésének d) pontja alapján becslést (költségvetési hatásvizsgálatot) készít a külső tételek alakulására befolyással lévő törvényjavaslatokról mind a benyújtást követően, mind a zárószavazást megelőzően. A Költségvetési Tanács a 2010. október 16-án T/1376. sorszámon benyújtott kormányzati törvényjavaslatról („Az adó- és járulék törvények, a számviteli törvény és a könyvvizsgálói kamarai törvény, valamint az európai közösségi jogharmonizációs kötelezettségek teljesítését célzó adó- és vámjogi tárgyú törvények módosításáról”) a benyújtást követően T/1376/2 irományszámon október 21-én készítette el elemzését. A 2011. január 1-jétől hatályos törvényi előírásnak elébe menve a Költségvetési Tanács a módosító és a kapcsolódó módosító javaslatokról történő szavazást követően is megvizsgálta a törvényjavaslat szövegét a T/1376/60. számú egységes javaslat alapján, és jelen dokumentumban publikálja frissített becslését.

A biztosított nyugdíjjárulék egységes javaslatban szereplő fél százalékpontos emelése 2011. évre 35 milliárd Ft, utána pedig 40-45 milliárd Ft járulékbevételel-növekedést okoz. Számításaink szerint ugyanakkor az intézkedés csökkenti a nettó béreket: 2011-ben a nettó átlagkereset növekedése csupán 5,4% lesz a korábban becsült 6,0% helyett (a bruttó bérek azonban a korábbinál 0,1 százalékkal magasabbak lesznek a járulékváltoztatás hatására). Közvetett hatásként még számolni kell azzal is, hogy az intézkedés kb. 0,1 százalékkal visszafogja a fogyasztás növekedési ütemét.

Az egységes javaslat szerint 2013. január 1-jén megszűnik az energiaellátók jövedelemadója. Ez a benyújtott verzióhoz képest 2013-2014-ben évente kb. 35-40 milliárd Ft-tal csökkenti a költségvetési bevételeket, számításaink szerint pedig 2013-ban kb. 0,2 százalékponttal emeli a beruházások növekedési ütemét.

Az egységes javaslat további módosításai közül a START programmal kapcsolatos intézkedések és a béren kívüli juttatások átalakítása is kb. másfél-másfél milliárd Ft-tal csökkenti a költségvetési bevételeket.

A T/1376. számú benyújtott javaslat 2011-ben számításaink szerint kb. 30 milliárd Ft-tal csökkentette volna a külső tételek egyenlegét, a nyugdíjjárulék emelésével tehát az egységes javaslat már teljesíti a kötelező ellentételezés törvényi szabályát 2011-re. 2012-től kezdve viszont az egységes javaslat nem javítja jelentősen a benyújtott javaslatnak a bevételeket több százmilliárd Ft-tal csökkentő hatását, tehát 2012-től már nem felel meg az ellentételezés elvének.

Elemzésünk nem terjed – az időkorlát miatt nem is terjedhet – ki a zárószavazás előtti esetleges módosító javaslatokra. Abban az esetben, ha a törvényalkotási folyamat végső fázisában további érdemi változások történnek a normaszövegen, előfordulhat, hogy a végül elfogadott és kihirdetett szabályozási változások költségvetési hatása eltér az itt közölt becslésektől.

2. Becslési eredmények

A következő táblázat a javaslatok teljes (közvetlen és közvetett) költségvetési hatására vonatkozó becslésünket tartalmazza a zárószavazást megelőző állapot szerint.

1. táblázat: A törvényjavaslat hatásai a központi költségvetés elsődleges egyenlegére az alappályaival összehasonlítva – zárószavazást megelőző állapot (milliárd Ft)

Hatások pénzforgalmi szemléletben	2011	2012	2013	2014
Benyújtott változat	-28	-363	-712	-767
Elfogadott módosító indítványok közvetlen hatásai	32	38	4	3
<i>Biztosított nyugdíjjárulék emelése 10%-ra</i>	35	41	43	45
<i>Béren kívüli juttatások további kisebb átalakítása</i>	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5
<i>Járulékkezdvezmények</i>	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5
<i>Energiaellátók jövedelemadójának kivezetése 2013-tól</i>	0	0	-36	-39
Elfogadott módosító indítványok közvetett hatásai	-3	-3	-3	-3
Teljes hatás pénzforgalmi szemléletben	1	-328	-711	-767

2.1. A biztosított nyugdíjjárulék emelése

A javaslat szerint a biztosított nyugdíjjárulék a jelenlegi 9,5%-os szintről 10%-ra nő. A hatások számszerűsítésekor figyelembe vettük, hogy a javaslat szerint az intézkedés még nem érinti a január elején kifizetendő, előző év decemberére vonatkozó kereseteket, így az intézkedésből származó bevétel teljes egyévi összegének csak 11/12-ével számolunk 2011-re.¹

Makrogazdasági modellszámításaink szerint az intézkedés mérsékli a nettó bérek növekedését, így 2011-ben a nettó átlagkereset növekedése (a költségvetési törvényjavaslat véleményezésekor becsült) 6,0% helyett csupán 5,4% lesz. Mindez a vásárolt fogyasztás növekedési ütemét kb. 0,1 százalékponttal mérsékli. Mivel a munkavállalók a béralkuk folyamán megpróbálják a járulékemelés egy részét érvényesíteni, ezért a bruttó bérek növekedési üteme számításaink szerint kb. 0,1 százalékponttal emelkedik.

A járulékemelés közvetett költségvetési hatása (főleg a fogyasztás és így az áfa-bevételek csökkenésén keresztül) számításaink szerint mintegy 3 milliárd Ft-os költségvetési egyenlegromlás, a közvetett tényezők tehát ennyivel csökkentik a középtávon 40-45 milliárd Ft-os közvetlen bevételnövekedést.

¹ Az egységes javaslat szerint az állami nyugdíjrendszerben levők biztosított nyugdíjjáruléka 2011-től kezdve végig 10% lesz, a magán-nyugdíjpénztári tagok számára viszont formálisan csak 2011. december 31-ig 10%. Számításainkban – a kormányzat vélt szándékával összhangban – egységesen 10%-os kulcsot feltételeztünk.

2.2. A béren kívüli juttatások rendszerének további kisebb átalakítása

Az egységes javaslat – a benyújtott javaslatához képest – további kisebb módosításokat tartalmaz a béren kívüli juttatások rendszerében.

A javaslat a kifizetőt terhelő, nem kedvezményes mértékű közterhet (1,19*16% adó és 27% eho) viselő juttatások közé helyezi vissza a csekély értékű ajándékot,² a hivatali, üzleti utazáshoz kapcsolódó étkezést és egyéb szolgáltatást, valamint a reklám célú „szóró ajándékot”.³ Ezek a juttatások 2010-ben a nem kedvezményes körbe (54% adó és 27% járulék) tartoztak, a benyújtott javaslat pedig az összevont adóalap részévé tette volna őket. Becslésünk szerint az a módosítás, hogy az összevont adóalap helyett a nem kedvezményes körbe kerülnek ezek az elemek, kb. egy milliárd Ft további bevételkiesést jelent.⁴

Ezen kívül visszahelyezik a kedvezményesen (járulékfizetési kötelezettség nélkül) 1,19*16%-kal adózó béren kívüli juttatások közé az iskolarendszerű képzést és a szövetkezet közösségi alapjából a tagoknak nem pénzben juttatott jövedelmet. Ennek költségvetési hatása – a tételek alacsony értéke miatt – néhány százmillió Ft bevételkiesés.

2.3. Járulékkedvezmények módosítása

a) START Régió kedvezmény megszüntetése

Az egységes javaslat szerint megszűnik a START Régió program, amely a leghátrányosabb helyzetű kistérségekben adott kedvezményt a munkáltatói járulékból. A kedvezmény eltörlésének hatása igen csekély (néhány tízmillió Ft), mert a havi igénybevevők köre alacsony (APEH adatok szerint kb. 300 fő), és a kedvezményből adódó járulékkiesésnek csak 15%-át finanszírozzák hazai források (85%-a EU-finanszírozású). Így tehát feltehetően helytálló a módosító javaslat indoklása, mely szerint a program adminisztratív költségei meghaladták potenciális hasznát.

b) START Extra kedvezmény kibővítése

Az egységes javaslat szerint kibővül a START Extra kedvezmény igénybe vételére jogosultak köre. Eddig az alacsony iskolai végzettségű, illetve az 50 év feletti tartós munkanélküliek⁵ után vehetett igénybe a munkáltató az első évben 27 százalékpontos, a második évben pedig 17 százalékpontos járulékkedvezményt. (A kedvezmény legfeljebb a minimálbér kétszerese után jár.) A javaslat szerint viszont a jövőben már a legalább három

² évente legfeljebb három alkalommal, alkalmanként a minimálbér 10%-a

³ amelynek egyedi értéke legfeljebb a minimálbér 1%-a

⁴ Az 54% adóval és 27% járulékkal érintett tételek teljes munkaadói bérköltsége éven belüli adóhatósági adatok alapján 2010 egészére mintegy 100 milliárd Ft lesz. A T/1376. számú javaslat hatásvizsgálatakor azt feltételeztük, hogy ennek kb. 75%-a hideg étkezési utalvány, a maradéknak pedig (a legutolsó, 2008. évi rendelkezésre álló felmérés alapján) kevesebb mint fele csekély értékű ajándék. Így a bevételkiesésre mintegy egy milliárd Ft adódik statikus hatásként.

⁵ Az elmúlt 16 hónapból legalább 12 hónapon keresztül munkanélküli.

hónapja regisztrált munkanélküliek is igénybe vehetik – ugyanilyen feltétellel – a kedvezményt.

Számításaink szerint a kedvezmény kiterjesztéséből adódó járulékkiesés mértéke egy milliárd Ft körüli. Adataink szerint az e kártyával foglalkoztatottak száma kb. 15 ezer fő, továbbá a kedvezményt 85%-ban uniós források finanszírozzák, tehát jelenleg évi 600 millió Ft körül lehet a járulékkiesés mértéke. A KSH Munkaerő-felmérésén alapuló számításaink szerint a tartósan munkanélküliek közül egy adott évben mintegy feleannyian kerülnek foglalkoztatásba, mint a 3 és 12 hónap közötti munkanélküliek közül, így számolva a kiterjesztés körülbelül 30 ezer dolgozót érinthet, és kb. egy milliárd Ft kiesést jelenthet közvetlen hatásként.

Az intézkedés viselkedési hatása kettős lehet. Egyrészt a járulékkedvezmény hatására bővíthet az alacsony végzettségűek foglalkoztatása – az alacsony végzettségűek iránti munkakereslet az empirikus irodalom szerint az átlagnál rugalmasabban reagál a bérköltség változására. Ugyanakkor elképzelhető, hogy a vállalatok a járulékkedvezménnyel támogatott dolgozókkal csak olyan dolgozókat fognak helyettesíteni, akik után nem jár járulékkedvezmény. Sőt – főleg a mezőgazdaságban és az építőiparban – az is megtörténhet, hogy a vállalatok a téli időszakban formálisan elküldik érintett munkavállalóikat, majd három hónap munkanélküliség után visszafoglalkoztatják őket. Ezen hatások eredője sokféle lehet, becslésüket pedig nehezíti, hogy a START Extra program eddigi hatásairól sem készült tudomásunk szerint részletes hatásvizsgálat. Összességében hatásvizsgálatunkban ezekkel a – kétirányú – viselkedési hatásokkal nem számolunk.

c) Járulékkedvezmény a részmunkaidős foglalkoztatás támogatására

Az egységes javaslat szerint járulékkedvezmény illeti meg majd a munkáltatót a szülési szabadságról részmunkaidős (heti 20 óra) foglalkoztatásba visszatérő dolgozó után, valamint azon dolgozója után is, aki korábban az adott munkakörben helyettesítette a munkahelyére visszatérő személyt, vagy pedig ugyanazon munkakör részmunkaidős betöltésére újonnan vették fel. Mindkét (20-20 órában foglalkoztatott) személy után a 27% helyett csak 20% tb-járulékot kell majd a munkáltatónak fizetni, de a kedvezmény legfeljebb a minimálbér kétszerese után vehető majd igénybe.

A KSH Munkaerő-felmérésén alapuló becsléseink szerint mintegy 10 ezer részmunkaidőben dolgozó kisgyermekes (három év alatti gyerekkel rendelkező) édesanya van. Amennyiben azt feltételezzük, hogy kb. fele részük dolgozik heti 20 órában, akkor a közvetlen költségvetési bevételekiesés az intézkedés hatására mintegy 500 millió Ft lehet. Ezt viszont csökkentheti, ha munkába állnak olyan kisgyermekes, jelenleg gyeden vagy gyesen levő édesanyák (vagy édesapák), akik szívesen dolgoznának részmunkaidőben, és munkáltatójuk pontosan a szabályozásváltozás hatására egyezne bele a részmunkaidős foglalkoztatásba. Így a részmunkaidőt támogató intézkedés hatása néhány százmillió Ft bevételekiesés lehet.

2.4. Energiaellátók jövedelemadójának megszüntetése 2013-tól

Az egységes javaslat – a benyújtott javaslattal ellentétben – 2013. január 1-jén kivezeti az energiaellátók jövedelemadóját az adórendszerből, ami 35-40 milliárd Ft körüli bevételkiesést jelent a költségvetés számára 2013-2014-ben. Ez csökkenti az energiaszektor vállalatainak tőkeköltését és modellszámításaink szerint 2013-ban a benyújtott változathoz képest kb. 0,2 százalékponttal emelheti a nemzetgazdasági beruházások növekedését. Meg kell ugyanakkor jegyezni, hogy a költségvetési törvényjavaslat fejezeti indoklásaival együtt november 8-án benyújtott középtávú kitekintésben a kormányzat 2013-ban és 2014-ben is számol az energiaellátók jövedelemadójából származó bevételekkel.

2.5. Egyéb, kisebb jelentőségű intézkedések

Az egységes javaslat egyéb, kisebb jelentőségű helyeken is megváltoztatja a benyújtott javaslatot. Ezek közül az említésre méltóak a következők:

- Az egységes javaslat lehetővé teszi az automatikus, pótlékmentes részletfizetést a 35. életévüket be nem töltött fiatalok első lakástulajdonának megszerzésekor. A javaslat költségvetési hatása legfeljebb néhány százmillió Ft költségvetési bevételkiesés.⁶
- Társasági adó feltöltési kötelezettségének módosítása: Az egységes javaslat szerint ezentúl 100 millió Ft árbevétel alatt nincs adófeltöltési kötelezettség (nem pedig 50 millió Ft alatt), ami csökkenti az 50 és 100 millió Ft közötti árbevétellel rendelkező kb. 25 ezer vállalat adminisztratív terheit. Vállalati szintű adóbevallási adatok alapján az ilyen vállalatok adófizetési kötelezettsége kb. 8-10 milliárd Ft volt 2009-ben. Ennek a normál adóévben (növekvő nyereség) lehet olyan következménye, hogy az APEH 1-2 milliárd Ft-nyi adóbevételt nem kap meg év végén, hanem csak a következő év májusa végén/júniusa elején. Amikor az adófizetési kötelezettség csökken, akkor ennek az intézkedésnek nincs hatása a bevétel teljesülésének ütemeződésében. Összességében tehát az intézkedésnek nincs jelentős hatása az adóbevételek alakulására.

⁶ Az APEH illeték zárási összesítői alapján 2009-ben a 35 év alatti visszerhes lakóingatlan szerzések száma megközelítőleg 12 ezer darab. Az ingatlan szerzők száma a 2009-es éves tényadatok alapján 153 ezer fő, tehát az első ingatlanszerzés a visszerhes lakóingatlan szerzés megközelítőleg 8 százaléka. Számolásunknál azt feltételezzük, hogy a kamatláb 5 százalékos és hogy minden jogosult él az adott lehetőséggel. Az összes visszerhes ingatlanszerzésre kiszabott illeték mértékének körülbelül fele vonatkozik lakóingatlanra.