



KFIB | БИР

KÖLTSÉGVETÉSI FELELŐSSÉGI INTÉZET BUDAPEST

# **A T/11563 és T/11564 számú törvényjavaslatok költségvetési hatásvizsgálata**

2013. június 19.

Jelen költségvetési hatásvizsgálat a Költségvetési Felelősségi Intézet kiadványaként, jelentős részben önkéntesek munkájával készült és – a leírt eltérésektől eltekintve – a 2010 végén megszüntetett Költségvetési Tanács Titkárságán kidolgozott módszertanokra támaszkodik.

## Tartalomjegyzék

1	Összefoglaló.....	4
2	Az intézkedések közvetlen hatása.....	5
2.1	A tranzakciós illeték.....	5
2.2	A távközlési adó.....	5
2.3	Az egészségügyi hozzájárulás kiterjesztése a kamatjövedelmekre.....	6
2.4	Bányajáradék.....	6
2.5	Az önkormányzati adósságok átvállalásához kapcsolódó adó.....	6
3	Az intézkedések közvetett hatásai.....	6
4	Az önkormányzati adósságok átvállalásához kapcsolódó adó értelmezése.....	7

## 1 Összefoglaló

A T/11563 sorszámon „Egyes közteherviselési kötelezettséget előíró törvények módosításáról” benyújtott és a T/11564 sorszámon „A Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről szóló 2012. évi CCIV. törvény módosításáról” benyújtott törvényjavaslatok előzetes költségvetési hatásvizsgálata szerint a javaslatok mind 2013-ban, mind 2014-ben 70 milliárd forinttal javítják a költségvetési egyenleget. Számításaink nem tartalmazzák a makrogazdasági pálya megváltozásán keresztül érvényesülő hatásokat. E másodkörös hatások közül feltétlenül említést érdemel a banki hitelezés, a beruházási hajlandóság és a lakossági fogyasztás csökkenése, de ezek sem 2013-ban, sem 2014-ben nem akkora nagyságrendűek, hogy önmagukban érdemi költségvetési egyenlegromlást okoznának.

	2013					2014				
	Háztartások	Vállalatok	Bankok	Kormányzat	Összesen	Háztartások	Vállalatok	Bankok	Kormányzat	Összesen
Tranzakciós illeték	3,7	14,7	1,0	2,2	21,5	8,8	35,3	2,3	5,2	51,6
Távközlési adó		3,9			3,9		9,3			9,3
EHO a kamatjövedelemre	4,0				4,0	19,9				19,9
Bányajáradék		5,2			5,2		12,0			12,0
Önkormányzati hitel kiváltás adója			47,9		47,9					0,0
<b>Közvetlen hatások összesen</b>	<b>7,7</b>	<b>23,8</b>	<b>48,9</b>	<b>2,2</b>	<b>82,5</b>	<b>28,7</b>	<b>56,6</b>	<b>2,3</b>	<b>5,2</b>	<b>92,8</b>
Fogyasztási adók	-2,3			-0,6	-2,3	-8,6			-1,5	-8,6
Társasági adó		-3,0	-6,1		-9,1		-7,1	-3,4		-10,5
Robin Hood		-2,6			-2,6		-6,0			-6,0
Céltartalék-felzabálás ténya-hatása			0,8		0,8			0,4		0,4
<b>Teljes hatás közelítő becslése</b>	<b>5,4</b>	<b>18,2</b>	<b>43,5</b>	<b>1,5</b>	<b>69,3</b>	<b>20,1</b>	<b>43,5</b>	<b>-0,7</b>	<b>3,6</b>	<b>68,1</b>

A javaslatokhoz az előterjesztő miniszter a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 17. és 18 §-ban előírtakkal ellentétben költségvetési hatásvizsgálatot nem csatolt. A törvényjavaslat indoklása szerint az intézkedésekre a költségvetési hiánycél tartása érdekében van szükség, ami éles ellentétben van a kormányzat elmúlt egy hónapban folytatott kommunikációjával, miszerint saját számításai alapján már a májusban bejelentett intézkedésekre (zárolások, kormányzati beruházások felfüggesztése és reklámadó esetleges kivetése) sem lett volna szükség a GDP-arányos hiány 3 százalék alatt tartásához.

A tranzakciós illeték hatásvizsgálatát különösen megnehezíti, hogy a részletes tényadatokat, elsősorban az adóteher állami és magánszektor közti megoszlását a pénzügyi kormányzat nem hajlandó nyilvánosságra hozni. A Költségvetési Felelősségi Intézet ezzel kapcsolatban április 26-án állásfoglalást kért Péterfalvi Attilától, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság elnökétől. Mivel az állásfoglalás eddig nem született meg, ezért gyakorlatilag biztosra vehető, hogy a parlamenti képviselők a szükséges alapvető információk ismerete nélkül fognak döntést hozni.

## 2 Az intézkedések közvetlen hatása

### 2.1 A tranzakciós illeték

A javaslat szerint a tranzakciós illeték tételei az alábbiak szerint változnak:

		Jelenleg	Javasolt
Készpénzfelvétel	Mérték	0,3 százalék	0,6 százalék
	Felső határ	6000 HUF	nincs
Átutalás	Mérték	0,2 százalék	0,3 százalék
	Felső határ	6000 HUF	6000 HUF

A részletes adatok ismerete nélkül feltételezzük, hogy az adóbevételek elmaradásának mértéke egyenletes, tehát minden résztétel esetében az eredeti becslés 142,3/301,1 része a most várható érték. A tranzakciós illeték bevezetésekor a készpénz-használathoz kapcsolódó illetékből várható bevételt 13 milliárd forintra becsültük. Mostani becslésünk 6,1 milliárd forint. Az illetéktétel duplázása minden bizonnyal további viselkedési hatást fog kiváltani, ezért éves szinten – szakértői becslésként - 6 helyett csak 4 milliárd forint növekménnyel számolunk. Ha az intézkedés 2013. augusztus 1-én lép hatályba, akkor a 2013. évi hatás eredményszemléletben 1,7 milliárd forint, pénzforgalmi szemléletben 1,3 milliárd forint. A 6000 forintos tranzakciónkénti plafon eltörlésének nem tulajdonítunk érdemi nettó hatást, mivel ez az intézkedés elsősorban a készpénz-használat visszaszorulását eredményezheti.

Az átutalások esetében az illetéktétel 50 százalékkal emelkedik. Eredetileg a kincstári és banki forgalomból együttesen 288 milliárd forint bevételt becsültünk. Az év első 4 hónapjának tényadatai alapján 142,3/301,1 arányú csökkentést hajtunk végre, ezért frissített becslésünk 136,1 milliárd forint. Szakértői feltételezésként további, a teljes forgalmat érintő 10 százalékos forgalomcsökkenéssel számolunk az 50 százalékos adóemelés hatására, tehát az adóbevétel nem 50, hanem csak 35 százalékkal emelkedik, ami éves szinten 47,6 milliárd forint. Az augusztus 1-i hatálybalépés miatt a 2013. évi hatás eredményszemléletben 19,8 milliárd forint, pénzforgalmi szemléletben 15,9 milliárd forint.

A tranzakciós illeték emelése összesen tehát az alábbi közvetlen költségvetési hatásokkal jár:

	2013	2014
Eredményszemlélet	21,5	51,6
Pénzforgalmi szemlélet	17,2	51,6

### 2.2 A távközlési adó

A javaslat szerint a távközlési adó jelenlegi mértéke 2 forintról 3 forintra emelkedik a vállalati ügyfelek esetében. A rendelkezésre álló adatok alapján a vállalatok részesedése a távközlési szolgáltatásokban 45 százalék.<sup>1</sup> Alappályánkon 2013-ban 41,4 milliárd forint bevételt várunk a távközlési adóból, ennek 45 százaléka 18,6 milliárd forint, aminek 50 százalékos emelése 9,3 milliárd forint többletbevételt eredményez éves szinten. Az augusztus 1-i hatálybalépés miatt az idei többletbevétel eredményszemléletben 3,9 milliárd forint, pénzforgalmi szemléletben 3,1 milliárd forint.

<sup>1</sup> Az ágazati kapcsolatok 2008. évi mérlege (KSH) szerint a távközlési szolgáltatások értéke alapján 942,8 milliárd forint volt. Ebből a háztartások fogyasztása 516,7 milliárd forint, a fennmaradó 45 százalék kapcsolódik nem magánszemélyekhez.

### 2.3 Az egészségügyi hozzájárulás kiterjesztése a kamatjövedelmekre

A kamatjövedelmeket jelenleg csak 16 százalékos kamatadó terheli a kamat kifizetésének pillanatában. Az egészségügyi hozzájárulás mértéke 6 százalék, tehát az intézkedés azzal egyenértékű, mintha a kamatadó mértéke emelkedne meg 22 százalékra. Bár a 3, ill. 5 évnél hosszabb lejáratú betétek és kamatozó értékpapírok esetében a kamatadó mértéke kisebb, az EHO kiterjesztésének nyomán nem számítunk érdemi viselkedési hatásra (pl. hogy a betétek lekötési ideje hosszabbodna).

Alappályánkon 2013-ban 72 milliárd, 2014-ben 53 milliárd forint kamatadó-bevétellel számolunk. A csökkenés oka a rövid lejáratú kamatlábak csökkenése. Az EHO kiterjesztése 2014-ben éves szinten 19,9 milliárd forint. A 2013. évi hatás számításakor figyelembe kell vennünk, hogy a törvényjavaslat szerint az adó csak a hatálybalépés után halmozódó kamatokat terheli, a hatálybalépés előtt felhalmozott, de még ki nem fizetett kamatokra nem vonatkozik. A futamidők 3-6-9-12 hónap közti egyenletes eloszlását feltételezve a 2013-ra számított hatás 4 milliárd forint.

### 2.4 Bányajáradék

A bányajáradék általános mértéke 4 százalékponttal 16 százalékra emelkedik. Alappályánkon 90 USD/hordó feletti olajárat feltételeztünk. Mivel e szint felett a bányajáradék mértéke az általános kulcsnál 6 százalékponttal magasabb, ezért a 18 százalékos bányajáradék-kulcshoz képest a mostani 4 százalékpontos emelés 22,2 százaléknak felel meg. 2014. év egészére vetítve ez az alappályán várt 54 milliárd forint bevételhez képest 12 milliárd forint többletet jelent. 2013-ban, augusztus 1-i hatálybalépéssel számolva a növekmény 5,2 milliárd forint.

### 2.5 Az önkormányzati adósságok átvállalásához kapcsolódó adó

A T/11563 törvényjavaslat szerint a kereskedelmi bankok 2013. december 20-ig adóként be kell fizessék annak az összegnek a 7 százalékát, amekkora összeggel önkormányzati hiteleik és kötvényeik állománya csökken a 2012 végi előtörlesztések és a 2013-ban végrehajtandó állami átvállalások következtében. 2012 végén összesen 74 milliárd forint értékben fizettek vissza az 5000 fő alatti önkormányzatok adósságot, ennek a 7 százaléka 5,2 milliárd forint. Az 5000 fő feletti önkormányzatok adósságából 610,3 milliárd forint átvállalása van folyamatban. . Az idén esedékes összeg 7 százaléka 42,7 milliárd forint, tehát az intézkedés közvetlen hatása 47,9 milliárd forint.

## 3 Az intézkedések közvetett hatásai

Az adóemelések közvetlenül vagy a háztartások rendelkezésre álló jövedelmét, vagy a vállalatok és bankok nyereségét csökkentik. A háztartások esetében a fogyasztás és ezen keresztül a fogyasztási adóbevételek csökkenése, a vállalatok és bankok esetében a társasági adóalap és adó csökkenése a közvetett hatás. A különféle fogyasztási adók együttes átlagkulcsa nagyságrendileg 30 százalék, míg a társasági nyereségadó átlagos határkulcsát a 10 és 19 százalékos kulcs között 2/3-1/3 aránnyal 16 százaléknak választottuk. Ahhoz, hogy a közvetett hatásokat becsülni tudjuk, az egyes tételeket fel kellett osztani a főbb szektorok között.

A tranzakciós illeték 10 százalékát várjuk a költségvetési szervektől. Az MNB vonatkozó elemzése szerint a fennmaradó rész 95 százalékát a bankok áthárítják a háztartásokra és a vállalatokra. Az MNB 2011-es tanulmánya<sup>2</sup> szerint magánszektoron belül az átutalások több mint 80 százalékát vállalatok bonyolítják, a háztartásokat legfeljebb 20 százalék terhel közvetlenül.

<sup>2</sup> [http://www.mnb.hu/Root/Dokumentumtar/MNB/Kiadvanyok/mnbhu\\_mnbstanulmanyok/MT93.pdf](http://www.mnb.hu/Root/Dokumentumtar/MNB/Kiadvanyok/mnbhu_mnbstanulmanyok/MT93.pdf)

A távközlési adó csak a nem magánszemélyek esetében emelkedik, ezen belül a költségvetési szervek és a bankok részesedését elhanyagoltuk.

Az EHO kiterjesztése a lakossági kamatjövödelmekre természetesen csak a lakossági fogyasztás csökkenésén keresztül fejt ki közvetett hatását. Nem számolunk azzal, hogy emiatt a bankok érzékelhetően magasabb kamatokat fizetnének a lakossági betétekre, vagy a lakossági állampapírok elvárt hozama emelkedne.

A bányajáradékot döntő részben olyan cégek (főleg MOL) fizetik, amelyek nem csak társasági adót, hanem az energiaellátók jövedelemadóit is fizetik, ezért ennek az adóemelésnek a közvetlen hatását 50 százalékkal csökkenti a közvetett hatás.

Az önkormányzati adósságtóvállalásokhoz kapcsolódó adó közvetett hatása egyrészt, hogy a bankok a korábban képzett céltartalékokat felszabadíthatják, ami növeli társasági adóalapjukat, másrészt viszont maga az adó csökkenti a társasági adóalapot. Természetesen ezek a hatások a nyereséges bankok esetében jelentkeznek 2013-ban, a veszteséges bankok esetében azzal számolunk, hogy 2014-ben már nyereségesek válnak, ezért a 2013-ban elhatárolt veszteségre gyakorolt hatás a 2014-es adófizetéskor az állami adóbevételekben is megjelenik. A nyereséges OTP hozzávetőleges súlya az önkormányzati hitelezésben egyharmad, a fennmaradó többi pénzintézet felét nyereségesnek, felét veszteségesnek tételezzük fel 2013-ban.

Számításaink nem tartalmazzák a makrogazdasági pálya megváltozásán keresztül érvényesülő hatásokat. E másodkörös hatások közül feltétlenül említést érdemel a banki hitelezés, a beruházási hajlandóság és a lakossági fogyasztás csökkenése, de ezek sem 2013-ban, sem 2014-ben nem akkora nagyságrendűek, hogy önmagukban érdemi költségvetési egyenlegromlást okoznának.

## 4 Az önkormányzati adósságok átvállalásához kapcsolódó adó értelmezése

Az önkormányzati adósság átvállalását terhelő adó kapcsán a költségvetési mellett egyéb hatásokról is érdemes szólni. A kormányzati indoklás szerint az adó közgazdasági alapja az a nyereség, amit a bankok azért realizálnak, mert a relatív magasabb kockázatú önkormányzatok helyett a továbbiakban a relatív alacsonyabb kockázatú államtól követelhetnek. Számviteli szinten ez azt jelenti, hogy az esetleg képzett céltartalékokat felszabadíthatják. Az intézkedésnek három fontos üzenetét emeljük ki:

1. A különféle pénzügyi helyzetű önkormányzatok között nem tesz különbséget, ugyanakkora mértékben diszkontálja a legjobb és a legrosszabb helyzetben lévő önkormányzatoktól átvett adósságokat. Ez a jövőben nehézséget okozhat a jobb önkormányzatoknak, amikor a fennmaradó hitelek refinanszírozásakor szeretnék magukat megkülönböztetni a hitelezés szempontjából rosszabb minőségű önkormányzatoktól.
2. A különféle minőségű adósságokkal szemben fennálló követelések összemosása utólag értelmetlenné teszi az óvatosabb bankok felelősebb hitelezési politikáját és ebben az értelemben éppen a kockázatosabb viselkedésre ösztönöz.
3. Illusztratív számításaink szerint (4 százalékos piaci kamatláb<sup>3</sup>, 5 éves futamidő, csőd esetén 25 százalékos megtérülés) a 7 százalékos adó azzal egyenértékű, mintha az állam jelenlegi 283 bázispontos CDS-felárával szemben az átlagos magyar önkormányzat CDS-felára 440 bázispont lenne (157 bázispont az állam felett). Átfordítva, a 440 bázispont felár azt jelenti, hogy az átlagos magyar önkormányzat 5 éven belüli csődjének valószínűségét az átvállalások

<sup>3</sup> A számítási eredmények a kamatláb értékére nem érzékenyek.

nélkül a kormány 24 százalékra becsüli. Mivel a 283 bázispontos felár alapján az állam csőd-  
valószínűsége kb. 16 százalék, és ha az állam csődbe megy, akkor gyakorlatilag biztosan  
csődbe kerülnek az önkormányzatok is, ezért a kormány szerint 10 százalék annak a  
valószínűsége, hogy bár az állam nem megy csődbe, egy-egy önkormányzat mégis csődbe  
megy. Ez a 10 százalék úgy is átfogalmazható, hogy a kormány szerint 5 éven belül 2-300  
önkormányzat menne csődbe az átvállalások nélkül.