

Γνώμη του Ελληνικού Δημοσιονομικού Συμβουλίου

(Ν.4270/2014, άρθρο 42, παραγρ. 4)

Το ΕΔΣ υιοθετεί τις προβλέψεις επί των οποίων στηρίζεται το σχέδιο του Κρατικού Προϋπολογισμού 2018, με ορισμένες επιφυλάξεις. Η πιο σημαντική έγκειται στο ότι το ενδεχόμενο είσπραξης των αυξημένων φορολογικών εσόδων για το 2018 συναρτάται ευθέως με την επίτευξη των αισιόδοξων μακροοικονομικών επιδόσεων σύμφωνα με τις προβλέψεις.

Για έναν πιο αναλυτικό σχολιασμό, παραπέμπουμε στις συνοδευτικές παρατηρήσεις μας καθώς και στην πρόσφατη Εξαμηνιαία Έκθεση του Ελληνικού Δημοσιονομικού Συμβουλίου (Νοέμβριος 2017).

Αθήνα, 21 Νοεμβρίου 2017

Ο Πρόεδρος

Παναγιώτης Κορλίας



Παρατηρήσεις επί του Προϋπολογισμού 2018

Η κατεύθυνση της δημοσιονομικής πολιτικής το 2018 φαίνεται να διαφοροποιείται σε σχέση με τα προηγούμενα έτη, κατά τα οποία ήταν έντονα περιοριστική. Παρά τον πολύ απαιτητικό στόχο της Σύμβασης Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης (ΣΧΔ) για πρωτογενές πλεόνασμα Γενικής Κυβέρνησης (ΓΚ) ύψους 3,5% του ΑΕΠ, δεν προβλέπονται νέες δημοσιονομικές παρεμβάσεις. Σημειώνεται μάλιστα ότι ο Προϋπολογισμός του 2018 υπερκαλύπτει αυτόν τον στόχο και προβλέπει πρωτογενές πλεόνασμα 3,82% του ΑΕΠ, έναντι εκτιμώμενου πρωτογενούς πλεονάσματος ύψους 2,44% του ΑΕΠ για το 2017.

Η προσδοκώμενη βελτίωση τόσο του πρωτογενούς όσο και του συνολικού δημοσιονομικού αποτελέσματος σε σχέση με το 2017 (σε όρους ESA 2010) στηρίζεται πρωτίστως στα αποτελέσματα που αναμένονται από τον Κρατικό Προϋπολογισμό (ΚΠ) και δευτερευόντως από τους Οργανισμούς Κοινωνικής Ασφάλισης (ΟΚΑ). Συγκεκριμένα, το πρωτογενές αποτέλεσμα του Κρατικού Προϋπολογισμού (ΚΠ) εκτιμάται ότι θα καταγράψει βελτίωση της τάξης των 2.715 εκατ. ευρώ και το πρωτογενές αποτέλεσμα των ΟΚΑ βελτίωση της τάξης των 700 εκατ. ευρώ. Ελαφρά βελτίωση αναμένεται επίσης στα πρωτογενή αποτελέσματα των Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών (ΔΕΚΟ) κατά 203 εκατ. ευρώ και των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) κατά 172 εκατ. ευρώ. Αντίθετα οι υποτομείς της ΓΚ που αφορούν τα Νομικά Πρόσωπα του Δημοσίου (ΝΠ) και τα Νοσοκομεία-ΠΕΔΥ εκτιμάται ότι θα καταγράψουν επιδείνωση των πρωτογενών αποτελεσμάτων τους κατά 484 και 331 εκατ. ευρώ αντίστοιχα.

Με δεδομένο ότι το 2018 δεν προβλέπεται η επιβολή νέων δημοσιονομικών μέτρων, ούτε στο σκέλος των δαπανών ούτε στο σκέλος των εσόδων του προϋπολογισμού¹, η σημαντική αυτή βελτίωση έναντι των εκτιμήσεων αναφορικά με την εκτέλεση του προϋπολογισμού το 2017, αναμένεται να προέλθει σχεδόν αποκλειστικά από την ενίσχυση της οικονομικής δραστηριότητας. Η αύξηση του πραγματικού ΑΕΠ εκτιμάται ότι θα είναι της τάξης του 2,5%, ενώ η ανεργία εκτιμάται ότι θα μειωθεί κατά 1,5% περίπου. Συνεπώς, τα δημοσιονομικά αποτελέσματα για το 2018 εξαρτώνται κατά μείζονα λόγο από τις μακροοικονομικές επιδόσεις. Όσο προσεγγίζεται ο στόχος για αύξηση του πραγματικού ΑΕΠ και μείωση της ανεργίας, τόσο περισσότερο αυξάνονται οι πιθανότητες για την εκτέλεση του προϋπολογισμού σύμφωνα με τον στόχο που έχει τεθεί.

Η σχεδιαζόμενη βελτίωση του αποτελέσματος του ΚΠ εντοπίζεται στην αύξηση των εσόδων. Η αύξηση των εσόδων του ΚΠ σε ταμειακή βάση εκτιμάται ότι θα ανέλθει στα 2.103 εκατ. ευρώ ή στα 1.536 εκατ. ευρώ σε όρους ESA, μετά δηλαδή τις εθνικολογιστικές προσαρμογές. Η αύξηση των εσόδων του ΚΠ αναμένεται να προέλθει κυρίως από περαιτέρω αύξηση των φορολογικών εσόδων και δευτερευόντως από αύξηση των εισροών από την Ευρωπαϊκή Ένωση για το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ). Ειδικότερα, το 2018 προβλέπεται αύξηση των εισπράξεων Άμεσων Φόρων (+478 εκατ. ευρώ), η οποία αναμένεται να προέλθει σχεδόν εξολοκλήρου από την αύξηση των εισπράξεων Φόρου Εισοδήματος Φυσικών

¹ Εντός του 2018 θα υπάρξουν «ωριμάνσεις» ήδη ψηφισθέντων μέτρων (περιορισμός δικαιούχων ΕΚΑΣ, κατάργηση εκπώσεων φόρου εισοδήματος κ.α.) αλλά οι δημοσιονομικές επιπτώσεις τους εκτιμάται ότι θα είναι περιορισμένες.



Προσώπων (ΦΕΦΠ). Ανάλογη αύξηση εκτιμάται ότι θα προκύψει στις εισπράξεις έμμεσων φόρων (+473 εκατ. ευρώ). Η αύξηση αυτή αποδίδεται κυρίως στην αύξηση των εισπράξεων από φόρους κατανάλωσης (+439 εκατ. ευρώ) και λιγότερο σε εισπράξεις από φόρους συναλλαγών (+87 εκατ. ευρώ). Σημειώνεται ότι μεγάλο μέρος της προβλεπόμενης αύξησης των εισπράξεων έμμεσων φόρων αποδίδεται στις εισπράξεις φόρου κατανάλωσης και φόρου συναλλαγών για καπνικά προϊόντα, οι οποίες κατά το 2017 περιορίστηκαν λόγω της αυξημένης αποθεματοποίησης από τις εταιρίες του κλάδου κατά το προηγούμενο έτος 2016.

Όσον αφορά στις πρωτογενείς δαπάνες του Τακτικού Προϋπολογισμού (ΤΠ), αυτές εμφανίζονται σημαντικά μειωμένες (-1.277 εκατ. ευρώ) το 2018 σε σχέση με το 2017. Η εκτίμηση αυτή πιθανώς συνδέεται με την προσωρινή αύξηση λόγω της διανομής «κοινωνικού μερίσματος» ύψους 1,4 δισ. ευρώ που έχει προγραμματιστεί να πραγματοποιηθεί στο τέλος του 2017.

Συνεπώς, με δεδομένο το ύψος των δαπανών, η επίτευξη του στόχου του πρωτογενούς πλεονάσματος για το 2018 συναρτάται καίρια με τη δυνατότητα εισπράξης φορολογικών εσόδων ύψους 48.156 εκατ. ευρώ στον ΤΠ (έναντι 47.205 εκατ. το 2017) - χωρίς να λαμβάνονται, βεβαίως, υπόψη τα μη φορολογικά έσοδα, οι ασφαλιστικές εισφορές, τα δημοτικά τέλη κλπ. έσοδα που εντάσσονται στην διαχείριση της ΓΚ.

Επισημαίνεται πως η επίτευξη του στόχου των φορολογικών εσόδων εξαρτάται από πολλούς παράγοντες, όπως η αύξηση του πραγματικού ΑΕΠ και της ιδιωτικής κατανάλωσης, η άνοδος των λιανικών τιμών, η άνοδος της απασχόλησης, η βελτίωση του οικονομικού κλίματος κλπ. Όμως, το ύψος της ανόδου του ΑΕΠ και της ιδιωτικής κατανάλωσης, όσο και η άνοδος των τιμών και της απασχόλησης, συνιστούν αισιόδοξες προβλέψεις, οι οποίες με τη σειρά τους επηρεάζονται από μία σειρά άλλων παραγόντων (πολιτική σταθερότητα, σύντομη ολοκλήρωση γ' αξιολόγησης, διευθέτηση του ζητήματος των μη εξυπηρετούμενων δανείων, σταδιακή άρση των περιορισμών στη κίνηση κεφαλαίων, ομαλό διεθνές οικονομικό περιβάλλον κ.α.). Το Δημοσιονομικό Συμβούλιο θεωρεί ότι οι υστερήσεις στις εισπράξεις φόρου εισοδήματος έναντι των στόχων, οι οποίες παρατηρήθηκαν κατά το τρέχον έτος, εφόσον αξιολογηθούν ως ενδείξεις μιας σχετικής «φορολογικής κόπωσης» θα μπορούσαν να στοιχειοθετήσουν μετά από την κατάλληλη διερεύνηση ορισμένες πρόσθετες επιφυλάξεις ως προς την υλοποίηση των προβλέψεων για τα έσοδα του 2018.

Όσον αφορά στους λοιπούς υποτομείς της ΓΚ τα διαθέσιμα στοιχεία (ύψος ελλείμματος και εθνικολογιστική προσαρμογή) δεν επιτρέπουν σε βάθος αξιολόγηση των προβλέψεων του προϋπολογισμού. Επισημαίνεται πάντως ότι το θετικό ισοζύγιο των ΟΚΑ, του μεγαλύτερου δηλαδή υποτομέα της ΓΚ μετά τον ΚΠ, που προβλέπεται για το 2018 είναι αντίστοιχο με αυτό του 2016, γεγονός που υποκινεί να θεωρηθεί ρεαλιστικός ο στόχος για το 2018. Σχετικά αξίζει να υπογραμμιστεί ότι οι ληξιπρόθεσμες οφειλές των ΟΚΑ, σύμφωνα με στοιχεία Σεπτεμβρίου, αν και εξακολουθούν να είναι υψηλές (2.051 εκατ. ευρώ) έχουν πτωτική τάση.

Τα περιθώρια για αποκλίσεις είτε στα έσοδα είτε στις δαπάνες του ΚΠ ή στους υπόλοιπους υποτομείς της ΓΚ είναι ελάχιστα. Ως εκ τούτου αφενός μεν επιβάλλεται

ο Προϋπολογισμός να εκτελεσθεί, με μεγάλη προσοχή και χωρίς αποκλίσεις, αφετέρου δε είναι απόλυτα αναγκαίο να επιβεβαιωθούν οι προβλέψεις για την έκταση της ανάκαμψης της οικονομικής δραστηριότητας εντός του 2018.

Αν ληφθεί υπόψη ότι στο εκτιμώμενο πρωτογενές αποτέλεσμα για το 2017 (2,44% του ΑΕΠ), έχει συμπεριληφθεί η δαπάνη για το «κοινωνικό μέρισμα» (περίπου 0,8% του ΑΕΠ), με βάση τα έως τώρα δεδομένα, η επίτευξη του στόχου της ΣΧΔ για το 2018, δεν απέχει σημαντικά από το εκτιμώμενο πρωτογενές πλεόνασμα του 2017, και συνεπώς καθίσταται εφικτή υπό τις προϋποθέσεις οι οποίες τίθενται στην παρούσα έκφραση γνώμης.

Αθήνα, 21 Νοεμβρίου 2017

