

# ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ

## Αξιολόγηση των Μακροοικονομικών & Δημοσιονομικών Προβλέψεων του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής (ΜΠΔΣ) 2019-2022

Το Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο (ΕΔΣ), σύμφωνα με το νόμο (Ν. 4270/14, άρθ. 42, παρ. 4) αξιολογεί τις μακροοικονομικές και δημοσιονομικές προβλέψεις του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής. Τόσο οι προβλέψεις που αφορούν στη διαμόρφωση του πρωτογενούς πλεονάσματος, όσο και αυτές που αφορούν στην εξέλιξη του πραγματικού Α.Ε.Π. είναι κατά βάση αισιόδοξες και συναρτώνται με την πραγμάτωση σειράς προϋποθέσεων. Στη συνέχεια αναφερόμαστε συνοπτικά στις προϋποθέσεις που απαιτούνται για την υλοποίηση των προβλέψεων του ΜΠΔΣ.

### Δημοσιονομικές Προβλέψεις

Ο στόχος που τίθεται στο ΜΠΔΣ 2019-2022 για πρωτογενές πλεόνασμα της τάξης του 3,5% είναι απαιτητικός. Ωστόσο οι ισχυρές δημοσιονομικές επιδόσεις που κατεγράφησαν το 2016 και το 2017 (πρωτογενές πλεόνασμα 3,9% και 4,2% του ΑΕΠ αντίστοιχα<sup>1</sup>) καθιστούν θεμιτή την εκτίμηση ότι είναι επιτεύξιμη η στόχευση για πρωτογενή πλεονάσματα της τάξεως του 3,5% του ΑΕΠ. Η επίτευξη του στόχου όπως έχει τεθεί από το Υπουργείο Οικονομικών στο ΜΠΔΣ 2019-2022, σε συνδυασμό με μεγέθυνση 2,16% σε μέσο ετήσιο ρυθμό μεταξύ 2018 και 2022, προϋποθέτει τη συγκράτηση των δημοσίων δαπανών<sup>2</sup> στα επίπεδα των 86-87,5 δισ. ευρώ και τη διατήρηση μιας ελαφράς αυξητικής τάσης των δημοσίων εσόδων με μέσο ετήσιο ρυθμό της τάξης του 1,35%. Πάντως για την επίτευξη του δημοσιονομικού στόχου όπως έχει τεθεί στη Σύμβαση Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης (ΣΧΔ) -με δεδομένο το ύψος των δαπανών- θα αρκούσε ηπιότερη αύξηση των δημοσίων εσόδων. Θα μπορούσε συνεπώς να θεωρηθεί ότι το πλεόνασμα των εσόδων που προκύπτει από αυτήν τη διαφορά ισοδυναμεί με αντίστοιχης έκτασης οιονεί «δημοσιονομικό χώρο», (βλ. Πίνακα 1) ο οποίος είναι δυνατό να αξιοποιηθεί σε στοχευμένες, σταδιακές και προγραμματισμένες μειώσεις της φορολογικής επιβάρυνσης.

Πίνακας 1: Εκτίμηση «δημοσιονομικού χώρου» (εκατ. ευρώ)

	2018	2019	2020	2021	2022
Πρωτογενές Πλεόνασμα (Βάσει ΣΧΔ) - Εκτιμήσεις Υπ.Οικ. (ΜΠΔΣ 2019-2022)	3,56%	3,96%	4,15%	4,53%	5,19%
Πρωτογενές Πλεόνασμα (Βάσει ΣΧΔ) - Στόχος Σύμβασης	3,50%	3,50%	3,50%	3,50%	3,50%
Σύνολο Εσόδων ΓΚ (ενοπ.) Βάσει ΣΧΔ - Εκτιμήσεις Υπ.Οικ. (ΜΠΔΣ 2019-2022)	86.861	86.166	87.487	89.412	91.632
Σύνολο Εσόδων ΓΚ (ενοπ.) Βάσει ΣΧΔ - Υπολογισμοί ΕΔΣ	86.750	85.300	86.200	87.300	88.050
«Δημοσιονομικός Χώρος»	111	866	1.287	2.112	3.582

Πηγή: Υπουργείο Οικονομικών (ΜΠΔΣ 2019-2022), υπολογισμοί ΕΔΣ

<sup>1</sup> Βάσει Σύμβασης Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης (ΣΧΔ)

<sup>2</sup> Ενοποιημένο αποτέλεσμα Γενικής Κυβέρνησης (ΓΚ) βάσει ΣΧΔ

Είναι γεγονός ότι οι **Δημόσιες Δαπάνες** τα τελευταία έτη, στο πλαίσιο του προγράμματος προσαρμογής, έχουν καταστεί, μέγεθος πλήρως σχεδόν ελέγξιμο για την εκάστοτε Κυβέρνηση. Συνεπώς, ο στόχος για συγκράτηση των δαπανών στα επίπεδα που προβλέπει το σενάριο του ΜΠΔΣ 2019-2022 μπορεί να θεωρηθεί επιτεύξιμος. Παράλληλα, η εφαρμογή της ασφαλιστικής μεταρρύθμισης μπορεί να συντελέσει στη σταθεροποίηση του απόλυτου ύψους της συνταξιοδοτικής δαπάνης σε σταθερές τιμές και το σταδιακό περιορισμό της σε χαμηλότερα επίπεδα ως ποσοστό του ΑΕΠ. Εύλογο είναι να γίνει δεκτό ότι η όποια συγκράτηση των δαπανών δεν μπορεί να προκύπτει από ενδεχόμενη, νέα συσσώρευση ληξιπρόθεσμων υποχρεώσεων της Γενικής Κυβέρνησης, όπως άλλωστε προβλέπεται τόσο από τον εκτελούμενο προϋπολογισμό όσο και από τις δεσμεύσεις του λήγοντος προγράμματος χρηματοδοτικής διευκόλυνσης.

Όσον αφορά στο **σκέλος των Εσόδων** οι καλές επιδόσεις των τελευταίων ετών εκτιμάται ότι θα μπορούσαν να διατηρηθούν, υπό προϋποθέσεις, και κατά τα επόμενα έτη. Οι κυριότεροι λόγοι στους οποίους εδράζεται η εκτίμηση αυτή είναι: α) ο μόνιμος χαρακτήρας της πλειονότητας των μέτρων που ελήφθησαν τα τελευταία χρόνια, β) η βελτίωση της φορολογικής διοίκησης γ) η επέκταση ηλεκτρονικών συναλλαγών/πληρωμών και δ) η ενίσχυση της οικονομικής δραστηριότητας με παράλληλη τόνωση της απασχόλησης. Σε αυτό το πλαίσιο παρέχεται η δυνατότητα στις δημοσιονομικές αρχές να προβούν, μετά τη λήξη του προγράμματος χρηματοδοτικής διευκόλυνσης στις διορθωτικές εκείνες κινήσεις που θα μπορούσαν να ανακατανεύμουν στοχευμένα το φορολογικό βάρος, με τρόπο που να ανακουφίζει μερικώς από τη φορολογική κόπωση ενώ, συνάμα, θα συντηρεί το συνολικό ύψος των φορολογικών εσόδων ή θα το περιορίζει σύμφωνα με όσα προαναφέραμε.

Στις κυριότερες επιμέρους κατηγορίες εσόδων το προτεινόμενο ΜΠΔΣ προβλέπει μέση άνοδο των εισπράξεων άμεσων φόρων της τάξης του 3,9% μεταξύ 2018 και 2022 και μεταβολή των εισπράξεων έμμεσων φόρων με μέσο ετήσιο ρυθμό της τάξης του 1,3%. Η τελευταία σηματοδοτεί την προβλεπόμενη μείωση του μεριδίου των έμμεσων φόρων στο ΑΕΠ αφού είναι αισθητά χαμηλότερη από το ρυθμό μεγέθυνσης του ΑΕΠ ενώ αποπληθωριζόμενο το απόλυτο ύψος των έμμεσων φόρων φαίνεται να σταθεροποιείται. Η πρόβλεψη για αύξηση των εισπράξεων άμεσων φόρων εδράζεται κυρίως στην υψηλή εκτιμώμενη απόδοση άμεσων φόρων Φυσικών και Νομικών Προσώπων με μέσο ετήσιο ρυθμό αύξησης 6,1% και 5,3% αντίστοιχα την πενταετία 2018-2022. Η αύξηση των εισπράξεων φόρων Φυσικών Προσώπων ειδικά από το 2020 και μετά προβλέπεται να στηριχθεί και στη θεσμοθετημένη μείωση του αφορολόγητου ορίου. Τέλος η προβλεπόμενη αύξηση στις ασφαλιστικές εισφορές αποδίδεται αποκλειστικά στην αύξηση της απασχόλησης.

## **Οι Μακροοικονομικές Προβλέψεις του ΜΠΔΣ 2019-2022**

Το σενάριο των μεσοπρόθεσμων μακροοικονομικών εξελίξεων της περιόδου 2019-2022 στηρίζεται στις εξής αρχικές παραδοχές:

- Ομαλή ολοκλήρωση του ισχύοντος προγράμματος.

- Διατύπωση δεσμευτικής πολιτικής απόφασης για το πλέγμα και το χρονοδιάγραμμα των μεσοπρόθεσμων μέτρων που θα καθιστούν μακροχρόνια διαχειρίσιμο το δημόσιο χρέος.

- Εφαρμογή λεπτομερούς αναπτυξιακού σχεδίου για την ελληνική οικονομία.

Υπό τις ανωτέρω σωρευτικές προϋποθέσεις, η ελληνική οικονομία μπορεί να επανέλθει σε τροχιά διατηρήσιμης μεγέθυνσης σε μεσο-μακροχρόνια περίοδο, όπως προβλέπει το ΜΠΔΣ 2019-2022. Ήδη το 2017 αποτέλεσε έτος κατά το οποίο η ελληνική οικονομία εξήλθε της στασιμότητας καταγράφοντας αύξηση του ΑΕΠ κατά 1,4%. Θετικά είναι και τα πρώτα σημάδια για την οικονομική δραστηριότητα το πρώτο τρίμηνο του 2018 κατά την διάρκεια του οποίου σημειώθηκε μεγέθυνση της τάξεως του 2,3% (η υψηλότερη επίδοση σε επίπεδο τριμήνου από το 2008). Η έκταση του δυναμισμού με τον οποίο θα αντιδράσει η οικονομία στο σύνολο του έτους θα συμβάλει αποφασιστικά σε σημαντική ενίσχυση των ρυθμών μεγέθυνσης κατά τα επόμενα έτη.

**Πίνακας 2: Προβλέψεις Μακροοικονομικών Μεγεθών (ΑΕΠ & Βασικές συνιστώσες σε εκατ. €, σε σταθερές τιμές 2010)**

	%Δ <sup>(1)</sup>	2018	%Δ	2019	%Δ	2020	%Δ	2021	%Δ	2022
Ιδιωτική κατανάλωση	0,5%	127.835	1,0%	129.113	1,2%	130.598	1,2%	132.100	1,2%	133.619
Δημόσια κατανάλωση	1,2%	40.426	0,4%	40.568	0,6%	40.811	0,4%	40.975	0,4%	41.138
Ακ. Σχηματισμός Παγίου Κεφαλαίου	11,1%	25.977	12,1%	29.116	9,4%	31.861	7,7%	34.312	5,7%	36.253
Εξαγωγές αγαθών και υπηρεσιών	5,6%	63.132	4,6%	66.062	4,4%	68.939	3,0%	70.972	3,0%	73.066
Εισαγωγές αγαθών και υπηρεσιών	5,5%	68.379	4,4%	71.397	4,2%	74.408	2,9%	76.535	2,9%	78.722
<b>Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν</b>	<b>2,0%</b>	<b>190.831</b>	<b>2,4%</b>	<b>195.411</b>	<b>2,3%</b>	<b>199.940</b>	<b>2,1%</b>	<b>204.123</b>	<b>1,8%</b>	<b>207.822</b>
Εναρμ. Δείκτης Τιμών Καταναλωτή	0,6%		1,2%		1,3%		1,5%		1,7%	
Ποσοστό ανεργίας <sup>(2)</sup>	19,9%		18,2%		16,6%		15,4%		14,3%	

Πηγή: ΓΔΟΠ Υπ. Οικονομικών (05/2018)

1. Αφορά σε % μεταβολής σε σχέση με το προηγούμενο έτος.

2. Έρευνα Εργατικού Δυναμικού

Η επίτευξη των στόχων για το 2018 αλλά και για τα επόμενα έτη συναρτάται στενά με τις δημοσιονομικές επιδόσεις της χώρας, καθώς και με συνθήκες πολιτικής σταθερότητας και σχετικής οικονομικής ανάκαμψης σε ευρωπαϊκή κλίμακα, παρά τους κλυδωνισμούς που αναμένεται να προξενήσουν ο αντίκτυπος που θα έχουν στις κεφαλαιαγορές πολιτικές αναταράξεις σε Ιταλία και Ισπανία, οι γεωπολιτικές αναστατώσεις στην ευρύτερη περιοχή της Μέσης Ανατολής, οι εξελίξεις των τιμών της ενέργειας και οι κλιμακούμενες πολιτικές προστατευτισμού από τις ΗΠΑ.

## Ιδιωτική Κατανάλωση

Στην Ελλάδα το ποσοστό της ιδιωτικής κατανάλωσης στη διάρθρωση του Α.Ε.Π. κυμαίνεται περί το 70%. Συνεπώς είναι το μέγεθος του οποίου η εξέλιξη έχει την πλέον ισχυρή, βραχυχρόνια επίπτωση στη μεγέθυνση. Η αναθεώρηση της συμβολής της κατανάλωσης προς τα κάτω σε σχέση με το ΜΠΔΣ 2018-2021 -έχει σαφώς επηρεαστεί από την πρόσφατη υποτονική (κατά το 2017) και, εσχάτως, αρνητική μεταβολή (Α' τρίμηνο 2018)- αποτυπώνει μια πιο ρεαλιστική εξέλιξη. Ωστόσο στο ΜΠΔΣ ο «πήχυς» τίθεται πολύ ψηλά, προβλέποντας αύξηση με μέσο ετήσιο ρυθμό 1,1% μεταξύ 2018 και 2022. Η πίεση που ασκούν στο διαθέσιμο εισόδημα οι φορολογικές και ασφαλιστικές υποχρεώσεις των νοικοκυριών δεν φαίνεται να στηρίζουν μια τέτοια αισιοδοξία. Ενδεχόμενη πιστωτική επέκταση με έμφαση στην ιδιωτική κατανάλωση, η σημαντική αποκλιμάκωση της ανεργίας και η εξάλειψη του αποθέματος των ληξιπρόθεσμων υποχρεώσεων της Γενικής Κυβέρνησης, συγκαταλέγονται στους παράγοντες που μπορεί να κάνουν το στόχο για την αύξηση της ιδιωτικής κατανάλωσης επιτεύξιμο. Η εφαρμογή αντισταθμιστικών μέτρων, μπορεί να αμβλύνει την περιοριστική επίπτωση από τη μείωση των συντάξεων το 2019 και ιδίως του αφορολογήτου το 2020 και να συνδράμει στην τόνωση της ιδιωτικής κατανάλωσης.

## Επενδύσεις

Σύμφωνα με τις προβλέψεις του ΜΠΔΣ 2019-2022 οι επενδύσεις παραμένουν (σε σχέση με το ΜΠΔΣ 2018-2021) η κινητήρια δύναμη στην αύξηση του Α.Ε.Π., αφού προβλέπεται μεγάλη άνοδος με πραγματικούς ρυθμούς αύξησης που εκτιμάται πως θα ξεπεράσουν το 11% το 2018 και 2019, ενώ αναμένεται να διατηρηθούν σημαντικά υψηλοί και τα υπόλοιπα χρόνια του προγράμματος (μέσα επίπεδα ετήσιας αύξησης, περίπου 8,7% μεταξύ 2018 και 2022).

Με δεδομένο ότι το ΠΔΕ θα παραμείνει σχεδόν σταθερό καθόλη την περίοδο 2018-2022, το «βάρος» για την επίτευξη των στόχων πέφτει εξ ολοκλήρου στον ιδιωτικό τομέα. Οι προβλέψεις του ΜΠΔΣ για αύξηση των επενδύσεων παγίου κεφαλαίου καθίστανται έτσι αρκετά αισιόδοξες σε σχέση με τις προβλέψεις για τις υπόλοιπες συνιστώσες του Α.Ε.Π.

Κατά συνέπεια τίθεται επιτακτικότερα από ποτέ άλλοτε το ζήτημα των κινήτρων, της διευκόλυνσης και της ευρύτερης ρύθμισης των όρων επιχειρηματικής δράσης, καθώς και της προσέλκυσης άμεσων ξένων επενδύσεων. Σε αυτό το πλαίσιο θα πρέπει τα μεγάλα επενδυτικά σχέδια που ήδη έχουν δρομολογηθεί (π.χ. το έργο στο πρώην αεροδρόμιο του Ελληνικού) να ξεκινήσουν να υλοποιούνται, σε συνδυασμό με μικρότερου μεγέθους επενδυτικές πρωτοβουλίες. Ειδικά για τις τελευταίες, η σταδιακή άμβλυνση των κεφαλαιακών ελέγχων θα συμβάλει δραστικά στην ενίσχυσή τους. Η οικοδομική δραστηριότητα, η οποία για δεκαετίες αποτέλεσε το μεγαλύτερο μέρος του ακαθάριστου σχηματισμού παγίου κεφαλαίου, εκτιμάται ότι δεν πρόκειται να γνωρίσει άμεσα σημαντική ανάκαμψη. Συνεπώς, ο στόχος του Υπουργείου για μέσο ρυθμό αύξησης των επενδύσεων στην οικοδομή περί το 7,9% κρίνεται υπεραισιόδοξος.

## Εξωτερικό Ισοζύγιο

Το ΜΠΔΣ 2019-2022 προβλέπει πραγματική αύξηση της αξίας τόσο των εισαγωγών όσο και των εξαγωγών, με την καθαρή συνεισφορά του εξωτερικού ισοζυγίου της χώρας στο ΑΕΠ να παραμένει ελαφρά αρνητική καθ' όλη τη διάρκεια του ΜΠΔΣ. Το χρόνιο έλλειμμα του εμπορικού ισοζυγίου πρόσκαιρα έχει περιοριστεί, λόγω της μείωσης του διαθέσιμου εισοδήματος και των περιορισμών στην κίνηση κεφαλαίων<sup>3</sup>. Η πρόβλεψη του ΜΠΔΣ για αύξηση των εισαγωγών με ρυθμό που βαίνει μειούμενος μεταξύ 2018 και 2022 σε αντίστιξη με την πρόβλεψη για το ρυθμό της ιδιωτικής κατανάλωσης και με δεδομένα τα υψηλά ποσοστά αύξησης των επενδύσεων δημιουργεί ορισμένα εύλογα ερωτηματικά. Ο κίνδυνος για αύξηση των εισαγωγών ταχύτερη του 3,6% ετησίως, δεδομένης της υψηλής οριακής ροπής προς εισαγωγές που χαρακτηρίζει διαχρονικά τη λειτουργία της ελληνικής οικονομίας, είναι υπαρκτός.

## Συμπεράσματα

Το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής (ΜΠΔΣ) περιλαμβάνει και εδράζεται σε μια σειρά μακροοικονομικών και δημοσιονομικών προβλέψεων για την πενταετία 2018-2022. Σε γενικές γραμμές, οι προβλέψεις/εκτιμήσεις, σε συνδυασμό με τις επιμέρους δράσεις όπως περιγράφονται, αποτελούν ένα πλαίσιο που συνδυάζει τη μεσοπρόθεσμη δημοσιονομική σταθερότητα με τη διατήρηση μιας περιόδου οικονομικής μεγέθυνσης και σταδιακής τόνωσης της απασχόλησης.

Η μεσοπρόθεσμη δημοσιονομική σταθερότητα στηρίζεται στη συγκράτηση των δημοσίων δαπανών και στη διατήρηση μιας ελαφράς αυξητικής τάσης των δημοσίων εσόδων. Πρόκειται για μίγμα πολιτικής που ακολουθήθηκε με επιτυχία ως προς την επίτευξη των δημοσιονομικών στόχων - αλλά όχι χωρίς σημαντικό κόστος για την αύξηση του ΑΕΠ- τα τελευταία χρόνια. Με αυτή την έννοια, οι στόχοι για τα πρωτογενή πλεονάσματα κρίνονται κατ' αρχήν εφικτοί.

Η εξακολούθηση μιας περιοριστικής δημοσιονομικής πολιτικής μπορεί να καταστεί συμβατή με τους στόχους για διατήρηση θετικών ρυθμών μεταβολής του πραγματικού ΑΕΠ εφόσον συντρέξουν μια σειρά από θετικές εξελίξεις, συνδυαζόμενες με τα κατάλληλα μέτρα. Ανάμεσά τους ιδιαίτερη μνεία πρέπει να γίνει στην αναγκαιότητα μιας στοχευμένης ελάφρυνσης των φορολογικών βαρών που θα ευνοεί την τόνωση της παραγωγής όσο και κατηγορίες εισοδημάτων που στηρίζουν την εγχώρια ζήτηση. Σε κάθε περίπτωση, ο συνδυασμός υψηλής φορολογικής επιβάρυνσης και υψηλών ασφαλιστικών εισφορών περιορίζει τη δυνατότητα της ιδιωτικής κατανάλωσης να συμβάλει πιο δυναμικά στην αύξηση του ΑΕΠ, και αυτό αποτυπώνεται στις αναθεωρημένες εκτιμήσεις του Μεσοπρόθεσμου 2019-2022.

Με δεδομένη την καθαρή αρνητική συμβολή του εξωτερικού ισοζυγίου αγαθών και υπηρεσιών στην αύξηση του ΑΕΠ, απομένει ως μοναδικός προωθητικός παράγοντας ο σχηματισμός παγίου κεφαλαίου, και ειδικότερα οι ιδιωτικές επενδύσεις.

<sup>3</sup> Χαρακτηριστική ως προς αυτό είναι η διεύρυνση το 2017 του ελλείμματος του ισοζυγίου λοιπών αγαθών (χωρίς καύσιμα και πλοία) κατά 754 εκατ. (+5,5% σε σχέση με το 2016), το οποίο παρέχει ισχυρές ενδείξεις για διατήρηση της υψηλής συσχέτισης των εισαγωγών αγαθών με τις μεταβολές στο εισόδημα.

Οι αισιόδοξες εκτιμήσεις που αποτυπώνονται στο Μεσοπρόθεσμο για σημαντική αύξηση των επενδύσεων στην περίοδο 2018-2022 προϋποθέτουν σταθεροποίηση των προσδοκιών, σημαντική βελτίωση του επενδυτικού και επιχειρηματικού κλίματος και ευνοϊκή διεθνή συγκυρία.

Πολλές από αυτές τις προϋποθέσεις παραμένουν σήμερα ως «ζητούμενα» και με αυτήν την έννοια οι εκτιμήσεις για διατηρήσιμους ρυθμούς μεγέθυνσης της τάξης άνω του 2% ετησίως κρίνονται αισιόδοξες. Υπ' αυτό το πρίσμα, το Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο υιοθετεί υπό προϋποθέσεις τις μακροοικονομικές και δημοσιονομικές προβλέψεις του ΜΠΔΣ.

*Αθήνα, 5 Ιουνίου 2018*

Για το Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο

Ο Πρόεδρος

Παναγιώτης Κορλίρας