



Γνώμη για το Προσχέδιο Κρατικού Προϋπολογισμού 2020

11/10/2019

Το προσχέδιο προϋπολογισμού 2020 είναι το πρώτο της νέας κυβέρνησης και αποτυπώνει τις προθέσεις δημοσιονομικής πολιτικής που θα ακολουθήσει για το επόμενο έτος. Μεθοδολογικά, ακολουθεί σε γενικές γραμμές τη δομή παρουσίασης του περσινού προσχεδίου καθώς εμφανίζει τα δημοσιονομικά μεγέθη απευθείας σε δεδουλευμένη βάση και σε δύο σενάρια, το σενάριο βάσης (πίνακας 2.1) και το σενάριο μετά παρεμβάσεων (πίνακας 2.9). Μια σύνοψη των δύο πινάκων αναπαράγεται στο παράρτημα στο τέλος του παρόντος κειμένου.

Οι παρεμβάσεις του δεύτερου σεναρίου είναι δύο ειδών: Οι επεκτατικές παρεμβάσεις ύψους 1,2 δις ευρώ (πίνακας 2.7) και οι περιοριστικές παρεμβάσεις ύψους 1,9 δις ευρώ (πίνακας 2.8). Εφόσον πραγματοποιηθούν οι προβλέψεις για το 2019, η καθαρή προβλεπόμενη επίπτωση των δύο παραπάνω παρεμβάσεων είναι θετική και επιτυγχάνει τον στόχο του 2020.

Οι επεκτατικές παρεμβάσεις αφορούν κυρίως στη μείωση της φορολογίας νομικών προσώπων (635 εκατ.), φυσικών προσώπων (281 εκατ.) και ασφαλιστικών εισφορών (123 εκατ.) ενώ οι περιοριστικές παρεμβάσεις προέρχονται από πηγές με διαφορετικούς βαθμούς βεβαιότητας. Ειδικότερα, η φορολογία ακίνητης περιουσίας (202 εκατ.) παρουσιάζει υψηλή βεβαιότητα ενώ η μείωση της οροφής δαπανών (500 εκατ.), η επισκόπηση δαπανών (80 εκατ.), εσόδων (134 εκατ.), η βελτίωση αποτελεσματικότητας των φορέων γενικής κυβέρνησης (123 εκατ.) και η προώθηση των ηλεκτρονικών συναλλαγών (642 εκατ.) έχουν λιγότερο εξασφαλισμένη απόδοση.

Αναλυτικότερα, η μείωση της οροφής λειτουργικών δαπανών φαίνεται κυρίως στην κατηγορία των αγορών αγαθών και υπηρεσιών του κρατικού προϋπολογισμού που εμφανίζεται μειωμένη κατά 400 εκατ. ευρώ σε σχέση με το 2019. Σύμφωνα με το κείμενο του προσχεδίου (σελ. 36) έχει οριστεί ειδικό αποθεματικό στην κατηγορία των δαπανών υπό κατανομή που θα καλύψει τυχόν αποκλίσεις στις αγορές αγαθών και υπηρεσιών. Ωστόσο, αφού αποτελεί μέρος του τακτικού αποθεματικού, δεν αντισταθμίζεται ο δημοσιονομικός κίνδυνος. Πλέον του παραπάνω μέτρου – που εμφανώς προϋποθέτει εξοικονομήσεις από την πλευρά των Υπουργείων – παρουσιάζονται επιπλέον εξοικονομήσεις συνολικού ύψους 337 εκατ. ευρώ από την επισκόπηση δαπανών και εσόδων και τη βελτίωση αποτελεσματικότητας των φορέων γενικής κυβέρνησης.

Η άλλη σημαντική περιοριστική παρέμβαση είναι η επιβολή ενιαίου ποσοστού 30% για το εισόδημα που καταναλώνεται με ηλεκτρονικές πληρωμές. Πρόκειται για μια απλοποίηση και αυστηροποίηση του υπάρχοντος πλαισίου που ενισχύει σημαντικά τα κίνητρα ηλεκτρονικών συναλλαγών και αποσκοπεί στη βελτίωση της φορολογικής συμμόρφωσης. Η αποτελεσματικότητά του, δηλαδή η αύξηση των εσόδων είτε από τη φορολογία εισοδήματος είτε κατανάλωσης, εξαρτάται αφενός από τη συμπεριφορά των φορολογούμενων (ειδικά εκείνων που κάλυπταν μικρότερο ποσοστό του εισοδήματος με ηλεκτρονικές πληρωμές) και αφετέρου από την αυστηρότητα εφαρμογής του (όπως η αυτόματη συμπλήρωση του ποσού των ηλεκτρονικών πληρωμών χωρίς δυνατότητα τροποποίησης από τον χρήστη).

Σημειώνεται ακόμα ότι στο σενάριο μετά παρεμβάσεων προβλέπεται θετική επίπτωση στο ΑΕΠ (959 εκατ. ευρώ σε ονομαστικούς όρους) που με τη σειρά του οδηγεί σε αύξηση των εσόδων – ιδιαίτερα μέσω της ιδιωτικής κατανάλωσης. Σε πραγματικούς όρους, ο ρυθμός μεγέθυνσης του 2020 προβλέπεται διπλάσιος από εκείνον της Ευρωζώνης (2,8% έναντι 1,4%) και αρκετά υψηλότερος από τις αντίστοιχες προβλέψεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και του ΔΝΤ (2,2%). Η αύξηση αυτή οφείλεται, σύμφωνα με το προσχέδιο, στη θετική επίδραση των επεκτατικών παρεμβάσεων. Η υπόθεση αυτή είναι επί της αρχής ορθή, τουλάχιστον όσον αφορά τη ζήτηση. Ωστόσο, το εύρος της ενδέχεται να περιοριστεί εξαιτίας των αντισταθμιστικών παρεμβάσεων. Πρόσθετες πηγές κινδύνου για το ρυθμό μεγέθυνσης προέρχονται από την επιβράδυνση της διεθνούς οικονομίας και από την κλιμάκωση της γεωπολιτικής έντασης.

Συμπερασματικά, το προσχέδιο προϋπολογισμού 2020 είναι συμβατό με την επίτευξη του δημοσιονομικού στόχου, ωστόσο υπάρχουν αβεβαιότητες που σχετίζονται με τα περιθώρια εξοικονομήσεων των λειτουργικών δαπανών, την αποτελεσματικότητα των κινήτρων για ηλεκτρονικές συναλλαγές και το ύψος του ρυθμού μεγέθυνσης. Η ορθή του εκτέλεση εξαρτάται από οικονομικές συμπεριφορές και συνθήκες που βρίσκονται σε μεγάλο βαθμό έξω από τον άμεσο έλεγχο των δημοσιονομικών αρχών. Συνεπώς, συνιστούμε επαγρύπνηση προκειμένου να διορθωθούν πιθανές αποκλίσεις.

Παράρτημα: Συνοπτικός πίνακας προσχεδίου προϋπολογισμού 2020

Προσχέδιο Προϋπολογισμού 2020	Προϋπολογισμός 2019	Μεταβολές εκτίμησης	Εκτίμηση 2019	Μεταβολές βασικού σεναρίου 2020	Βασικό σενάριο 2020	Μεταβολές παρεμβάσεων 2020	Σενάριο με παρεμβάσεις 2020
Κρατικός Προϋπολογισμός							
Καθαρά Έσοδα	53.806	480	54.286	-322	53.964	165	54.129
εκ των οποίων:							
Φόροι επί αγαθών και υπηρεσιών	27.578	189	27.767	-3	27.764	671	28.435
Φόροι εισοδήματος	16.888	-333	16.554	488	17.042	-631	16.412
Τακτικοί φόροι ακίνητης περιουσίας	2.770	-30	2.740	-32	2.708	112	2.820
Δαπάνες	56.956	-654	56.302	707	57.009	43	57.052
εκ των οποίων:							
Αγορές αγαθών και υπηρεσιών	1.263	125	1.389	-319	1.069	-80	989
Πιστώσεις υπό κατανομή	8.701	-1.946	6.755	1.500	8.255	0	8.255
Νομικά πρόσωπα και Νοσοκομεία							
Έσοδα	11.535	16	11.551	311	11.862	0	11.862
Δαπάνες	9.169	-274	8.895	132	9.027	4	9.031
Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης							
Έσοδα	6.164	88	6.252	194	6.445	145	6.591
Δαπάνες	5.920	180	6.100	297	6.397	0	6.397
Οργανισμοί Κοινωνικής Ασφάλισης							
Έσοδα	41.710	1.523	43.232	-109	43.123	215	43.338
εκ των οποίων:							
Ασφαλιστικές εισφορές	21.602	386	21.988	566	22.554	92	22.646
Δαπάνες	40.038	1.525	41.563	-91	41.472	22	41.495
εκ των οποίων:							
Κοινωνικές παροχές και συντάξεις	34.123	984	35.108	-256	34.852	128	34.979
Σύνολο Γενικής Κυβέρνησης							
Έσοδα (μη ενοποιημένα)	113.215	2.106	115.321	73	115.394	525	115.920
Δαπάνες (μη ενοποιημένες)	112.082	777	112.860	1.045	113.904	70	113.974
Δημοσιονομικό αποτέλεσμα ESA	1.132	1.329	2.461	-971	1.490	456	1.946
Ενοποιημένοι τόκοι ESA	6.302	-636	5.665	-433	5.232	0	5.232
Πρωτογενές αποτέλεσμα ESA	7.434	693	8.127	-1.405	6.722	456	7.178
Προσαρμογές εποπτείας	-489	-662	-1.151	999	-151	0	-151
Πρωτογενές αποτέλεσμα	6.945	31	6.976	-405	6.571	456	7.026
ως % του ΑΕΠ	3,60%	0,07%	3,67%	-0,33%	3,35%	0,21%	3,56%
Ονομαστικό ΑΕΠ	192.749	-2.745	190.004	6.352	196.356	959	197.315

Πηγή: Πίνακες 2.1 και 2.9 Προσχεδίου Κρατικού Προϋπολογισμού 2020