

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 1977-1978

22 MAART 1978

Voorstel van wet houdende beperking van de Staatsuitgaven tot een bepaald percentage van het bruto nationaal produkt**(Ingediend door de heer R. Gillet)**

TOELICHTING

De hoogste autoriteiten van het land hebben duidelijk gesteld dat de tegenwoordige stijging van de overheidsuitgaven niet langer vol te houden is.

Het is inderdaad een feit dat de moeilijkheden waarin de overheidsfinanciën verkeren en die hoofdzakelijk te wijten zijn aan de ongeremde stijging van de uitgaven, niet meer alarmerend maar werkelijk catastrofaal geworden zijn.

Volgens een woordvoerder van de Regering bedroegen de totale overheidsuitgaven in 1960 36,5 pct. van het BNP. In 1977 was het 55 pct. geworden en in 1978 zou het 56 pct. zijn.

In 1960 bedroegen de uitgaven van het centraal bestuur 20,7 pct. van de overheidsuitgaven. In 1970 was het 22,4 pct. en in 1975 28,2 pct. Dat betekent een vermeerdering met 6 pct. tussen 1970 en 1975, tegen 2 pct. tussen 1960 en 1970.

Zoals de Staatssecretaris voor Begroting heeft gezegd, « stijgt het beslag dat de overheid legt op het BNP, van jaar tot jaar. Voor de periode 1960-1965 bedroeg die stijging 0,34 pct. per jaar, voor 1965-1970 was het 0,96 pct. per jaar en van 1970 tot 1976, 1,48 pct. per jaar » (cf. *Beknopt Verslag* van de Senaat van 14 december 1977).

Indien deze stijging, die niet langer een rekenkundige stijging is maar een meetkundige, aanhoudt, zullen de belas-

SENAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1977-1978

22 MARS 1978

Proposition de loi limitant les dépenses de l'Etat à un pourcentage du produit national brut**(Déposée par M. R. Gillet)**

DEVELOPPEMENTS

Les plus hautes autorités de la Nation ont clairement fait savoir que la progression des dépenses publiques n'était plus soutenable.

Il est vrai que la situation difficile des finances publiques due essentiellement à l'accroissement incontrôlé des dépenses présente un caractère qui d'alarmant est devenu catastrophique.

Selon un porte-parole du Gouvernement, le total des dépenses publiques représentait en 1960, 36,5 p.c. du PNB. En 1977, ce total est devenu 55 p.c. et il serait de 56 p.c. en 1978.

En 1960, les dépenses du pouvoir central représentaient 20,7 p.c. des dépenses publiques. En 1970, ce pourcentage était passé à 22,4 et il est devenu 28,2 en 1975. Cela représente une augmentation de 6 p.c. entre 1970 et 1975 alors que cette augmentation avait été limitée à 2 p.c. entre 1960 et 1970.

Ainsi que le déclarait le Secrétaire d'Etat au Budget, « l'impact des dépenses publiques sur le PNB s'accroît d'année en année. Pour la période 1960-1965 cette augmentation a été de 0,34 p.c. l'an, pour 1965-1970 de 0,96 p.c. l'an et de 1970 à 1976, de 1,48 p.c. l'an » (cf. *Compte rendu analytique* du Sénat du 14 décembre 1977).

Si cette progression, qui n'est plus arithmétique, mais géométrique, continue, les recettes fiscales, même augmentées

tingontvangsten, zelfs indien ze elk jaar worden verhoogd met steeds nieuwe belastingen die hoe langer hoe meer onpopulair zijn, eerlang niet meer volstaan om de staatsuitgaven te dekken.

In antwoord op een parlementaire vraag van volksvertegenwoordiger Schrans gaf de Staatssecretaris voor Begroting grif toe dat « bij een verdere stijging van de fiscale druk inderdaad de vraag zou kunnen rijzen of deze druk bij wet niet tot 100 pct. moet worden beperkt » (bulletin van *Vragen en Antwoorden*, Kamer van Volksvertegenwoordigers, van 2 november 1977).

Deze fiscale *science-fiction* — maar, zoals de Staatssecretaris bekende, overstijgt de werkelijkheid de fictie vlugger dan men denkt — moet ons absoluut het besef bijbrengen dat de belastingdruk in sommige Europese landen reeds 100 pct. van de inkomsten van de natuurlijke personen benadert of zelfs, zoals in Zweden, meer dan 100 pct. ervan bedraagt en dat die grens in België niet zo ver meer af ligt.

In de regeringsverklaring wordt duidelijk gezegd dat de Regering ernaar streeft de overheidsfinanciën te saneren binnen het kader van een vijfjarenplan. Maar in afwachting daarvan moet dringend een principiële maatregel worden genomen ten einde de Regering dank zij een initiatief uit het Parlement in staat te stellen aan de inflatie van de overheidsuitgaven een einde te maken.

Zou er nog een andere verantwoording nodig zijn om het parallelisme tussen de uitgaven van de Natie en de opbrengst van haar arbeid tot stand te brengen, dan zouden wij slechts hoeven te verwijzen naar de verklaring die de Regering zelf heeft gedaan bij monde van haar Staatssecretaris voor Begroting tijdens de bespreking van de Rijksmiddelen- en Rijksschuldbegroting voor 1978.

Die verklaring luidt :

« De grote posten van de begroting kunnen onderverdeeld worden in een vijftiental rubrieken en zijn samen goed voor 751 miljard of 80 pct. van de totale rijksuitgaven voor 1978.

In 1974 was hiermee slechts 383 miljard gemoeid. Deze grote posten zijn dus op vijf jaar tijd praktisch verdubbeld, terwijl het BNP slechts met 65 pct. toenam. Er komt een duidelijk gebrek aan evenwicht tot stand in de verhouding van het draagvermogen van het BNP en van de actieve bevolking enerzijds, en het uitgavenbeleid van de overheid anderzijds. De financiële last van de openbare schuld bedraagt, in 1978, 85 miljard, vergeleken met 42 miljard in 1974. Om dit bedrag op te brengen zijn er 850 000 gezinnen nodig die elk voor 100 000 aan belastingen betalen. Dit illustreert de enorme financiële inspanning die nodig is. En dan is in deze financiële last niet eens de delging van de openbare schuld meegerekend. Hier is nog eens een bedrag van 65 miljard mee gemoeid, hetgeen betekent dat nieuwe putten moeten gemaakt worden om oude te vullen. Indien we de openbare financiën willen saneren moeten we er uiteindelijk in slagen het stijgingsritme van de openbare schuld te verminderen en dient op zijn minst een stuk van de delging van deze schuld te geschieden door de belastingopbrengst.

chaque année par l'établissement de nouveaux impôts de plus en plus impopulaires, ne suffiront plus pour couvrir les dépenses de l'Etat.

Répondant à une question parlementaire de M. le député Schrans, le Secrétaire d'Etat au Budget reconnaissait très sérieusement que « si la pression fiscale continue à croître, on peut en effet se poser la question de savoir si cette pression ne doit pas être limitée à 100 p.c. » (bulletin des *Questions et Réponses* de la Chambre des Représentants du 2 novembre 1977).

Cette science-fiction fiscale — mais, comme l'avouait le Secrétaire d'Etat, la réalité dépasse la fiction plus vite qu'on ne pense — doit absolument nous faire prendre conscience du fait que les contribuables de certains pays de l'Europe sont déjà soumis à une pression fiscale qui approche les 100 p.c. des revenus des personnes physiques, qu'elle peut même, comme en Suède, les dépasser et qu'en Belgique, cette possibilité n'est plus très éloignée.

La déclaration gouvernementale a exprimé clairement l'intention du Gouvernement d'assainir les finances publiques dans le cadre d'un plan quinquennal. En attendant ce plan, il apparaît qu'une mesure de principe doit être appliquée d'urgence afin de mettre le Gouvernement, par une initiative purement parlementaire, dans les conditions qui lui permettraient d'arrêter l'inflation des dépenses publiques.

Si d'autres justifications étaient nécessaires pour obtenir un parallélisme entre les dépenses de la Nation et le produit de son travail, il n'est que de faire appel aux déclarations du Gouvernement lui-même, par la voix de son Secrétaire d'Etat au Budget, au cours de la discussion du Budget des Voies et Moyens et de la Dette publique pour 1978.

Ces déclarations, les voici :

« Les postes budgétaires importants peuvent être subdivisés en une quinzaine de rubriques pour un montant global de 751 milliards, soit 80 p.c. des dépenses globales de l'Etat pour 1978.

En 1974, ce chiffre n'était que de 383 milliards. Ces postes importants ont donc pratiquement doublé en cinq ans, alors que le PNB ne s'est accru que de 65 p.c. On constate un déséquilibre manifeste entre la charge supportable par le PNB et la population active d'une part et la politique en matière de dépenses publiques d'autre part. En 1978, la charge financière de la dette publique s'élève à 85 milliards contre 42 milliards en 1974. Pour atteindre ce montant il faut que 850 000 ménages versent chacun 100 000 francs d'impôts, ce qui illustre l'énorme effort financier requis, sans compter l'amortissement de la dette publique. Celui-ci représente encore un montant de 65 milliards, ce qui signifie qu'il faut creuser de nouveaux trous pour remplir les anciens. Si nous voulons assainir les finances publiques, nous devons finalement réussir à freiner le rythme d'accroissement de la dette publique et à l'amortir au moins partiellement par l'impôt.

De delging van de openbare schuld ontwikkelt zich in de begroting als een kwaadaardig gezwel dat het scheppen van nieuwe werkgelegenheid bemoeilijkt en zelfs het in stand houden van de sociale welvaartsstaat in het gedrang kan brengen.

Al deze posten te zamen vormen een bedrag van 751 miljard. Voeg daarbij de lonen en de salarissen van de administratie en we komen op 956 miljard.

Hoe kan dit blijven duren? Welke pijnlijke en dramatische herzieningen van het overheidsbeleid zijn nodig?»

Onder de voornemens van de Regering is er een dat hoop wekt. De Regering is namelijk van plan de begrotingen van alle instellingen die aanzienlijke rijkstoelagen ontvangen, ongeacht of zij al dan niet onder de voogdij van de overheid staan, op te nemen in het algemene begrotingsbeleid.

Het is duidelijk dat een goede begrotingsmethode op zichzelf reeds de toestand kan verbeteren en dat, indien de stijging van de uitgaven kan worden beperkt tot de nominale vermeerdering van het BNP, de progressiviteit van de belastingen gelden zal vrijmaken waardoor de rijksschuld kan worden verminderd.

Het was nogmaals een lid van de Regering die op 14 december 1977 in de Senaat het volgende zei :

« Het zal zeer moeilijk zijn om de stijging van de overheids-uitgaven tot de nominale groeivoet van het BNP te beperken. Maar als wij erin slagen, lijkt het mechanisme mij onfeilbaar : wij zullen een positief saldo hebben op de lopende rekening en wij zullen tevens de last van de rijksschuld kunnen verminderen. Als wij een parlementaire meerderheid vinden die vastbesloten is om de Regering te verbieden een groeivoet te overschrijden die hoger ligt dan het BNP, is de sanering van de overheidsfinanciën gewaarborgd. »

Deze diagnose vinden we in andere bewoordingen terug in het verslag van de Technische Werkgroep belast met het formuleren van voorstellen met het oog op de onmiddellijke afremming van het financieringstekort van de Staat, welk stuk beter bekend is onder de benaming « Verslag-Van Houtte ».

We willen slechts enkele teksten aanhalen :

« Dat de uitgaven van de Staat, in de ruime betekenis — centrale en lokale overheid, sociale verzekering — sneller stijgen dan het bruto nationale produkt en bijgevolg een toenemend percentage van dat laatste vertegenwoordigen, is een verschijnsel dat niet eigen is aan België noch van zeer recente datum. Deze ontwikkeling is in de westerse landen sedert vele jaren aan de gang, sneller bij sommige, trager bij andere.

» Lange tijd verkeerde België in dit laatste geval, maar rond het midden van de jaren zestig, nam het resoluut plaats in de groep van de landen waar de overheidsuitgaven, en bijgevolg de fiscale druk die ermee samengaat, veel sneller toenemen dan het nationaal inkomen. Aldus steeg de verhouding tussen de overheidsuitgaven en het BNP van iets

A l'intérieur du budget l'amortissement de la dette publique devient un chancre qui empêche la création de nouveaux emplois, voire le maintien de notre Etat-providence.

Tous ces postes réunis nous donnent un montant de 751 milliards. En y ajoutant les traitements et salaires de l'administration nous arrivons à 956 milliards.

Comment cela pourrait-il continuer? A quel revirement pénible et dramatique cette situation nous contraindra-t-elle?

Parmi les intentions gouvernementales il en est une qui laisse un espoir. C'est celle qui prévoit d'intégrer dans la politique générale budgétaire les budgets de toutes les institutions qui reçoivent des subsides importants de l'Etat, qu'elles soient ou non sous la tutelle des pouvoirs publics.

Il est évident qu'à elle seule une bonne méthodologie budgétaire peut améliorer la situation et que si l'augmentation des dépenses peut être limitée à l'augmentation nominale du PNB, la progressivité de l'impôt dégagera une épargne qui pourrait contribuer à résorber la dette publique.

C'est encore une voix gouvernementale qui affirmait au Sénat le 14 décembre 1977 :

« Il sera certes très difficile de limiter l'augmentation des dépenses publiques au taux nominal d'accroissement du PNB. Mais, si l'on y arrive, le mécanisme me paraît infaillible : nous aurons un solde positif au compte courant et nous pourrions diminuer la charge de la dette publique. Si nous trouvons une majorité parlementaire décidée à interdire au gouvernement de dépasser un taux d'accroissement au-delà du PNB, l'assainissement des finances publiques sera assuré. »

Ce diagnostic se retrouve en d'autres termes dans le rapport du Groupe de travail technique chargé de formuler des suggestions en vue de freiner, dans l'immédiat, le déficit de financement de l'Etat, document mieux connu sous la dénomination de « Rapport Van Houtte ».

Nous nous bornerons à citer quelques textes :

« Que les dépenses de l'Etat, au sens large — pouvoirs central et locaux, sécurité sociale — augmentent à un rythme plus rapide que le produit national brut et représentent donc un pourcentage croissant de celui-ci, n'est pas un phénomène propre à la Belgique ni de caractère très récent. Cette évolution est en cours depuis nombre d'années dans tous les pays occidentaux, plus rapide chez certains, plus lente chez d'autres.

» Longtemps la Belgique a figuré parmi ces derniers, mais, vers le milieu des années soixante, elle s'est résolument installée dans le groupe de pays où les dépenses publiques et, partant, la pression fiscale qui en est le corollaire, s'accroissent bien plus rapidement que le revenu de la nation. C'est ainsi que, d'un peu plus de 34 p.c. en 1960, le rapport entre

meer dan 34 pct. in 1960 tot nagenoeg 50 pct. in 1976; deze cijfers houden geen rekening met de aflossingen van de overheidsschuld. »

« Bij toepassing op de gegevens van de huidige toestand in België — belasting- en sociale premiedruk ter hoogte van meer dan 40 pct. van het BNP, een verwacht gemiddeld reëel groeitempo van 3,5 pct. en een jaarlijkse toename van de bevolking met 0,3 pct. — zou op grond van deze kwantificering van het verschijnsel de mening kunnen worden geformuleerd dat, om geen inflatoire uitwerking te hebben op het kosten- en prijzenstelsel, het percentage van de overheidsuitgaven, en dus van de overheidsontvangsten t.o.v. het BNP slechts zou mogen toenemen met ongeveer 0,5 punt maximum per jaar.

» Dergelijke berekeningen hebben ongetwijfeld enkel een benaderende waarde.

» Het blijft een feit dat die drempel in België sedert verscheidene jaren ruim overschreden werd. Zelfs wanneer men de bovenstaande proeven van kwantificering met een zeer grote omzichtigheid beoordeelt, wordt proefondervindelijk bevestigd dat de belastingen en taksen ertoe bijgedragen hebben de inkomens, de kosten en de prijzen op te drijven, doordat de fiscale en parafiscale druk toegenomen is van 26,3 pct. van het BNP in 1960 tot 41,6 pct. in 1976, d.i. met nagenoeg 1 punt per jaar, om het hoofd te bieden aan de explosie van de overheidsuitgaven. »

De tabellen die in bijlage zijn afgedrukt en die werden overgenomen uit het verslag-Van Houtte, tonen duidelijk de opzienbare toeneming aan van de uitgaven van de overheid, tegenover elkaar en tegenover het BNP.

Grafiek 1 toont aan, in pct. van het BNP, hoe de gezamenlijke uitgaven er uitzien, ingedeeld in lopende en kapitaaluitgaven en in aflossingen van de overheidsschuld. Grafiek 2 geeft een beeld van de gezamenlijke uitgaven, ingedeeld in uitgaven van de centrale overheid, van de sociale zekerheid en van de plaatselijke besturen, met uitzondering van de schuldaflossingen.

Bij het onderzoek van die grafieken zal men merken dat de verhouding lopende uitgaven/BNP veel sterker is gestegen dan die van de kapitaaluitgaven. De uitgaven van de centrale overheid zijn eveneens heel wat sneller gestegen dan die van de gemeenten.

Met betrekking tot de dekking van de uitgaven zegt het verslag-Van Houtte het volgende :

« Om haar uitgaven te dekken beschikt de overheid over drie financieringsmogelijkheden : de belastingontvangsten en de bijdragen voor de sociale verzekering (parafiscaliteit), de niet-fiscale ontvangsten en het aangaan van schulden.

» Uitgedrukt in procenten van het BNP steeg de belasting- en sociale premiedruk van 26,3 in 1960 tot 41,6 in 1976, of nagenoeg met 1 punt per jaar, zoals ook de uitgaven deden. Het betreft hier dan nog een gemiddelde over een lange periode, waarachter een duidelijke tendens tot versnelling schuilgaat, aangezien de gemiddelde jaarlijkse stijging opliep van 0,76 punt voor de periode 1960 tot 1965, tot 1 punt van 1965 tot 1970 en tot 1,14 punt van 1970 tot 1975.

les dépenses publiques et le PNB est passé pratiquement à 50 p.c. en 1976, ces chiffres ne tenant pas compte des amortissements de la dette publique. »

« Appliquée aux données de la situation actuelle en Belgique — prélèvement fiscal et parafiscal s'élevant à plus de 40 p.c. du PNB, taux moyen de croissance réelle escompté 3,5 p.c., augmentation annuelle de 0,3 p.c. de la population —, cette quantification du phénomène permettrait de formuler l'avis que, pour ne pas exercer d'incidence inflationniste sur les coûts et les prix, la part que les dépenses, et donc les recettes, de l'Etat représentent par rapport au PNB ne pourrait s'accroître par an que de quelque 0,5 points au maximum.

» Certes, de tels calculs n'ont qu'une valeur d'approximation.

» Il reste qu'en Belgique, ce seuil a été franchi très largement depuis de nombreuses années. Même si on apprécie avec une très grande prudence les essais de quantification ci-avant, l'observation empirique confirme que les impôts et les taxes ont contribué à pousser les revenus, les coûts et les prix, du fait que la charge fiscale et parafiscale a augmenté de 26,3 p.c. du PNB en 1960 jusqu'à 41,6 p.c. en 1976, soit près de 1 point par an pour faire face à l'explosion des dépenses publiques. »

Les tableaux repris en annexe et qui sont extraits du rapport Van Houtte montrent lumineusement la progression spectaculaire des dépenses des pouvoirs publics comparées entre elles et comparées avec le PNB.

Le graphique n° 1 montre, en p.c. du PNB, comment se présente l'ensemble des dépenses, ventilées en dépenses courantes, en dépenses en capital et en amortissements de la dette publique. Le graphique n° 2 montre l'ensemble des dépenses ventilées en dépenses du pouvoir central, de la sécurité sociale et des pouvoirs locaux à l'exception des amortissements de la dette.

On notera, à l'examen de ces graphiques, que le ratio des dépenses courantes/PNB s'est accru beaucoup plus fortement que celui des dépenses en capital. De même, les dépenses du pouvoir central ont progressé bien plus rapidement que celles des pouvoirs communaux.

Quant à la couverture des dépenses, le rapport Van Houtte s'exprime ainsi :

« Pour couvrir leurs dépenses, les pouvoirs publics disposent de trois moyens de financement : les recettes fiscales et les contributions à la sécurité sociale (parafiscalité), les recettes non fiscales et l'endettement.

» Exprimée en p.c. du PNB, la charge fiscale et parafiscale a monté de 26,3 en 1960 à 41,6 en 1976, soit de presque 1 point par an, tout comme l'ont fait les dépenses. Encore s'agit-il là d'une moyenne en longue période, masquant en fait une tendance prononcée à l'accélération puisque la progression annuelle moyenne est passée de 0,76 point pour la période de 1960 à 1965, à 1 point de 1965 à 1970 et à 1,14 point de 1970 à 1975.

» Overigens houdt het laatste cijfer een onderschatting in, aangezien in 1975, een crisisjaar, het beroep op leningen sterk is toegenomen ; zelfs indien alles erop wijst dat in 1976 nog grotere schulden zullen worden aangegaan, is het duidelijk dat zulk tempo niet kan worden volgehouden zonder dat dit op de financiële markten aanleiding moet geven tot overdreven, d.i. inflatoire spanningen, zoals de Werkgroep het in haar eerste verslag aangetoond heeft.

» Relatief bekeken is het schatkisttekort van de Staat in de ruime betekenis in België minder omvangrijk dan in Nederland, in Italië en in het Verenigd Koninkrijk. Maar in een vergelijking met de twee laatstgenoemde landen kan slechts een ijdele voldoening gevonden worden, wanneer men hun problemen kent. Wat de Nederlandse overheid betreft, ze blijkt bezorgd en besloot het begrotingsbeleid recht te trekken.

» Overigens is België, met Nederland, één van de weinige landen waar het totale financieringstekort van de overheid, in verhouding tot het BNP, in 1976 nog zal toenemen t.o.v. 1975. »

De auteurs van het verslag wisten niet dat de tekorten nog groter zouden zijn in 1977 en 1978. Zij legden de nadruk op de noodzaak het begrotingstekort aan te zuiveren : « wil men niet dat de Staat bewust het inflatoire proces op gang brengt, waarvan de werking geschetst werd in het eerste verslag d.d. 6 mei 1976, dat de Technische Werkgroep aan de Minister van Financiën richtte : stijging van de inkomens in louter nominale termen, m.a.w. zonder werkelijk voordeel voor de gemeenschap maar integendeel met onvermijdelijk verlies in het vlak van concurrentiekracht, dus van de werkgelegenheid. »

Tenslotte uitte de Werkgroep haar ongerustheid in bewoordingen die ons niet onverschillig kunnen laten :

« De hierboven in herinnering gebrachte ontwikkelingen belichten de omvang en de versnellingsfactor die kenmerkend waren voor de groei van de overheidsbestedingen en van de fiscale lasten die er de tol van zijn.

» Mochten die tendenties zich zonder meer handhaven, dan zou, blijkens een extrapolatieberekening, de verhouding tussen de uitgaven van de Staat, in ruime zin, en het BNP, die van 34 pct. in 1960 steeg tot bijna 50 pct. in 1976, oplopen tot 52 pct. in 1980 en tot 59 pct. in 1985. Indien men de verkenning doortrekt komt men tot het verbijsterende cijfer van 83 pct. in het jaar 2000. Daaruit zou een gelijklopende stijging van de belasting- en sociale premiedruk volgen : uitgedrukt in procenten van het BNP, en komende van 41 pct. in 1975, zou deze druk opklimmen tot 46 pct. in 1980, 53 pct. in 1985 en 77 pct. in het jaar 2000.

» Het is dus duidelijk dat deze tendens vroeg of laat moet worden omgebogen. De Werkgroep is van oordeel dat deze taak zonder verder uitstel moet worden aangepakt. Want het staat vast dat de uit de hand gelopen stijging van de ontvangsten en uitgaven van de overheid heeft bijgedragen tot de inflatie en dat zij nadelige gevolgen heeft gehad voor de groei en de werkgelegenheid. »

» Ce dernier chiffre est d'ailleurs sous-estimé, car en 1975, année de crise, le recours à l'endettement s'est fortement accru; même si tout indique qu'il sera encore supérieur en 1976, ce rythme ne pourra être soutenu sans qu'il en résulte sur les marchés financiers des contraintes excessives, c'est-à-dire, comme le Groupe de travail l'a montré dans son premier rapport, inflationnistes.

» En grandeur relative, l'impasse de trésorerie de l'Etat au sens large est encore moindre qu'aux Pays-Bas, en Italie et au Royaume-Uni. La comparaison avec ces deux derniers pays apporte un satisfecit dérisoire quand on sait leurs problèmes. Quant aux autorités néerlandaises, inquiétées, elles ont décidé un redressement de la politique budgétaire.

» Au demeurant, la Belgique est, avec les Pays-Bas, un des rares pays où l'impasse sera, relativement au PNB, plus importante en 1976 qu'en 1975. »

Les auteurs du rapport ne savaient pas que les impasses seraient encore plus importantes en 1977 et en 1978. Ils insistaient sur la nécessité de combler le déficit budgétaire sous peine : « de voir l'Etat déclencher délibérément le processus inflationniste esquissé dans le premier rapport adressé par le Groupe de travail technique au Ministre des Finances le 6 mai 1976 : gonflement des revenus en termes purement nominaux, c'est-à-dire sans profit réel pour la collectivité mais avec, au contraire, les dommages inévitables en termes de compétitivité, donc d'emploi. »

Enfin, l'inquiétude du Groupe de travail s'est exprimée en termes qui ne peuvent nous laisser indifférents :

« Les évolutions rappelées ci-avant ont mis en lumière l'ampleur et le facteur d'accélération qui ont caractérisé la croissance des dépenses publiques et de la charge fiscale qui en constitue le tribut.

» Si ces tendances se maintenaient, sans plus, un calcul d'extrapolation montre que le rapport entre les dépenses du secteur Etat au sens large et le PNB, passé de 34 p.c. en 1960 à presque 50 p.c. en 1976, monterait à 52 p.c. en 1980 et à 59 p.c. en 1985 ; poursuivant l'exercice, on aboutirait au chiffre aberrant de 83 p.c. en l'an 2000. Il s'ensuivrait une augmentation parallèle de la pression fiscale et parafiscale qui, exprimée en p.c. du PNB, atteindrait 46 p.c. en 1980 et 53 p.c. en 1985, contre 41 p.c. en 1975 ; en 2000, cette charge représenterait 77 p.c. du PNB.

» Il est clair que cette tendance devra être infléchie tôt ou tard. Le Groupe de travail croit à l'impérieuse nécessité de s'atteler à cette tâche sans plus attendre. En effet, il est établi que l'explosion mal contrôlée des dépenses et des recettes des pouvoirs publics a contribué à alimenter l'inflation et a exercé des effets nocifs sur la croissance et sur l'emploi. »

Het valt op dat de Werkgroep hier zelfs geen melding maakt van de uitgaven voor de aflossing van de rijksschuld die, gevoegd bij de voorgaande uitgaven, tot krankzinnige bedragen zouden leiden.

Men zou daarmee kunnen doorgaan om duidelijk aan te tonen dat een initiatief moet worden genomen waardoor de overheidsuitgaven, en dus de belastingheffing, worden beperkt tot een redelijk percentage van het BNP. Wij zullen volstaan met een laatste voorbeeld, opnieuw uit het verslag-Van Houtte.

« Het blijkt dat het aandeel van de reële groei dat door de belasting- en sociale premiedruk wordt afgeroomd, d.w.z. de verhouding tussen de groeivoet van de belastingen en sociale premies en die van het BNP, 78 pct. zou bedragen in 1980, vervolgens 91 pct. in 1985. Vanaf 1990 zou dat aandeel groter zijn dan 100 pct. Een voortzetting van de huidige ontwikkelingen houdt dus in dat over minder dan 15 jaar elke groei van het BNP, paradoxaal genoeg, gepaard zou gaan met een vermindering van het beschikbare primaire inkomen der gezinshuishoudingen. »

De wetgever moet dus zo spoedig mogelijk ingrijpen. Hoe ?

Hij moet de vroegere tendensen ombuigen en de stijging van de overheidsuitgaven zonder automatische controle verhinderen.

De voornaamste oorzaak dat er geen controle bestaat, ligt in de wijze waarop de jaarlijkse begrotingen worden opgesteld.

De omvang van de uitgaven wordt vastgesteld op grond van de raming van de ontvangsten, die op haar beurt berust op een raming van het BNP waarop de verwachte groei-coëfficiënt wordt toegepast.

In dit verband beklemtoont het verslag-Van Houtte dat « in de mate dat de prognoses van het BNP in feite reeds rekening houden met een expansie van de staatsuitgaven, berekend op de aangestipte wijze, het overheidsbeheer in een vicieuze kringloop terechtkomt. De Werkgroep verzet zich met kracht tegen dergelijke werkwijze waardoor de Staat de inflatie, waaruit hij later zijn inkomsten zal betrekken, onderhoudt en aanwakkert. Deze kunstgreep inzake prognose laat toe *ex ante* een sluitende begroting in te dienen, dank zij het tot stand gebrachte samenspel tussen de Staat en de overige inflatiefactoren. »

De werkgroep besluit zijn analyse trouwens als volgt :

« Uit bovenstaande ontleding dringt zich met klem de conclusie op, dat de overmatige toename van de overheidsuitgaven — en dus ook van haar ontvangsten — de economische groei vertraagt en bijdraagt tot de inflatie, die op haar beurt onvermijdelijk tot de crisis leidt, zodat uiteindelijk ook de werkgelegenheid bedreigd wordt. Wanneer de recessie en de werkloosheid werkelijkheid geworden zijn, lokken ze een stroom van bijkomende overheidsuitgaven uit, die van alle zijden geëist worden om de economie weer op gang te helpen. Aldus maken zij een nog grotere en even onomkeerbare expansie van de staatsuitgaven noodzakelijk.

On notera que le Groupe de travail ne mentionne même pas ici les dépenses d'amortissement de la dette publique qui, ajoutées à celles qui précèdent, porteraient ces chiffres à des niveaux délirants.

On pourrait continuer ces exercices qui démontrent à l'évidence qu'une initiative doit être prise et que cette initiative doit permettre de limiter les dépenses de l'Etat, donc la fiscalité, à un pourcentage raisonnable du PNB. Nous nous contenterons d'une dernière illustration. Elle vient toujours du rapport Van Houtte.

« Il ressort que la part du taux de croissance réelle absorbée par la pression fiscale et parafiscale, c'est-à-dire le rapport entre le taux d'accroissement des impôts et cotisations de sécurité sociale et celui de l'accroissement du PNB, arriverait à représenter 78 p.c. en 1980, puis 91 p.c. en 1985. Dès 1990, cette part dépasserait 100 p.c., ce qui signifie que, si la tendance actuelle devait persister, on arriverait dans moins de quinze ans à une situation paradoxale où tout accroissement du PNB, s'accompagnerait d'une diminution du revenu primaire disponible des ménages et entreprises en termes réels. »

On conviendra donc qu'il importe de légiférer d'urgence. Comment ?

Cela ne peut se faire qu'en provoquant un infléchissement des tendances passées et en empêchant la progression sans contrôle automatique des dépenses publiques.

Il est évident que la raison principale du manque de contrôle réside dans le mode d'établissement des budgets annuels.

Le niveau des dépenses est fixé en fonction de l'estimation des recettes qui, elle-même repose sur une prévision du PNB à laquelle est appliqué le coefficient d'accroissement prévisible.

Le rapport Van Houtte souligne à ce propos que « dans la mesure où les prévisions du PNB incluent en fait une expansion des dépenses de l'Etat calculée de la manière indiquée, la gestion publique s'inscrit dans un cercle vicieux. Le Groupe de travail rejette énergiquement ce procédé, par lequel l'Etat soutient et renforce une inflation dont il tire ensuite ses revenus; cette astuce prévisionnelle permet de présenter *ex ante* un budget équilibré, grâce à la collusion qui s'établit entre l'Etat et les autres facteurs d'inflation. »

Il conclut d'ailleurs son analyse dans les termes suivants :

« De l'analyse qui précède, la conclusion se dégage, impérieuse : l'expansion excessive des dépenses — et donc des recettes — des pouvoirs publics ralentit la croissance et contribue à l'inflation, laquelle conduit inéluctablement à la crise; en fin de compte, elle menace l'emploi. Lorsqu'ils apparaissent, la récession et le chômage appellent un flux de dépenses publiques supplémentaires, revendiquées de toutes parts pour relancer l'économie; ils créent donc le besoin d'une expansion encore plus grande, et tout aussi irréversible, des dépenses de l'Etat.

» En zo raakt men ingesloten in een vicieuze cirkel, die zich moet bevestigen in een fataal crescendo. »

Moeten wij ons verontschuldigen voor de talrijke passages die wij hebben ontleend aan het verslag van de Technische Werkgroep belast met het formuleren van de voorstellen met het oog op de onmiddellijke afremming van het financieringstekort van de Staat ? Wij menen van niet voor zover dit rapport in de vergetelheid schijnt te zijn geraakt en het goed is te herinneren aan het bestaan ervan.

Ons voorstel van wet voorziet allereerst in een fundamentele wijziging van de wijze waarop de jaarlijkse begrotingen worden opgesteld. Het stelt de uitgaven vast, niet meer op grond van de raming van de ontvangsten die berust op een raming van de ontwikkeling van het BNP, maar op grond van het BNP van het voorbije jaar.

Op die wijze is het toegepaste percentage met zekerheid bekend.

Het voorstel beperkt vervolgens de overheidsuitgaven en de rijksschuld tot een bepaald percentage voor vijf achtereenvolgende jaren.

Op die wijze zal worden voorkomen dat de verhouding tussen de fiscale en parafiscale lasten en het BNP steeds groter wordt, want als dit voorstel niet wordt toegepast zou het BNP van gemiddeld 1,12 pct. stijgen tot gemiddeld 1,32 pct. tussen 1980 en 1985.

Het spreekt vanzelf dat het niet de bedoeling kan zijn binnen elke begroting of voor elke sociale maatregel een strak parallellisme op te leggen tussen de uitgaven en het BNP.

De beperking zou worden toegepast op de globale enveloppe, met dien verstande dat de uitvoerende macht de uitgaven in elke sector binnen de grenzen van deze globale enveloppe zou kunnen verminderen of vermeerderen.

Er zal telkens een keuze moeten worden gemaakt om allereerst de sociale toestand van de meest benadeelde medeburgers te verbeteren.

**

» Le cercle vicieux est ainsi bouclé et condamné à se perpétuer dans un crescendo fatal. »

Faut-il nous excuser de ces nombreux emprunts du rapport du Groupe de travail technique chargé de formuler des suggestions en vue de freiner, dans l'immédiat, le déficit de financement de l'Etat ? Nous ne le pensons pas, dans la mesure où ce rapport semble bien oublié et qu'il est bon d'en rappeler l'existence.

Notre proposition de loi prévoit tout d'abord une modification fondamentale dans l'établissement des budgets annuels. Elle fixe les dépenses en fonction, non plus de l'estimation des recettes basée sur une prévision de l'évolution du PNB mais sur le PNB de l'année précédente.

Cela permettra de connaître avec précision le pourcentage appliqué.

Elle prévoit ensuite une limitation des dépenses de l'Etat et de la dette publique à un pourcentage fixé pour 5 années consécutives.

Cela permettra d'éviter l'accroissement régulier du rapport entre les charges fiscales et parafiscales et le PNB qui, si cette proposition n'était pas appliquée, passerait d'une moyenne de 1,12 p.c., à une moyenne de 1,32 p.c., entre 1980 et 1985.

Bien entendu, il ne s'agit pas d'imposer, à l'intérieur de chaque budget ou pour chaque mesure sociale, un parallélisme rigoureux entre le poste des dépenses et celui du PNB.

La limitation serait appliquée à l'enveloppe globale, l'exécutif conservant le pouvoir de diminuer ou d'augmenter, dans les limites de cette enveloppe globale, les dépenses de chaque secteur.

Il reste que des choix devront chaque fois être faits afin d'assurer, particulièrement pour nos concitoyens les plus défavorisés, une amélioration continue de la situation sociale.

R. GILLET.

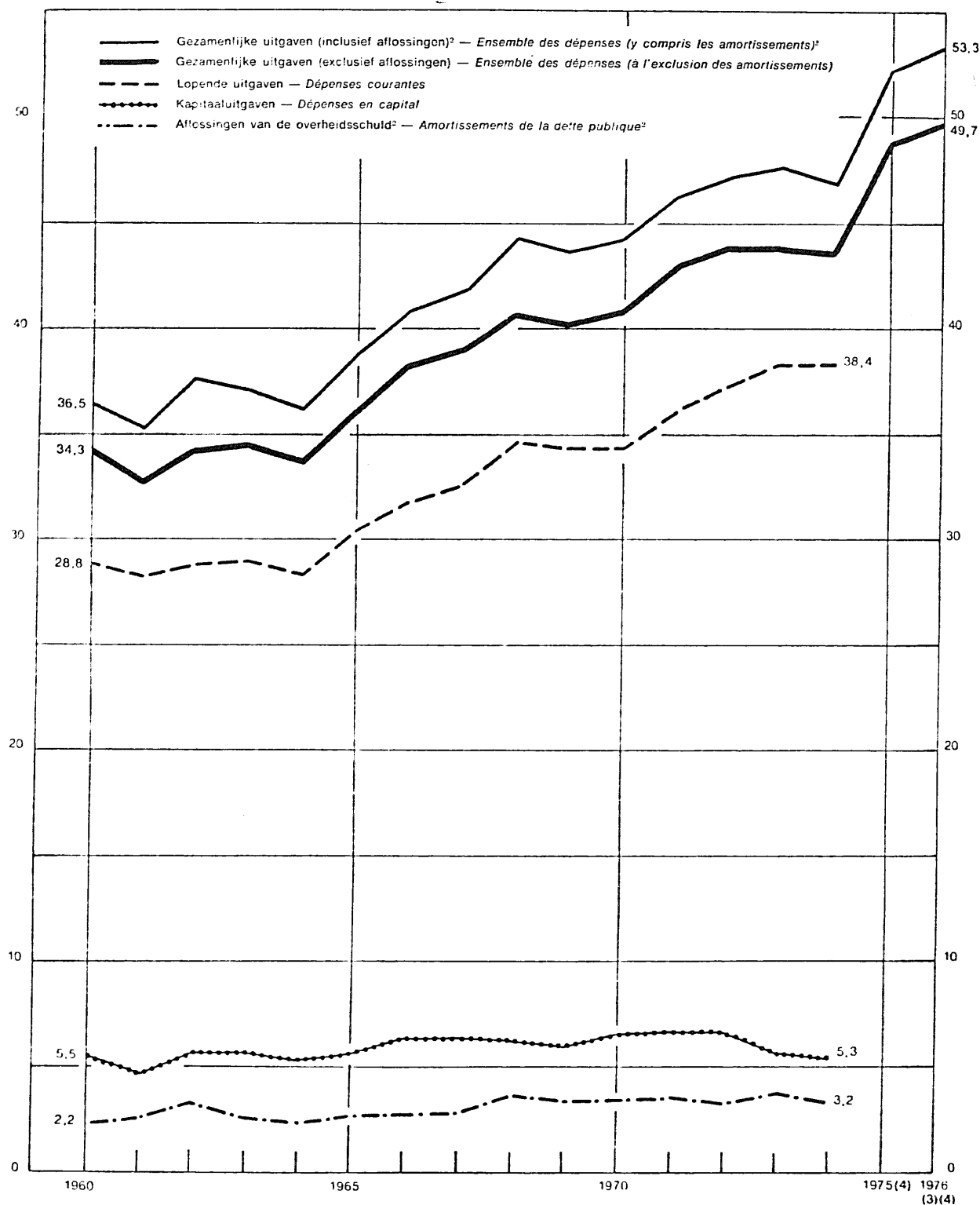
**

Grafiek 1

De uitgaven van de gezamenlijke overheid ¹
uitgesplitst in lopende en kapitaaluitgaven en aflossingen
van de overheidsschuld,
uitgedrukt in pct. van het BNP in werkelijke marktprijzen

Graphique 1

Dépenses de l'ensemble des pouvoirs publics ¹,
ventilées en dépenses courantes, en dépenses en capital et
en amortissements de la dette publique,
exprimées en p.c. du PNB à prix courants du marché



¹ Dubbelstellingen werden vermeden doordat bij de optelling de overdrachten binnen de sector overheid worden weggelaten.

² Pro memoria.

³ Inclusief de bijkredieten volgens het « Soberheidsplan ».

⁴ Ramingen.

¹ Les doubles emplois ont été évités du fait que dans la consolidation les transferts entre pouvoirs publics ont été omis.

² Pour mémoire.

³ Y compris les crédits additionnels prévus au « Plan de sobriété ».

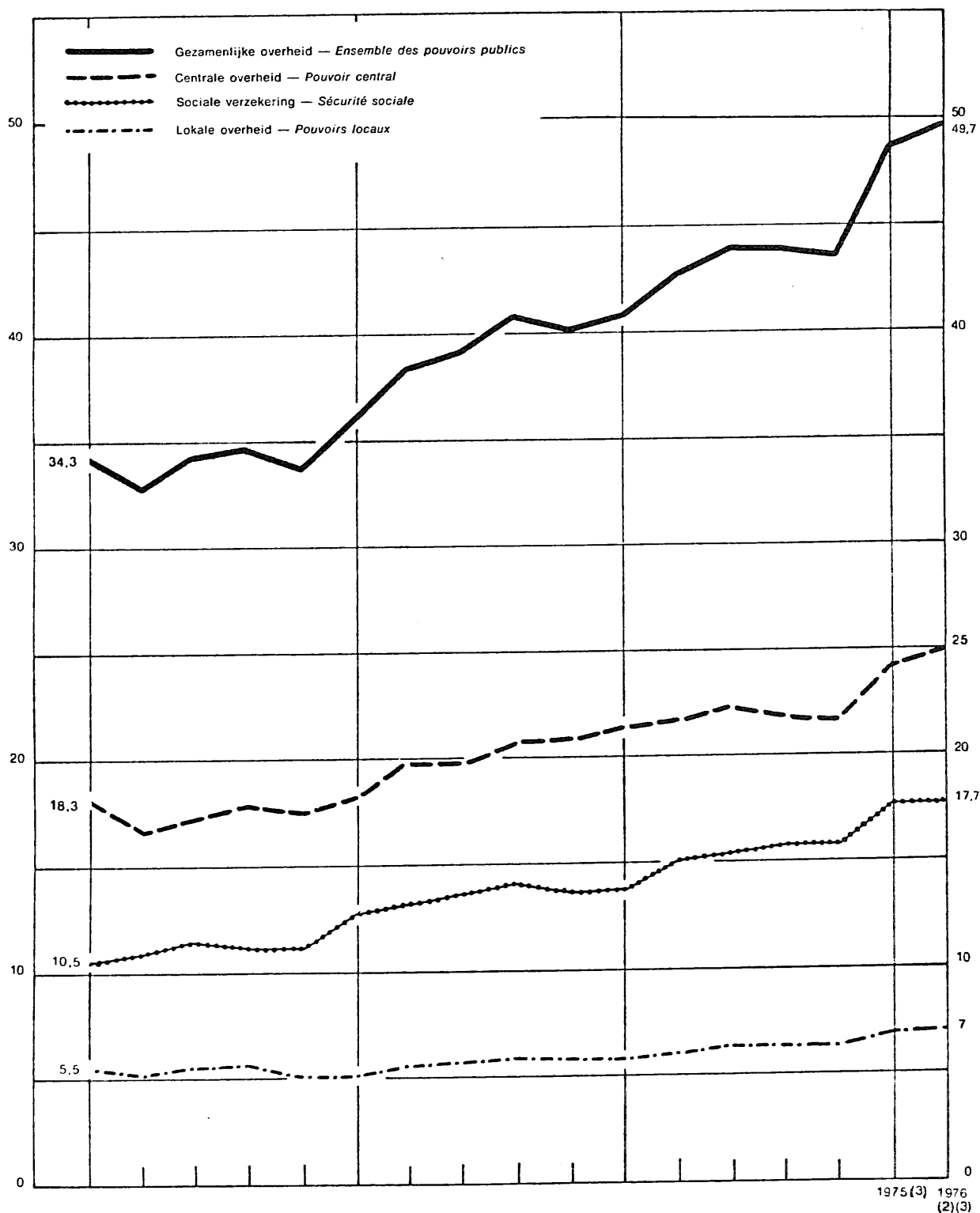
⁴ Estimations.

Grafiek 2

De uitgaven van de gezamenlijke overheid,
uitgesplitst in centrale overheid, sociale verzekering
en lokale overheid ¹,
uitgedrukt in pct. van het BNP in werkelijke marktprijzen

Graphique 2

Dépenses de l'ensemble des pouvoirs publics,
ventilées en dépenses du pouvoir central, de la sécurité sociale
et des pouvoirs locaux ¹,
exprimées en p.c. du PNB à prix courants du marché



¹ Dubbelstellingen werden vermeden doordat bij de optelling de overdrachten binnen de sector overheid worden weggelaten.

² Inclusief de bijkredieten volgens het « Soberheidsplan ».

³ Ramingen.

¹ Les doubles emplois ont été évités du fait que dans la consolidation les transferts entre pouvoirs publics ont été omis.

² Y compris les crédits additionnels prévus au « Plan de sobriété ».

³ Estimations.

VOORSTEL VAN WET

ARTIKEL 1

De gezamenlijke rijksuitgaven en de gezamenlijke rijks-schuld betreffende een bepaald begrotingsjaar worden respectievelijk beperkt tot een percentage van het bruto nationaal produkt van het daaraan voorafgaande jaar.

ART. 2

Die percentages worden om de vijf jaar door de Koning vastgesteld voor het tijdvak van de daaropvolgende vijf jaar.

ART. 3

Bij wijze van overgangsmaatregel worden de voornoemde percentages gedurende een eerste termijn van vijf jaar, die ingaat op de dag waarop deze wet in het *Belgisch Staatsblad* wordt bekendgemaakt, vastgesteld op de grondslag van het BNP van 1976.

PROPOSITION DE LOI

ARTICLE 1^{er}

Le total des dépenses de l'Etat ainsi que le total de la dette publique afférente à un exercice budgétaire déterminé sont respectivement limités à un pourcentage du produit national brut de l'année précédente.

ART. 2

Ces pourcentages sont fixés par le Roi tous les cinq ans pour la période des cinq années suivantes.

ART. 3

A titre transitoire, pour une première période de cinq années prenant cours à la date de la publication de la présente loi au *Moniteur belge*, lesdits pourcentages sont déterminés sur la base du PNB de 1976.

R. GILLET.