

Kamer van Volksvertegenwoordigers

BUITENGEWONE ZITTING 1979

2 MEI 1979

RIJKSMIDDELENBEGROTING

voor het begrotingsjaar 1979

RIJKSSCHULDBEGROTING

voor het begrotingsjaar 1979

WETSONTWERP

houdende aanpassing van de Rijksschuldbegroting
voor het begrotingsjaar 1978

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE BEGROTING (1)

UITGEBRACHT DOOR DE HEER VERHAEGEN

(1) Samenstelling van de Commissie :

Voorzitter : de heer Nothomb.

1° de heren leden van de Commissie voor de Financiën :

Voorzitter : de heer Boeykens.

A. — Leden : de heren d'Alcantara, Tijn Declercq, Desmarets, Diegenant, Dupré, Herman, Lenaerts, Maystadt, Van den Brande, Verhaegen. — de heren Boeykens, André Cools, Glinne, Hurez, Mangelschots, Tobback, Van Acker. — de heren Willy De Clercq, Gol, Knoops, Sprockeels. — de heer Clerfayt. — de heer Schiltz.

B. — Plaatsvervangers : de heren le Hardy de Beaulieu, Lenssens, Marc Olivier, Peeters, Wauthy. — de heer Bob Cools, Mevr. Detiège, de heren Scokaert, N. — de heren Kubla, Verberckmoes. — de heer Gendebien. — de heer Desaeysere.

2° de heren Voorzitters van de vaste commissies.

Zie :

4-I (B. Z. 1979) : N° 1.

4-II (B. Z. 1979) : N° 1.

5-II (B. Z. 1979) : N° 1.

N° 2 : Amendement.

Chambre des Représentants

SESSION EXTRAORDINAIRE 1979

2 MAI 1979

BUDGET DES VOIES ET MOYENS

pour l'année budgétaire 1979

BUDGET DE LA DETTE PUBLIQUE

pour l'année budgétaire 1979

PROJET DE LOI

ajustant le budget de la Dette publique
de l'année budgétaire 1978

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DU BUDGET (1)

PAR M. VERHAEGEN

(1) Composition de la Commission :

Président : M. Nothomb.

1° MM. les membres de la Commission des Finances :

Président : M. Boeykens.

A. — Membres : MM. d'Alcantara, Tijn Declercq, Desmarets, Diegenant, Dupré, Herman, Lenaerts, Maystadt, Van den Brande, Verhaegen. — MM. Boeykens, André Cools, Glinne, Hurez, Mangelschots, Tobback, Van Acker. — MM. Willy De Clercq, Gol, Knoops, Sprockeels. — M. Clerfayt. — M. Schiltz.

B. — Suppléants : MM. le Hardy de Beaulieu, Lenssens, Marc Olivier, Peeters, Wauthy. — M. Bob Cools, Mme Detiège, MM. Scokaert, N. — MM. Kubla, Verberckmoes. — M. Gendebien. — M. Desaeysere.

2° MM. les Présidents des commissions permanentes.

Voir :

4-I (S. E. 1979) : N° 1.

4-II (S. E. 1979) : N° 1.

5-II (S. E. 1979) : N° 1.

N° 2 : Amendement.

INHOUD

SOMMAIRE

	Blz.		Pages
A. — Inleidende uiteenzetting van de Vice-Eerste Minister en Minister van Begroting ...	3	A. — Exposé introductif du Vice-Premier Ministre et Ministre du Budget ...	3
B. — Inleidende uiteenzetting van de Minister van Financiën ...	12	B. — Exposé introductif du Ministre des Finances ...	12
C. — Algemene bespreking :		C. — Discussion générale :	
I. Uitvoering van de begroting 1978 ...	23	I. Exécution du budget de 1978 ...	23
II. Basishypothesen voor de raming van de begroting ...	24	II. Hypothèses de base retenues pour l'évaluation du budget ...	24
III. Ontvangsten ...	25	III. Recettes ...	25
IV. Bestrijding van de belastingontduiking ...	29	IV. Lutte contre la fraude fiscale ...	29
V. Begrotingstekort ...	33	V. Déficit budgétaire ...	33
VI. Sanering van de overheidsfinanciën ...	36	VI. Assainissement des finances publiques ...	36
VII. Overheidsinvesteringen ...	40	VII. Investissements publics ...	40
VIII. Werkgelegenheidsbeleid ...	40	VIII. Politique de l'emploi ...	40
IX. Gevolgen van de maatregelen getroffen door de Regering Vanden Boeynants ...	43	IX. Conséquences des mesures prises par le Gouvernement Vanden Boeynants ...	43
D. — Bespreking van de artikelen en stemmingen ...	45	D. — Examen des articles et votes ...	45
Tekst aangenomen door de Commissie ...	46	Texte adopté par la Commission ...	46

A. — UITEENZETTING
VAN DE VICE-EERSTE MINISTER
EN MINISTER VAN BEGROTING

1. Het recente verleden

Er zij opgewezen dat bij de twee traditionele functies van de begroting — raming en machtiging — een derde bijgekomen is, namelijk die van instrument voor het economisch beleid.

Deze functie werd tijdens de jongste jaren van overweldigend belang in de eerste plaats om een reden die structureel genoemd kan worden: de voortdurende verhoging van het door de overheidsdiensten beheerde gedeelte van het bruto nationaal produkt.

Bovendien speelt de begroting een conjuncturele rol die des te belangrijker is daar het privé-verbruik aan de lage kant blijft. Bijgevolg moeten de uitgaven van de overheid het huidige tekort van de particuliere bestedingen aanvullen, inzonderheid door middel van investeringen. Deze methode is echter niet de enige en misschien zelfs niet de voornaamste: de omvang van de overdrachten heeft tot nog toe een ineenstorting van het gezinsverbruik — zoals wij in 1930 gekend hebben — kunnen vermijden, samen met een nog grotere depressie die daarvan het onvermijdelijke gevolg zou zijn.

Er hoeft wel niet aan herinnerd te worden dat de uitgaven voor de sociale zekerheid in 1978 ongeveer de helft van de algemene begroting vertegenwoordigden (48,5 %) en de economische uitgaven 20,9 %, terwijl de uitgaven van algemeen bestuur beperkt bleven tot 17,3 %. Die verhoudingen bestonden nagenoeg reeds in 1975, wat een idee geeft van de conjuncturele steun die sinds het begin van de crisis werd verleend.

Die gegevens, die op zich zelf vrij indrukwekkend zijn, krijgen nog meer betekenis als men rekening houdt met de volgende feiten:

— eerst en vooral zijn zelfs de zogenaamde uitgaven van algemeen bestuur geenszins steriel uit een conjunctureel oogpunt, daar ook zij het verbruik ondersteunen — op directe wijze door de aankoop van goederen en diensten en indirect door de instandhouding van de werkgelegenheid;

— vervolgens hebben de uitgaven voor sociale zekerheid een bijzonder doeltreffende macro-economische uitwerking, aangezien ze het vaakst bestemd zijn voor gezinnen met een bescheiden inkomen, dus met hoge marginale neiging tot verbruik. Dat betekent dat het stimulerend effect ervan meer uitgesproken is dan dat van een verlichting van de fiscaliteit, zoals soms wordt voorgesteld, die grotendeels ten goede zou komen aan meer welgestelde gezinnen waarvan de marginale neiging tot sparen groter is;

— tenslotte zijn de economische uitgaven bijzonder welkom in een depressieperiode. Eerst en vooral omvatten zij investeringen. En men weet dat recessies beginnen en eindigen met dalende en toenemende investeringen.

Ze omvatten bovendien aanzienlijke tegemoetkomingen ten gunste van de private economische sector, welke het talrijke sectoren mogelijk maken het hoofd te bieden aan de huidige moeilijkheden. Zonder in bijzonderheden af te dalen omtrent het beleid van steunverlening volstaat het te herinneren aan de inspanningen ten gunste van de ijzer- en staalindustrie, het mijnwezen, de textielindustrie, de scheepsbouw, die duizenden miljarden belopen.

Zulks komt bij de steun aan de economische expansie ten behoeve van tal van ondernemingen.

A. — EXPOSE
DU VICE-PREMIER MINISTRE
ET MINISTRE DU BUDGET

1. Le récent passé

Il convient de rappeler qu'aux deux fonctions traditionnelles du budget — acte de prévision et acte d'autorisation — est venue s'en ajouter une troisième, celle d'instrument de politique économique.

Celle-ci a pris ces dernières années une importance essentielle, et ce, tout d'abord pour une raison qu'on pourrait appeler structurelle: l'augmentation constante de la fraction du produit national brut gérée par les services publics.

En outre, le budget joue un rôle conjoncturel d'autant plus important que la consommation privée souffre d'une faiblesse persistante. Il importe alors — et c'est évidemment le cas actuellement — que les dépenses publiques corrigent en partie la défaillance de celles du secteur privé, notamment par le biais des investissements. Toutefois, ce mécanisme ne constitue pas le seul, ni peut-être même le principal: l'importance des transferts a jusqu'ici empêché un effondrement de la consommation des ménages, du genre de celui connu en 1930, avec l'approfondissement de la dépression qui en serait la conséquence inéluctable.

Faut-il rappeler que les dépenses sociales représentaient en 1978 près de la moitié du budget général (48,5 %) et les dépenses économiques 20,9 %, tandis que les dépenses d'administration générale se limitaient à 17,3 %. Ces proportions existaient déjà dès 1975, à très peu de chose près, ce qui donne une idée du soutien conjoncturel apporté depuis le début de la crise.

Ces données, assez impressionnantes en elles-mêmes, prennent plus de relief encore, si l'on tient compte des trois remarques suivantes:

— tout d'abord, même les dépenses dites d'administration générale ne sont nullement stériles du point de vue conjoncturel, puisqu'elles soutiennent elles aussi la consommation, directement par l'achat de biens et services et indirectement en maintenant l'emploi;

— ensuite, les dépenses sociales ont une action macro-économique particulièrement efficace, en ce sens qu'elles ont le plus souvent pour destinataires des ménages à revenu modeste, donc à propension marginale à la consommation élevée. Cela signifie que leur effet stimulant est nécessairement plus prononcé que celui d'un allègement de la fiscalité comme il en est parfois proposé et qui bénéficierait en grande partie à des ménages plus aisés dont la propension marginale à l'épargne est plus élevée;

— enfin, les dépenses économiques sont particulièrement bienvenues en période de dépression. Elles comportent tout d'abord des investissements. Et l'on sait que les récessions commencent et se terminent par des mouvements vers le bas ou le haut du niveau des investissements.

Elles comportent, en outre, des interventions considérables au profit du secteur économique privé, qui permettent à de nombreux secteurs de faire face aux difficultés de l'heure. Sans entrer dans le détail de cette politique d'aide, il suffit d'évoquer les efforts en faveur de la sidérurgie, des mines, du textile, des constructions navales, qui se chiffrent en dizaines de milliards.

Ceci s'ajoute au soutien à l'expansion économique qui bénéficie à de très nombreuses entreprises.

Met betrekking tot het aandeel van het B. N. P. dat door de overheidssector opgenomen wordt, vergeet men maar al te dikwijls rekening te houden met het feit dat een aanzienlijk deel daarvan dient voor de ondersteuning van de markteconomie.

Een en ander is tenslotte een rechtvaardiging van het tijdens de laatste jaren gevoerde beleid, dat niettegenstaande alle — niet altijd ten onrechte — geleverde kritiek daarop, het mogelijk gemaakt heeft te voorkomen dat de recessie nog toenam.

2. Een gedurfd beleid is onontbeerlijk

Hoe moet het nu in de nabije toekomst? De nationale en internationale economische toestand geeft daarop een afdoend antwoord: er kan geen sprake van zijn het roer om te gooien en te vervallen in de vergissingen van 1930 door een denkbeeldige oplossing te zoeken in een deflatoir beleid, m.a.w. door een radicale vermindering van ontvangsten en uitgaven.

De tot hiertoe genomen maatregelen op het gebied van de werkgelegenheid en van het bedrijfsleven moeten integendeel worden gehandhaafd en uitgebreid.

1) *Terugdringing van de werkloosheid*

Uiteraard wil niemand de terugdringing van de werkloosheid afremmen, nu er om bekende demografische en sociologische redenen een spontane tendens tot stijging van de structurele werkloosheid bestaat.

Bij het uitbrengen van een bepaalde oppervlakkige kritiek wordt wel eens vergeten dat de reële budgettaire kosten van de desbetreffende programma's kleiner zijn dan de bruto budgettaire kosten. In de onderstelling dat het politiek en menselijk mogelijk ware met één pennestreek de overeenkomstige begrotingskredieten te schrappen, dan zou de reële besparing geenszins 20 of 25 miljard bedragen, maar wegens diverse fiscale en parafiscale mindere opbrengsten nul of zelfs negatief zijn, zo blijkt althans uit een studie van het Planbureau.

2) *Industrieel beleid*

Tevens is een industrieel beleid noodzakelijk, aangezien de spontane structurele tendens ook in dit geval verre van bemoedigend is. Het zal er hier op aan komen te strijden tegen de meer dan dreigende desindustrialisatie, die reeds aan de gang is in verscheidene subgewesten en sectoren. Die strijd kan slechts gewonnen worden met een ambitieus programma van omschakeling en vernieuwing.

De Regering denkt dan ook aan een aantal maatregelen waarvoor aanzienlijke financiële middelen nodig zijn, met name:

— stimulering van de investeringen en financiering van de omschakeling door een over vijf jaar gespreide lening in het buitenland ten bedrage van 80 miljard;

— spoedige toepassing van de crisiswet wat betreft de grotere rol van de N.I.M. en de G.I.M. ten behoeve van werkgelegenheid scheppende investeringen;

— een actiever beleid inzake buitenlandse handel, wat het aanvaarden van grotere risico's impliceert (met name door delcredere), maar ook de mogelijkheid zou bieden

On oublie trop souvent, lorsqu'on cite la fraction du P. N. B. absorbée par le secteur public, de tenir compte du fait qu'une partie appréciable de cette fraction est utilisée au soutien de l'économie de marché.

Tout ce qui précède constitue, en somme, une justification de la politique budgétaire suivie au cours des dernières années et qui, malgré toutes les critiques qui lui sont adressées — pas toujours à tort — a permis d'éviter que la récession ne s'approfondisse.

2. La nécessaire audace

Que devra-t-il en être dans l'avenir immédiat? La situation économique, nationale et internationale, fournit une réponse péremptoire: il ne peut être question de renverser la vapeur, de renouveler les erreurs de 1930 en cherchant une solution illusoire dans une politique déflationniste, c'est-à-dire une réduction brutale des recettes et des dépenses.

Au contraire, les mesures prises jusqu'ici dans le domaine de la politique de l'emploi et de la politique industrielle devront être maintenues et amplifiées.

1) *Résorption du chômage*

N'est-il pas évident que nul n'oserait prendre la responsabilité de freiner la résorption du chômage, alors que, pour des raisons démographiques et sociologiques bien connues, la tendance spontanée est à l'aggravation du chômage structurel?

Certaines critiques superficielles ont tendance à oublier que le coût budgétaire réel des programmes en question est très inférieur à leur coût budgétaire brut. S'il était politiquement et humainement pensable que l'on puisse supprimer d'un trait de plume l'inscription budgétaire correspondante, l'économie réelle ne serait nullement de 20 ou 25 milliards mais serait, à cause de diverses moins-values fiscales et parafiscales, nulle voire même négative selon les résultats d'une étude réalisée par le Bureau du plan.

2) *Politique industrielle*

De manière analogue, une politique industrielle s'impose, parce que la tendance structurelle spontanée est, également dans ce cas, loin d'être encourageante. Il s'agira ici de lutter contre la « désindustrialisation » plus que menaçante, puisqu'elle s'est déjà concrétisée dans plusieurs sous-régions et plusieurs secteurs. Cette lutte n'a de chances de succès que si elle se traduit par un programme ambitieux de reconversion et de rénovation.

Le Gouvernement prévoit à cet effet une série de mesures, qui exigeront des moyens financiers considérables, à savoir:

— la relance de l'investissement et le financement de la reconversion par un emprunt à l'étranger, d'un montant de 80 milliards étalés sur cinq ans;

— la mise en application rapide des dispositions de la loi anti-crise en ce qui concerne le rôle accru des S. N. I. et des S. R. I., dans la perspective d'une orientation vers les investissements créateurs d'emplois;

— la politique plus active du commerce extérieur, ce qui implique l'acceptation de risques accrus (par le ducroire notamment), dont la compensation réside dans la possibilité

om van onze ondernemingen weer een speerpuntindustrie te maken, een reputatie waarop ze vroeger fier kon zijn en die ze grotendeels heeft verloren.

De conclusie ligt voor de hand : de rijksbegroting is meer dan ooit onmisbaar als voornaamste instrument van het economisch beleid, zowel uit een defensief oogpunt (voorkomen dat de recessie toeneemt en behoud van de werkgelegenheid) als uit een offensief oogpunt (de grondslagen voor een toekomstig herstel leggen).

3. Voorzichtigheid is geboden

Vaak heeft men de Minister van Begroting vergeleken met Harpagon. Er is een betere vergelijking : Père Goriot, dat onsterfelijk personage van Balzac, die steeds het evenwicht zocht tussen bezuinigen op kaarsstompjes en door-dachte beheersmethoden.

Er hoeft maar te worden verwezen naar het toneeltje waarin hij een neef ontvangt, die op het punt staat een lange reis naar het Verre Oosten te ondernemen. Hij zegt hem in een vlaag van vrijgevigheid : « Ik betaal uw reis », er daarna aan toevoegend, geschrokken door zijn eigen gulheid, « tot in Le Havre ».

Derhalve moet men, na te hebben gewezen op het nut dat de economie uit een ruim aangewend begrotingsinstrument zou kunnen halen, eraan denken dat de stand van de openbare financiën veel voorzichtigheid bij de hantering van dat instrument vergt.

In de toelichting bij de indiening van de eenheidsbegroting in 1974 of 1975, kan men zinnen lezen als « Indien het saldo positief is, wordt het een spaarsaldo genoemd; indien het negatief is, een te financieren saldo » of nog « Een belangrijke politieke keuze zal erin bestaan te beslissen of het overschot van de lopende ontvangsten op de lopende uitgaven zal worden gebruikt voor investeringen of voor een vermindering van de overheidsschuld ». Het feit dat die definities of overwegingen die vijf jaar geleden ongetwijfeld in alle ernst werden geschreven, nu als galgenhumor overkomen, toont aan hoezeer de toestand is verslechterd.

Het jaarlijks tekort

Enkele cijfers : tijdens de periode van 1950 tot 1970 werd gemiddeld een batig saldo van de lopende transacties ten belope van 10 miljard per jaar geregistreerd. Men sprak toen van en tekort op de gewone begroting, maar dat kwam omdat de aflossing van de schuld werd geboekt als uitgave.

Zelfs tijdens de periode vlak vóór de crisis kon men zich nog verheugen over positieve saldi : tussen 1970 en 1974 gemiddeld 20 miljard per jaar.

Alles veranderde vanaf 1975.

Men moet natuurlijk steeds wantrouwend staan tegenover het sofisme « Post hoc, ergo propter hoc », maar hier was de ommekeer te brutaal om te durven denken dat het geen gevolg van de ineenstorting van de conjunctuur was.

Men hoeft de cijfers alleen maar nader te onderzoeken om tot de overtuiging te komen dat de mieren niet in kre-kels veranderd waren, maar dat zulks de terugslag van de crisis was.

Om de invloed van de recessie te kunnen beoordelen, moet men er overigens aan denken dat de eerste jaren van de crisis gepaard gingen met een zeer hoog inflatiepercentage. Dat feit heeft de toeneming van het tekort afgeremd,

de rendre à notre industrie ce statut d'industrie de pointe dont elle s'enorgueillissait autrefois et qu'elle a perdu en grande partie aujourd'hui.

La conclusion ne s'impose-t-elle pas de toute évidence : le budget de l'Etat est plus irremplaçable qu'il ne l'a jamais été en tant qu'instrument majeur de la politique économique, à la fois d'un point de vue défensif (éviter l'aggravation de la récession; maintenir l'emploi) que d'un point de vue offensif (création des bases d'un rétablissement futur).

3. La nécessaire prudence

On a souvent comparé un Ministre du Budget à Harpagon. Il existe une meilleure analogie : le père Goriot, cet immortel personnage balzacien, balançant perpétuellement entre des économies de bouts de chandelles et des idées de gestionnaire avisé.

Il suffit d'évoquer cette scène où, recevant un neveu, sur le point de partir pour un long voyage en Extrême-Orient, il lui dit dans un élan de générosité, « Je payerai votre voyage » puis, effrayé par sa propre largesse, ajoute « jusqu'au Havre ».

C'est ainsi qu'après avoir fait miroiter tout le bénéfice que l'économie pourrait tirer d'un instrument budgétaire généralement utilisé, il ya lieu de constater que l'état des finances publiques exige beaucoup de prudence dans le maniement du levier.

Dans les textes explicatifs publiés à l'occasion de l'introduction du budget unique en 1974 ou 1975, on peut lire des phrases telles que « si le solde est positif, il est qualifié de solde d'épargne; s'il est négatif, de solde à financer » ou encore « un choix politique important consistera à décider si l'excédent des recettes courantes sur les dépenses courantes sera consacré à des investissements ou à une réduction de la dette publique ». Le fait que ces définitions ou considérations, écrites, sans nul doute, avec un parfait sérieux il y a seulement cinq ans, aient pris une allure d'humour noir, démontre à suffisance la détérioration de la situation.

Les déficits annuels

Il suffit de citer quelques chiffres : pendant la période allant de 1950 à 1970, a été enregistré en moyenne un solde positif en opérations courantes, de l'ordre de 10 milliards par an. A l'époque, il était question de déficit du budget ordinaire, mais c'était dû au fait que les amortissements de la dette étaient comptabilisés comme dépenses.

Même pendant la période plus récente qui précéda immédiatement la crise, il était réjouissant de constater des soldes positifs : entre 1970 et 1974, 20 milliards par an en moyenne.

Tout a basculé à partir de 1975.

Bien sûr, il faut toujours se méfier du classique sophisme « Post hoc, ergo propter hoc » mais en l'occurrence, le renversement est trop brutal pour que l'on puisse envisager qu'il n'ait pas été dû à l'effondrement conjoncturel.

Il suffit d'examiner les chiffres un peu en détail pour se faire une conviction : il n'y eut pas mutation de fourmis en cigales, mais impact violent de la crise.

Pour apprécier l'effet de la récession, il y a lieu de se rappeler que les premières années de la crise se sont accompagnées d'un taux d'inflation très élevé. Le fait a freiné la montée du déficit, à cause de l'élasticité des recettes fis-

wegens de elasticiteit van de belastingontvangsten ten aanzien van het nominaal peil van de inkomsten. Zonder inflatie zou de stijging van het tekort nog indrukwekkender geweest zijn.

Dat rampzalige gevolg van de vertraging van de economische bedrijvigheid, zowel via de bijkomende uitgaven (vooral werkloosheid) als via de geringe fiscale en parafiscale ontvangsten, bleef tot op heden behouden en werd nog geaccentueerd: het wordt nu op 140 miljard geraamd.

Dat de oorzaak gevonden werd is echter slechts een magere troost. Het feit blijft bestaan met alle gevolgen vandien: sedert het begin van de crisis werden jaarlijks tekorten van verscheidene tientallen miljarden geboekt, die voor de laatste drie jaren zelfs 75 tot 80 miljard bereiken.

* * *

Enkele lichtpunten

Om het beeld niet helemaal duister te maken, moet evenwel op enkele lichtpunten worden gewezen:

1) in de eerste plaats is het tekort op de lopende verrichtingen, uitgedrukt in een percentage van het bruto nationaal produkt, niet meer gestegen en daalt het zelfs lichtjes: 2,6 % in 1977, 2,4 % in 1978 en 2,3 % in 1979 (aanvangelijke begroting);

2) vervolgens bleef het inflatiepercentage dalen sedert 1975; het bedraagt thans 3,8 %, een onverhoopt cijfer dat ons op internationaal vlak in een goede positie brengt. Wel te verstaan heeft die vertraging, naast zeer gunstige economische gevolgen, ook als uitvloeisel een vertraging van de groei van de belastingontvangsten, daar de elasticiteit waarop reeds werd gezinspeeld, nog slechts een beperkte invloed heeft;

3) tenslotte, hoewel de ontwikkeling van de openbare schuld zorgwekkend blijft, is ze niet zo dramatisch als sommigen beweren. Het valt natuurlijk niet te ontkennen dat het groeipercentage van de schuld sinds het begin van de crisis twee- of driemaal groter is dan dat van het B. N. P.

Indien een dergelijke toestand zou voortduren, zou de aangroei van de schuldenkast gevaarlijk worden.

Om zulks te kunnen beoordelen, moet men echter afstand nemen.

De schuld, uitgedrukt in een percentage van het B. N. P., lag in 1977 vrijwel op hetzelfde peil als vóór de crisis: 42,5 % in 1973, 42,9 % in 1977, maar, wat betekenisvoller is, wij komen van 64,8 % in 1953 en 68,4 % in 1960.

Het is juist dat de ramingen voor 1978 en 1979 eerder ongunstig zijn (enkele procenten hoger), maar dat wijziget de beoordeling van de totale ontwikkeling niet gevoelig.

Om echter niet het verwijt op te lopen dat de negatieve gevolgen van de aangroei van de door leningen te financieren saldi geminimaliseerd worden, dient er op gewezen te worden dat de nadelige invloed op de rentevoeten en dus op de vooruitzichten inzake conjunctuurherstel in elk geval tot uiterste matigheid terzake dwingt.

4. Beheersing van de openbare financiën

De drie zopas aangehaalde relatief gunstige punten wegen natuurlijk niet op tegen de zorgwekkende punten.

cales au niveau nominal des revenus. Sans l'inflation, la poussée du déficit aurait été plus impressionnante encore.

Cet effet désastreux du ralentissement de l'activité économique, tant par le biais des dépenses supplémentaires (chômage surtout) que par celui des moins-values en recettes fiscales et parafiscales, s'est maintenu et même accentué jusqu'à ce jour: il est actuellement évalué à 140 milliards.

Néanmoins, avoir identifié la cause ne constitue évidemment qu'une maigre consolation. Le fait demeure avec toutes ses conséquences: depuis le début de la crise, des déficits annuels de plusieurs dizaines de milliards sont enregistrés; ils atteignent même 75 à 80 milliards pour les trois dernières années.

* * *

Quelques lumières

Pour ne pas noircir exagérément le tableau, il y a lieu de signaler que quelques lumières apparaissent:

1) tout d'abord, exprimé en pourcentage du Produit national brut, le déficit des opérations courantes ne s'aggrave plus et diminue même légèrement: 2,6 % en 1977, 2,4 % en 1978 et 2,3 % en 1979 (budget initial toutefois);

2) ensuite le taux d'inflation n'a cessé de diminuer depuis 1975; il est actuellement de 3,8 %, chiffre inespéré qui nous place en très bonne position du point de vue international. Bien entendu, ce ralentissement, aux conséquences économiques très favorables, a aussi eu pour corollaire un freinage de la croissance des recettes fiscales, puisque l'élasticité à laquelle il a déjà été fait allusion n'a plus qu'un effet assez réduit;

3) Enfin, l'évolution de la Dette publique, pour préocupante qu'elle soit, n'a pas pour autant le caractère dramatique que d'aucuns lui attribuent. Il n'est évidemment pas niable que le taux de croissance de la dette est depuis le début de la crise, deux à trois fois supérieur à celui du P. N. B.

Si pareille situation devait se prolonger, la charge de l'endettement s'alourdirait de manière dangereuse.

Cependant, pour apprécier, il convient de prendre du recul.

La dette exprimée en pourcentage du P. N. B. se situe en 1977 pratiquement au même niveau qu'avant la crise: 42,5 % en 1973; 42,9 % en 1977 mais ce qui est encore plus significatif: nous venons de 64,8 % en 1953 et de 68,4 % en 1960.

S'il est exact que les estimations pour 1978 et 1979 sont assez défavorables (quelques pourcents d'augmentation), l'appréciation à porter sur l'évolution d'ensemble ne doit pas pour autant être modifiée sensiblement.

Afin de ne pas encourir le reproche de minimiser les effets négatifs de la croissance des soldes à financer par l'emprunt il convient néanmoins de signaler que l'influence fâcheuse sur les taux d'intérêts et donc sur les perspectives de relance conjoncturelle impose de toute évidence le maximum de modération en la matière.

4. La maîtrise des finances publiques

Les trois éléments relativement favorables qui viennent d'être cités ne peuvent évidemment faire le poids en face des éléments préoccupants.

De balans is niet bemoedigend. De mogelijkheden om de begroting als instrument voor het economisch beleid te gebruiken zijn zeer zwaar gehypothekeerd door de omvang van de nadelige saldi.

Om die hypotheek te lichten moet men de openbare financiën beheersen. Het is essentieel de ontwikkeling ter zake opnieuw onder controle te krijgen, want mocht ze aan zichzelf worden overgelaten, dan zou ze spoedig een instrument, waaraan onze economie in de toekomst ongetwijfeld een toenemende behoefte zal hebben, onbruikbaar maken.

Een eerste stap naar die controle bestaat erin de begroting beperkingen op te leggen die een dubbel gevolg zullen hebben: de totale groei ervan beperken en de uitgaven heroriënteren.

Eerste principe :

Het totale groeipercentage (lopende uitgaven) zal worden beperkt tot de nominale groeivoet van het B. N. P., wat betekent dat het percentage van het B. N. P. dat wordt opgeslorpt door de lopende uitgaven, slechts kan verminderen of constant blijven.

Tweede principe :

Het groeipercentage van de niet-prioritaire uitgaven zal worden beperkt tot de groeipercentages van het indexcijfer (wat wij de « nulgroei » noemen), dus tot een percentage dat kleiner is dan dat van de globale groei.

Dat betekent dat de prioritaire uitgaven sneller zullen mogen toenemen dan het B. N. P.; de enige beperking ter zake is die welke door het eerste principe wordt opgelegd.

Het doel bestaat erin een heroriëntering ten behoeve van de prioritaire uitgaven te verkrijgen.

De aldus opgelegde twee beperkingen sluiten natuurlijk niet uit dat een voluntaristisch beleid gevoegd wordt bij het automatisme dat voortvloeit uit de normen opgelegd om een betere selectiviteit van de uitgaven te verwezenlijken, b.v. om het beleid inzake werkgelegenheid te ondersteunen.

Zoals op om het even welk terrein zijn de principes niet voldoende, indien niet voor de toepassing wordt gezorgd. In die geest bepaalt de bijlage bij de regeringsverklaring uitdrukkelijk dat er in de loop van het jaar zal op worden toegezien dat de nulgroei wordt geëerbiedigd.

Beheersmethoden

Het aldus gemaakte onderscheid tussen prioritaire en niet-prioritaire uitgaven impliceert een belangrijke wijziging in de beheersmethoden.

De bijlage bij de Regeringsverklaring vermeldt in dit verband uitdrukkelijk « Bestemming van de ontvangsten per programma, in de vorm van enveloppes » en preciseert bovendien dat deze het totale bedrag zullen omvatten van de uitgaven toegekend aan de betrokken projecten, dat wil zeggen zowel de investeringsuitgaven (lasten en afschrijvingen inbegrepen) als de werkingsuitgaven.

Hier vinden wij dus het begrip begroting-programma.

Deze zou het mogelijk maken de problemen van al dan niet prioritaire bestedingen op te lossen, vermits ze gesynthetiseerd wordt in een document, genaamd overeenstemmingstabel, en waarvan beide inputs juist de programma's in de geest van de regeringsverklaring en de artikelen van de begroting volgens haar traditionele inkleiding zijn.

5. Gewestvorming en communautarisering

De begrotingstechnieken moeten bovendien een andere verandering ondergaan in die zin dat zij zeer snel zullen moeten worden aangepast aan de gewestvormings- en communautariseringsprocessen.

Le bilan n'est pas encourageant. Les possibilités d'utiliser le budget comme instrument de politique économique sont très gravement hypothéquées par l'ampleur des soldes négatifs.

Pour lever cette hypothèque, une maîtrise des finances publiques s'avère indispensable. Il est essentiel de reprendre le contrôle d'une évolution qui, abandonnée à elle-même, rendrait rapidement inutilisable un instrument dont notre économie aura sans nul doute un besoin croissant dans l'avenir.

Un premier pas dans la voie de pareil contrôle consistera à imposer au budget des contraintes qui auront un double effet : limiter sa croissance globale et réorienter les dépenses.

Premier principe :

Le taux de croissance global (dépenses courantes) sera limité au taux de croissance nominal du P. N. B., ce qui signifie que le pourcentage du P. N. B. absorbé par les dépenses courantes ne pourra que diminuer ou rester constant.

Deuxième principe :

Le taux de croissance des dépenses non prioritaires sera limité aux taux de croissance de l'index (c'est ce que l'on nomme la « croissance zéro », donc à un taux inférieur à celui de la croissance globale.

Ceci signifie que les dépenses prioritaires pourront croître plus rapidement que le P. N. B., la seule contrainte étant celle imposée par le premier principe.

L'objectif est d'obtenir une réorientation en faveur des dépenses prioritaires.

Les deux contraintes ainsi imposées n'excluent, bien entendu pas, que des politiques volontaristes s'ajoutent à l'automatisme résultant des normes imposées pour réaliser une meilleure sélectivité des dépenses, p. ex. de manière à soutenir la politique de l'emploi.

Comme en tout, les principes ne suffisent pas si leur application pratique n'est pas assurée. Dans cet esprit, l'annexe à la déclaration gouvernementale prévoit explicitement le contrôle en cours d'année du respect de la croissance zéro.

Méthodes de gestion

La distinction ainsi faite entre dépenses prioritaires et non prioritaires devrait impliquer une modification importante dans les méthodes de gestion.

L'annexe à la déclaration gouvernementale stipule explicitement « Affectation des ressources par programme, sous forme d'enveloppes » et précise en outre que celles-ci incluront la totalité des dépenses liées à ces projets, c'est-à-dire aussi bien les dépenses d'investissement (charges et amortissements inclus) que les dépenses de fonctionnement.

Nous retrouvons donc là la notion de budget-programme.

Celui-ci permettrait de résoudre les problèmes d'affectations prioritaires ou non, puisqu'il se synthétise en un document dénommé tableau de concordance et dont les deux entrées sont précisément les programmes au sens où l'entend la déclaration gouvernementale et les articles du budget sous sa présentation traditionnelle.

5. Régionalisation et communautarisation

Par ailleurs, les techniques budgétaires devront subir une autre mutation en ce sens qu'elles devront s'adapter très rapidement aux processus de régionalisation et de communautarisation.

Het is duidelijk dat in die gedachtengang de beheersmethodes eveneens geheel zullen moeten worden omgewerkt. Die omwerking zal op pragmatische wijze dienen te gebeuren naar gelang van de snelle ontwikkelingen die op die gebieden kunnen worden verwacht.

Reeds werd de autonomie van de gewesten en de gemeenschappen op budgettair gebied zeer duidelijk bekrachtigd door de onlangs (19 april 1979) bekendgemaakte koninklijke besluiten.

Die autonomie is zowel bij het opmaken van de begroting als op het niveau van de controle op de uitgaven georganiseerd.

Dat betekent dat de communautaire en gewestelijke executieven hun begrotingsvoorstellen volkomen zelfstandig zullen opmaken binnen de hun toegekende enveloppe.

Wat de controle op de uitgaven betreft, is nu reeds besloten dat de inspecteurs van Financiën met die controle zullen worden belast onder het uitsluitend gezag van de voorzitters van de gewestelijke en communautaire executieven.

Anderzijds houdt het regeerakkoord een verruiming in van de aan de gewesten en gemeenschappen toegekende bevoegdheden. Nu reeds zijn werkzaamheden aan de gang om de omvang van die bevoegdheden precies te bepalen en tegelijkertijd de verdeling van de kredieten daarbij aan te passen.

Tot besluit van deze uiteenzetting over de principes en technieken die de Regering wil aanwenden om tot een progressieve beheersing van de openbare financiën te komen, dient een essentieel politiek feit in herinnering te worden gebracht dat een voorwaarde is voor de verwezenlijking van het regeerakkoord.

Het spreekt vanzelf dat de drie volgende acties parallel zullen moeten worden gevoerd: het beheersen van de openbare financiën, de economische hervormingen en de institutionele hervormingen. Daar het woord parallel alleen in de meetkunde een precieze betekenis heeft en veel minder op politiek terrein, zullen wij het omschrijven en zeggen dat er op de drie gebieden tegelijk vooruitgang moet worden geboekt.

Met andere woorden, er kan geen sprake van zijn een belangrijk gedeelte van het zojuist geschetste budgettair saneringsprogramma te verwezenlijken, terwijl de toestand geblokkeerd zou raken op de andere gebieden die werden vermeld.

6. De begroting voor 1979

a) Oorspronkelijke voorstelling

De begroting voor 1979 zag er oorspronkelijk als volgt uit: een tekort van 80 miljard op de lopende verrichtingen en van 128 miljard op de kapitaalverrichtingen, zegge dus een te financieren nettosaldo van 208 miljard.

Niettegenstaande het vrij indrukwekkend lopende tekort en de grote krachtsinspanning die van het spaarwezen wordt gevraagd, komt in deze begroting een duidelijk streven naar gezondmaking tot uiting.

Er mag immers niet uit het oog worden verloren dat de groei zeer beperkt blijft, zoals uit de volgende cijfers moge blijken:

Verwachte groei van het B. N. P.	7,8 %
Groei van de lopende uitgaven	6,75 %

Er moet nochtans rekening worden gehouden met onze gewijzigde relatie met de E. E. G., die een afremming van de stijging van de uitgaven zowel als van de ontvangsten heeft veroorzaakt.

Il est clair que dans cette optique également, une refonte des méthodes de gestion s'imposera, refonte qu'il appartiendra de mettre en œuvre de manière pragmatique, au fur et à mesure des développements rapides qui peuvent être attendus dans ces domaines.

Dans l'immédiat, des arrêtés royaux parus tout récemment (19 avril), consacrent de façon très claire l'autonomie des régions et des communautés dans le domaine budgétaire.

Cette autonomie est organisée tant au niveau de l'élaboration du budget qu'à celui du contrôle des dépenses.

Cela signifie que les exécutifs communautaires et régionaux élaboreront leurs propositions budgétaires en toute indépendance, à l'intérieur de l'enveloppe qui leur est attribuée.

Quant au contrôle des dépenses, il est d'ores et déjà décidé que des inspecteurs des finances seront affectés à ce contrôle sous l'autorité exclusive des présidents des exécutifs régionaux ou communautaires.

Par ailleurs, l'accord gouvernemental conduit à une extension des compétences attribuées aux régions et aux communautés. Des travaux sont dès à présent en cours afin de délimiter de manière précise l'étendue de ces compétences et parallèlement d'y adapter la ventilation des crédits budgétaires.

En conclusion, de cet exposé des principes et des techniques que le Gouvernement entend mettre en œuvre pour aboutir à une maîtrise progressive des finances publiques, il convient de rappeler un fait politique essentiel qui conditionne la réalisation de l'accord gouvernemental.

Il est entendu qu'un parallélisme devra être maintenu entre trois actions: la maîtrise des finances publiques, les réformes économiques et les réformes institutionnelles. Comme le mot parallélisme n'a de sens précis qu'en géométrie et beaucoup moins en politique, paraphrasons en affirmant que la progression devra se dérouler de manière synchrone sur ces trois fronts.

Autrement dit, il ne peut être question de réaliser une partie importante du programme d'assainissement budgétaire qui vient d'être esquissé, alors que des blocages se feraient jour dans les autres domaines qui viennent d'être mentionnés.

6. Le budget pour 1979

a) Présentation initiale

Le budget pour 1979 se présentait initialement comme suit: un déficit en opérations courantes de 80 milliards et de 128 milliards en opérations de capital, soit donc un solde net à financer de 208 milliards.

Malgré le montant assez impressionnant du déficit courant et l'importance de l'effort à demander à l'épargne, ce budget traduit un gros effort dans le sens de l'assainissement.

En effet, il ne faut pas perdre de vue que la croissance a été limitée à des valeurs très basses, comme il ressort des chiffres suivants:

Croissance prévue du P. N. B.	7,8 %
Croissance des dépenses courantes	6,75 %

Il faut cependant tenir compte de la modification qui s'est produite dans nos relations avec la C. E. E., dont il est résulté un freinage à la fois des dépenses et des recettes.

Bovendien wordt de verhoging van de lopende uitgaven in een zeer hoge mate beïnvloed door de uitgaven in verband met de werkloosheid, hetgeen betekent dat de andere uitgaven slechts tegen een gevoelig lager tempo dan 6,75 % toenemen :

Toename van de werkloosheidsuitgaven	57,30 %
Toename van de andere uitgaven	3,87 %
Gemiddelde toename	6,75 %

Het bijzonder hoge cijfer van 57,3 % wordt gedeeltelijk verklaard door het feit dat het gaat om een vergelijking tussen oorspronkelijke begrotingen en dat de economische evolutie in 1978 aanzienlijke bijkredieten noodzakelijk maakte had.

Voorts zijn de uitgaven, die met meer dan het gemiddelde van 6,75 % stijgen, merendeels overdrachten met een sociaal karakter : buiten de reeds aangehaalde werkloosheid, vindt men er de pensioenen met 8,8 % en het R. I. Z. I. V. met 9,3 %, welke uitgaven overigens zelf door het hoge werkloosheidspercentage worden beïnvloed.

Derhalve kan worden vastgesteld dat de strenge normen en de voorrang voor uitgaven met een erkend prioritaair karakter bij het opmaken van de begroting 1979 werden toegepast.

In die zin kan de begroting dan ook worden beschouwd als een weliswaar bescheiden, doch reële stap op weg naar de sanering, een voorzichtige sanering waarbij het algemeen beleid inzake conjuncturele steun niet in het gedrang wordt gebracht.

b) Bijkredieten

Sinds de bekendmaking van de algemene toelichting met de hierboven aangehaalde gegevens heeft men in verscheidene persorganen alarmerende vooruitzichten kunnen lezen, waarin onder meer gewaagd werd van een tekort van 144 miljard op de lopende verrichtingen, wat een te financieren nettosaldo van 277 miljard zou geven.

Wat is nu de juiste toedracht ? Het baat niet te doen alsof de toestand sinds vorige herfst niet is verslechterd. Lange maanden van politiek vacuüm moesten wel budgettaire sporen nalaten.

Daarom hoeft men nog niet te overdrijven. Die vooruitzichten zijn echter klaarblijkelijk overdreven, gewoon omdat men zich ermee vergenoegt de ongunstige gegevens op een rij te plaatsen en men de gunstige verwaarloost.

Wat de uitgaven betreft is het juist dat bijkredieten voor een bedrag van ongeveer 22 miljard werden gevraagd.

1) Doch eerst en vooral dient opgemerkt te worden dat het slechts om aanvragen gaat die de departementen hebben ingediend en die bijgevolg de gewone weg moeten volgen eer ze echt als bijkomende uitgaven kunnen worden bestempeld. De ervaring leert dat onderweg telkens enkele miljarden wegvallen.

2) Voorts zal het afremmen van de inflatie, wanneer het tempo de vooruitzichten overtreft, noodzakelijk een vermindering van de uitgaven (van personeel vooral) met circa 6 miljard meebrengen.

Bijgevolg zullen de 22 miljard ongetwijfeld fors worden gereduceerd.

Par ailleurs, l'augmentation des dépenses courantes est très fortement influencée par les dépenses en rapport avec le chômage, ce qui signifie que les autres dépenses n'augmentent qu'à un rythme bien inférieur à 6,75 %.

Croissance des dépenses de chômage	57,30 %
Croissance des autres dépenses	3,87 %
Croissance moyenne	6,75 %

Le chiffre particulièrement élevé de 57,3 % s'explique en partie par le fait qu'il s'agit d'une comparaison entre budgets initiaux et que l'évolution économique en 1978 avait rendu indispensables des crédits supplémentaires considérables.

Par ailleurs, les dépenses dont la croissance se situe au-dessus de la moyenne de 6,75 % sont pour la plupart des transferts à caractère social : outre le chômage déjà cité, on trouve : pensions 8,8 %, I. N. A. M. I. 9,3 %, dépenses d'ailleurs influencées elles-mêmes par le taux élevé du chômage.

On peut donc constater que les normes contraignantes et la sélectivité en faveur des dépenses dont le caractère prioritaire est reconnu ont été appliquées lors de l'élaboration du budget pour 1979.

En ce sens, celui-ci peut être considéré comme un pas, modeste bien sûr mais réel, sur la voie de l'assainissement, d'un assainissement prudent ne compromettant pas la politique générale de soutien conjoncturel.

b) Crédits supplémentaires

Cependant, depuis la publication de l'exposé général, où se trouvaient les données citées ci-avant, on a pu lire dans divers organes de presse des prévisions alarmistes, où il est question par exemple d'un déficit en opérations courantes de 144 milliards, ce qui amènerait à un solde net à financer de 277 milliards.

Qu'en est-il exactement ? Il ne servirait à rien de se dissimuler que la situation s'est détériorée depuis l'automne dernier. De longs mois d'interrègne politique ne pouvaient que laisser des traces budgétaires.

Encore ne faut-il rien dramatiser. Ces prévisions sont manifestement exagérées, pour la bonne raison qu'elles se contentent d'aligner les éléments défavorables, en négligeant les faits positifs.

Du côté des dépenses, il est exact que des crédits supplémentaires ont été demandés pour un montant de 22 milliards environ.

1) Toutefois, il faut d'abord remarquer qu'il ne s'agit que de simples demandes introduites par les départements et qui doivent donc suivre la filière habituelle avant de se concrétiser en véritables dépenses supplémentaires. L'expérience montre que ce cheminement ne se fera pas sans que le rabot n'enlève quelques milliards.

2) Par ailleurs, le freinage de l'inflation qui dépasse les prévisions, entraînera nécessairement une réduction des dépenses (de personnel surtout) de l'ordre de 6 milliards.

En conséquence, les 22 milliards se réduiront sans doute dans une forte mesure.

Het is interessant na te gaan vanwaar die gevraagde 22 miljard bijkredieten komen.

Een belangrijk deel ervan geldt sociale overdrachten :

— werkloosheid		6,1
— pensioenen		1,6
— volksgezondheid		0,9
— sociale voorzorg		0,6

of in totaal 9,2 miljard.

Er resten dan nog 4 miljard aan infrastructuuruitgaven (deels veroorzaakt door de winterschade), 2,8 miljard voor de dienst van de openbare schuld, 2 miljard voor nationale opvoeding en nog enkele andere aanpassingen.

* * *

Tenslotte zij de vermindering aangestipt van de lasten van de ondernemingen, die luidens de regeringsverklaring overeenstemt met 15 % van de werkgeversbijdragen aan de maatschappelijke zekerheid (behalve jaarlijkse vakantie, arbeidsongevallen en beroepsziekten).

De weerslag op de begroting mag worden geraamd op 18 miljard in 1979. Is dat een reden om, zoals sommigen hebben gedaan, gewoonweg 18 miljard bij het tekort bij te tellen ?

Dat zou onjuist zijn, en wel om twee redenen :

- een grotere selectiviteit bij de investeringen — anders gezegd een vermindering van het tekort op de kapitaalverrichtingen — moet die uitgaven compenseren;
- die 18 miljard zijn budgettaire brutokosten. Zoals bij alle maatregelen ter stimulering van de bedrijvigheid — en bijgevolg van de werkgelegenheid —, moeten positieve gevolgen de reële kosten terugbrengen tot een fractie van de brutokosten.

In alle objectiviteit moet echter als negatief gevolg worden aangestipt dat men een verhoging van de uitgaven van de vorige jaren met een tiental miljard mag verwachten, waarvan een groot deel voor de sector van de sociale voorzorg.

c) Lagere ontvangsten

Voor de ontvangsten valt een belangrijke minderopbrengst te vrezen. De daling van het inflatiepercentage is uiteraard een mes dat naar beide kanten snijdt. Ze zal ook, niettegenstaande enige opleving van de economische bedrijvigheid, een daling van de verwachte belastingontvangsten tot gevolg hebben. Kortom, met een minderinkomen van zowat een tiental miljard moet rekening worden gehouden.

d) Tekort op de lopende verrichtingen en te financieren nettosaldo

Hieruit volgt dat het tekort op de lopende verrichtingen het verwachte bedrag met een twintigtal miljard zal overtreffen om volgens de nauwkeurigste ramingen 100 miljard in plaats van 80 miljard te bereiken.

Op de kapitaaluitgaven zal het geraamde tekort nauwelijks veranderen. Er werd voor 4 tot 5 miljard aan bijkre-

Il est intéressant d'examiner l'origine des 22 milliards de crédits supplémentaires sollicités.

Une bonne partie concerne des transferts sociaux :

— chômage		6,1
— pensions		1,6
— santé publique		0,9
— prévoyance sociale		0,6

soit, au total, 9,2 milliards.

Pour le reste, il faut ajouter 4 milliards de dépenses d'infrastructure (partiellement explicables par les dégâts dus aux intempéries de l'hiver), 2,8 milliards pour le service de la dette publique et 2 milliards pour l'éducation nationale et divers autres ajustements.

* * *

Il reste à évoquer la réduction des charges pesant sur les entreprises, équivalente selon la déclaration gouvernementale à 15 % des cotisations patronales de sécurité sociale (sauf vacances annuelles, accidents du travail et maladies professionnelles).

L'impact budgétaire peut être estimé à 18 milliards en 1979. Faut-il dès lors, comme d'aucuns l'ont fait, ajouter purement et simplement 18 milliards au déficit ?

Ce serait inexact, pour deux raisons :

- il est prévu une compensation par une meilleure sélectivité des investissements, c'est-à-dire une réduction du déficit des opérations de capital;
- les 18 milliards sont un coût budgétaire brut. Comme dans toutes les mesures destinées à stimuler l'activité et donc l'emploi, des retombées positives devraient ramener le coût réel à une fraction du coût brut.

Pour être objectif, un élément négatif est à signaler : il faut s'attendre à une augmentation des dépenses des années antérieures, de l'ordre d'une dizaine de milliards, dont une grande partie dans le secteur de la prévoyance sociale.

c) Moins-values des recettes

Du côté des recettes, une moins-value sérieuse est à craindre. La diminution du taux d'inflation est bien entendu une arme à double tranchant et se traduira donc aussi par une diminution des recettes fiscales escomptées, et ce malgré une certaine reprise de l'activité économique. Bref, un manque à gagner d'une dizaine de milliards environ doit être pris en compte.

d) Déficit en opérations courantes et solde net à financer

Il en résulte que le déficit en opérations courantes dépassera le montant prévu d'une vingtaine de milliards, passant selon l'estimation la plus précise à quelque 100 milliards au lieu de 80.

En opérations de capital, le déficit prévu ne se modifiera guère. Des crédits supplémentaires de 4 à 5 milliards ont été

dieten gevraagd, maar aangezien er traditioneel steeds een overschot van enkele miljarden is, mag op een gedeeltelijke compensatie worden gerekend.

In elk geval zal de verhoging met 20 miljard van de lopende verrichtingen als dusdanig terug te vinden zijn in het te financieren nettosaldo, dat 230 miljard zou kunnen bedragen.

Niettemin ligt de groei van de uitgaven in 1979, ondanks die verslechtering ten opzichte van de aanvankelijke begroting, nauwelijks hoger dan de stijging van het B. N. P. Op basis van 1 034 miljard lopende uitgaven (dus rekening houdend met een twaalfstal bijkomende miljarden ten opzichte van de aanvankelijk voorziene 1 022 miljard) zou de groei 8 % bereiken tegen 7,8 % voor het B. N. P.

7. Conclusie

Vooraleer te besluiten moet de aandacht worden gevestigd op het feit dat die ramingen voorbarig en dus onzeker zijn.

Zo kennen wij slechts met enige nauwkeurigheid de cijfers betreffende de eerste maanden van het jaar, meer bepaald inzake belastingontvangsten. Het is echter evident dat januari en februari nadelig werden beïnvloed door de uitzonderlijke weersomstandigheden.

Voorts zijn de gevraagde bijkredieten alleen maar voorstellen, waarvan het eindbedrag nog niet gekend is.

Tenslotte moet over de vermindering van de bijdragen inzake maatschappelijke zekerheid nog overleg worden gepleegd. Door op een uitgave van 18 miljard te rekenen voor de Schatkist, aanvaardt men echter dat de vermindering ingaat per 1 april en dus slaat op 3 maanden (18 miljard stemt overeen met tweederde van het op 27 miljard geraamde jaarcijfer).

De economische grondslagen waarop de begroting voor 1979 is gebouwd, blijven vanzelfsprekend slechts hypothetisch. Het groeipercentage van het B. N. P., het stijgingstempo van de prijzen en het werkloosheidspeil, om maar drie van de belangrijkste variabelen te noemen, kunnen vóór het einde van het jaar nog voor gunstige of ongunstige verrassingen zorgen.

Tot besluit zij onderstreept dat de begrotingspolitiek, zoals de politiek in het algemeen, de kunst van de mogelijkheden is en blijft.

Er bestaat geen mirakeloplossing. Wij kunnen slechts zo goed mogelijk het schip sturen tussen de twee klippen, enerzijds de oncontroleerbare toename van de tekorten en anderzijds een verslechterende conjunctuur wegens een te brutale deflatie.

Komt men te dicht bij de eerste klip, dan riskeren wij onze toevlucht te moeten nemen tot monetaire financiering, met alle welbekende gevolgen vandien. Varen we rakelings naast de tweede klip, dan zouden niet alleen sociale onlusten met onvoorzienbare gevolgen ontstaan, maar zou de daling van de ontvangsten ons uiteindelijk opnieuw in de buurt brengen van de eerste klip.

De wijsheid kan ons slechts een voorzichtige koers ingeven, die op korte termijn elke rampzalige verslechtering voorkomt en op lange termijn de voorwaarden schept voor een radicale sanering zodra de omstandigheden opnieuw gunstig zijn.

sollicités, mais comme traditionnellement il subsiste toujours un reliquat de quelques milliards, on peut compter sur une compensation approximative.

Il résulte de ce qui précède que les 20 milliards d'aggravation en opérations courantes se retrouveront tels quels dans le solde net à financer, qui pourrait atteindre 230 milliards.

Il reste, que malgré cette détérioration par rapport au budget initial, la croissance des dépenses en 1979 ne dépassera guère celle du P. N. B. Sur base de 1.034 milliards de dépenses courantes (prenant donc en compte une douzaine de milliards supplémentaires par rapport aux 1.022 initialement prévus), la croissance atteindrait 8 % contre 7,8 % pour le P. N. B.

7. Conclusion

Avant de conclure, l'attention doit encore être attirée sur tout ce que ces estimations ont de prématuré et donc d'incertain.

Ainsi nous ne connaissons encore avec quelque précision que les chiffres relatifs aux deux premiers mois de l'année, plus spécialement en matière de recettes fiscales. Or, il est évident que janvier et février ont été perturbés par des conditions climatiques exceptionnelles.

D'autre part, les crédits supplémentaires sollicités ne sont encore que de simples propositions, dont le destin final est toujours incertain.

Enfin, la réduction des cotisations de sécurité sociale doit encore être soumise à la concertation. Or, en supputant un décaissement de 18 milliards pour le Trésor, on admet que la réduction entrerait en vigueur le 1^{er} avril et porterait donc sur 8 mois (18 milliards correspondant aux deux tiers de la charge annuelle estimée à 27 milliards).

Il va sans dire que les hypothèses économiques fondamentales sur lesquelles a été élaboré le budget pour 1979 restent des hypothèses. Le taux de croissance du P. N. B., le rythme de la hausse des prix et le niveau du chômage, pour ne citer que trois des éléments variables les plus importants, peuvent encore, avant la fin de l'année, réserver des surprises, favorables ou défavorables.

En conclusion, il y a lieu de souligner que la politique budgétaire, comme la politique tout court, est et reste l'art du possible.

Il n'existe pas de solution miracle. Nous ne pouvons que naviguer au plus près, entre les deux écueils que sont la croissance incontrôlable des déficits et l'aggravation conjoncturelle qui résulterait d'une déflation trop brutale.

Se rapprocher trop du premier serait nous exposer à devoir recourir au financement monétaire, aux conséquences trop connues. Frôler le second provoquerait non seulement des troubles sociaux aux suites imprévisibles, mais nous ramènerait finalement, par la réduction des rentrées, dans les parages du premier.

La sagesse ne peut que nous inspirer une action prudente, dont l'objectif à court terme est d'éviter toute aggravation désastreuse et le but lointain de créer les conditions d'un assainissement radical lorsque les circonstances seront redevenues propices.

B. — INLEIDENDE UITEENZETTING VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

1. Inleiding

Zoals de Regeringen van de meeste geïndustrialiseerde landen, moet ook onze Regering enerzijds het stijgingstempo van de openbare uitgaven ombuigen zonder dat daaruit negatieve effecten volgen voor het peil van de economische bedrijvigheid en voor de tewerkstelling en, anderzijds, de industriële vernieuwing bevorderen, gezien de problemen die de nieuwe internationale arbeidsverdeling stelt.

De wetten van 4 augustus 1978 tot economische heroriëntering en van 5 augustus 1978 houdende economische en budgettaire hervormingen — gemeenzaam de anti-crisiswetten genoemd — beoogden dat dubbel doel en wilden ernstig werk maken van de reoriëntatie en sanering van de openbare financiën, ten einde progressief opnieuw te kunnen beschikken over een actieruimte die onontbeerlijk is voor de financiering van een beleid dat gericht is op economische en industriële opleving.

Benevens de structuurhervormingen en de maatregelen ter stimulering van de economie die zij bevatten, moesten de anti-crisiswetten toelaten dat budgettaire remmen werden geplaatst en dat het principe van de nulgroei in reële termen van de uitgaven werd toegepast waar dit mogelijk was.

Meerdere restrictieve saneringsmaatregelen waren uitdrukkelijk in de wetten zelf ingebouwd en maakten uitvoeringsbesluiten overbodig. Het ging meer in het bijzonder om de beperking van de dotatie aan het Gemeentefonds en het Fonds der Provinciën, de opheffing van het speciaal fonds ten gunste van bepaalde gemeenten en de beperking van de toelagen aan het R. I. Z. I. V. en aan het stelsel der pensioenen voor werknemers alsmede van de speciale subsidies bestemd om de bijdragen van werklozen te vervangen.

Andere specifieke maatregelen moesten integendeel worden genomen hetzij in uitvoering van de bij wet toegekende speciale machten, hetzij onder de vorm van gewone uitvoeringsbesluiten. Het ging meer bepaald om de hervorming van de sociale zekerheid, de reglementering van de werkloosheid en van de pensioenen in de openbare sector.

Bovendien liet artikel 87 van de wet van 5 augustus 1978 op een algemene wijze toe maatregelen te nemen die niet uitdrukkelijk voorzien waren door de anti-crisiswetten met het oog op het beperken van de groei van de openbare uitgaven in zekere sectoren, het wijzigen van de tussenkomstvoorwaarden van de Staat op diverse economische, sociale en andere terreinen, kortom, om de budgettaire enveloppes te doen eerbiedigen zoals die werden vastgelegd in de departementale begrotingen voor 1978 en 1979.

Ten slotte werden of moesten de anti-crisiswetten worden aangevuld met een reeks besparingsmaatregelen die niet in die wetten werden bepaald maar wel werden omschreven in koninklijke of ministeriële besluiten of zelfs in omzendbrieven.

Aldus werden inzake Nationale Opvoeding een aantal maatregelen genomen, zoals de beperking van de groei van de werkingstoelagen, de matiging van de groei van de forfaitaire kostprijs per student in het hoger onderwijs en de verhoging van het inschrijvingsgeld.

Anderzijds dienden een aantal bezuinigingsmaatregelen genomen te worden inzake de ziekte- en invaliditeitsverzekering in de sector van de gezondheidszorg en in de sector der uitkeringen.

B. — EXPOSE INTRODUCTIF DU MINISTRE DES FINANCES

1. Introduction

Comme les gouvernements de la plupart des pays industrialisés, notre Gouvernement doit, d'une part, infléchir le rythme d'augmentation des dépenses publiques sans que pour autant il en résulte des effets défavorables sur le niveau de l'activité économique et de l'emploi et, d'autre part, favoriser le redéploiement industriel à la suite des contraintes que nous impose la nouvelle division internationale du travail.

Les lois du 4 août 1978 de réorientation économique et du 5 août 1978 de réformes économiques et budgétaires, plus communément appelées lois anti-crise, visaient ce double objectif et traduisaient la volonté de s'atteler sérieusement à la réorientation et à l'assainissement des finances publiques afin de pouvoir à nouveau disposer progressivement de la marge de manœuvre indispensable au financement d'une politique de relance économique et industrielle.

En dehors des réformes de structure et des mesures de stimulation de l'économie qu'elles comportaient, les lois anti-crise devaient permettre de placer des freins budgétaires et d'appliquer aux dépenses, partout où cela était possible, le principe de la croissance zéro en termes réels.

Plusieurs mesures restrictives d'assainissement étaient reprises expressément dans les lois elles-mêmes et ne nécessitaient aucun arrêté d'exécution. Il s'agissait notamment de la limitation de la dotation aux Fonds des communes et des provinces, de la suppression du Fonds spécial en faveur de certaines communes et de la limitation des subventions à l'I. N. A. M. I. et au régime des pensions pour travailleurs salariés ainsi que des subsides spéciaux destinés à remplacer la cotisation des chômeurs.

D'autres mesures spécifiques devaient, en revanche, être prises soit en exécution des pouvoirs spéciaux accordés par la loi, soit sous forme de simples arrêtés d'exécution. Il s'agissait notamment de la réforme de la sécurité sociale, de la réglementation du chômage, des pensions du secteur public.

En outre, l'article 87 de la loi du 5 août 1978 permettait d'une manière générale de prendre des mesures non prévues expressément par les lois anti-crise en vue de limiter l'accroissement des dépenses publiques dans certains secteurs, de modifier les conditions d'intervention de l'Etat en divers domaines économiques, sociaux et autres, bref de faire respecter les enveloppes budgétaires telles qu'elles avaient été fixées dans les budgets des départements pour 1978 et 1979.

Enfin, les lois anti-crise ont été ou devaient être complétées par une série de mesures d'économie qui n'étaient pas définies dans ces lois mais bien dans des arrêtés royaux ou ministériels ou encore dans de simples circulaires.

Ainsi, en matière d'Education nationale, un certain nombre de mesures ont été prises telles que la limitation de la croissance des subventions de fonctionnement, la modération de la croissance du coût forfaitaire par étudiant dans l'enseignement supérieur et la majoration des droits d'inscription.

Par ailleurs, un certain nombre de mesures d'économie devaient être prises en matière d'assurance maladie-invalidité dans le secteur des soins de santé et dans le secteur des indemnités.

Ingevolge de politieke omstandigheden en het feit dat de speciale machten verleend door de anti-crisiswetten vervallen zijn sinds 31 december 1978 voor wat de begroting 1978 betreft en sinds 31 maart 1979 voor wat betreft de begroting 1979, konden een aantal maatregelen niet worden genomen.

Met het oog op de uitvoering van de begroting 1979 binnen aanvaardbare perken, is de Regering evenwel vastbesloten de nodige maatregelen te treffen.

Met de dwang die weegt op de openbare financiën is het noodzakelijk dat, in de loop van de volgende jaren, het meerjarenplan tot beheersing van de openbare financiën verder wordt uitgevoerd.

In dit opzicht is het van belang dat de globale stijging van de lopende uitgaven, met inbegrip van deze die voortvloeien uit de crisis, niet groter zou zijn dan de nominale groei van het bruto nationaal produkt. Met dit doel zal het principe van de nulgroei moeten worden toegepast op alle uitgaven die niet als prioritair worden beschouwd. Bovendien zal een grotere selectiviteit moeten worden nagestreefd met het oog op de oriëntering van zekere uitgaven naar sectoren met een directere weerslag op de werkgelegenheid. Tenslotte zullen de door de overheid gesubsidieerde instellingen en de ondergeschikte besturen op dezelfde wijze het principe van de nulgroei moeten toepassen, onverminderd de budgettaire bepalingen vastgelegd in het raam van de staatshervorming.

De controle op de inachtneming van het beginsel van de nulgroei zal regelmatig geschieden en in de loop van het begrotingsjaar zullen maatregelen genomen worden indien blijkt dat de goedgekeurde begroting niet correct zal kunnen worden uitgevoerd.

Voorts, neemt de Regering zich voor een financiële programmatie op middellange termijn te realiseren en de beheersmethoden aan te passen. Te dien einde zal zij erover waken dat de programmatie toegepast zal worden zowel op de ontvangsten als op de bestemming ervan. Bovendien zal de bestemming van de ontvangsten gerealiseerd worden per programma of per geprogrammeerd optreden en daarenboven in de vorm van enveloppes die het totale bedrag omvatten van de aan deze projecten toegekende uitgaven, d.w.z. zowel de investeringsuitgaven als de werkingsuitgaven.

Tenslotte zal het gehele investeringsprogramma opnieuw worden beoordeeld op basis van strenge selectiecriteria ten voordele van projecten met een maximaal effect op de werkgelegenheid, terwijl de realisatie van het programma en de adequate spreiding ervan onderworpen zullen worden aan een regelmatige evaluatie.

Op het vlak van de fiscaliteit zal het optreden van de Regering steunen op volgende basisbeginselen :

- de globale fiscale druk die, rekening houdend met de parafiscale druk, ongeveer 43 % van het Bruto Nationaal Produkt bedraagt, mag niet worden verzwakt;
- de fiscale druk moet billijk verdeeld worden;
- het belastingstelsel mag de wil tot werken van de beroepsbevolking niet afzwakken;
- de inspanningen die geleverd worden om belastingontduiking tegen te gaan moeten onverdroten worden voortgezet door een betere organisatie en herstructurering van de fiscale administraties, door een heroriëntering van de controleprogramma's en door verbetering en een meer intensief gebruik van de inlichtingen.

En raison des circonstances politiques et du fait que les pouvoirs spéciaux accordés par les lois anti-crise sont venus à expiration le 31 décembre 1978 pour ce qui concerne le budget de 1978 et le 31 mars 1979 pour ce qui concerne le budget pour 1979, un certain nombre de mesures n'ont pu être prises.

En vue de maintenir l'exécution du budget pour 1979 dans des limites acceptables, le Gouvernement est toutefois résolu à prendre les mesures nécessaires.

Les contraintes qui pèsent sur les finances publiques rendent indispensable la poursuite, au cours des prochaines années, de l'exécution du plan pluriannuel de maîtrise des finances publiques.

A cet égard, il importe que l'augmentation globale des dépenses courantes, y compris celles qui découlent de la crise, ne soit pas supérieure à la croissance nominale du produit national brut. A cet effet, le principe de la croissance zéro devra être appliqué pour toutes les dépenses non considérées comme prioritaires. En outre, une plus grande sélectivité devra être recherchée en vue d'obtenir certaines dépenses vers des secteurs ayant un impact plus direct sur l'emploi. Enfin, les institutions subsidiées par les pouvoirs publics et les pouvoirs subordonnés devront appliquer de la même manière le principe de la croissance zéro, sans préjudice des dispositions budgétaires arrêtées dans le cadre de la réforme de l'Etat.

Le contrôle du respect du principe de la croissance zéro devra s'effectuer régulièrement et des mesures devront être prises dans le courant de l'année budgétaire s'il s'avère que le budget voté ne pourra être exécuté correctement.

Par ailleurs, le Gouvernement entend réaliser une programmation financière à moyen terme et adapter les méthodes de gestion. A cette fin, il veillera à ce que la programmation soit appliquée tant aux ressources qu'à leur affectation. En outre, l'affectation des ressources sera réalisée par programme ou par action programmée et, de plus, sous forme d'enveloppes incluant la totalité des dépenses liées à ces projets, c'est-à-dire aussi bien les dépenses d'investissement que les dépenses de fonctionnement.

Enfin, l'ensemble du programme d'investissement fera l'objet d'une réévaluation qui se fondera sur des critères de sélection sévères en faveur des projets ayant un effet maximal sur l'emploi tandis que la réalisation du programme et son étalement adéquat seront soumis à une évaluation régulière.

Sur le plan de la fiscalité, l'action gouvernementale sera guidée par le respect des principes de base suivants :

- la pression fiscale globale, qui compte tenu de la pression parafiscale représente quelque 43 % du produit national brut ne peut pas être alourdie;
- la pression fiscale doit être répartie équitablement;
- le régime fiscal ne peut affaiblir la volonté de travailler de la population active;
- les efforts déployés pour lutter contre la fraude fiscale doivent être poursuivis énergiquement grâce à une meilleure organisation et une restructuration des administrations fiscales, une réorientation des programmes de contrôle et un usage meilleur et plus intensif des informations.

Fiscale aanpassingen worden voorzien in functie van de vermindering van de budgettaire lasten en van de uit de crisis voortvloeiende minwaarden.

De vermindering van de belastingen die aldus zal kunnen worden bereikt zal dienen om een grotere billijkheid in te voeren, vooral ten voordele van de gezinnen met twee inkomens, en van de gezinnen met één inkomen en meerdere kinderen ten laste.

Bovendien zal de kadastrale perekwatie in toepassing worden gebracht en zal de wet zogenaamd wet Vandervelde worden herzien, inzonderheid door de invoering van een systeem van vergunning.

Tenslotte zal de indexering van de belastingschalen voortgezet worden.

Het naleven van de beginselen en de verwezenlijking van de hierboven opgesomde objectieven zullen constante en doorgedreven inspanningen vanwege de Regering vereisen. Het is evenwel slechts onder deze voorwaarden dat de groei van de openbare financiën zal kunnen worden beheerst en dat de actieruimte zal kunnen worden geschapen om het herstel van de economische activiteit en de bevordering van de industriële vernieuwing te verzekeren.

2. De conjuncturele context

Na de karakteristieken van de Staatsfinanciën te hebben geanalyseerd in het licht van de economische groei en van de ondersteuning ervan en de objectieven van het begrotingsbeleid voor het jaar 1979 te hebben omschreven, is het wellicht nuttig een bondige schets maken van de conjuncturele context zoals hij zich op dit ogenblik ontwikkelt en van de voornaamste vooruitzichten die zich terzake aandienen.

In 1978 kende de conjunctuur een verschillend verloop in de Verenigde Staten, enerzijds, en in de rest van de geïndustrialiseerde wereld, anderzijds.

Inderdaad in de Verenigde Staten ging de expansieve fase die reeds bijna drie jaar stand hield, verleden jaar gepaard met een onrustwekkende heropflakking van de inflatie en een extern onevenwicht die een sterke ontwaarding van de dollar en storingen op de wisselmarkten veroorzaakten.

Deze ontwikkeling noodzaakte het uitstippelen van een meer restrictief beleid, dat prioriteit verleende aan de strijd tegen de inflatie, de bescherming van de dollar en de inkrimping van het extern tekort. Als gevolg daarvan voorspellen de deskundigen een vertraging in de groei van de Amerikaanse economie in de loop van dit jaar.

In de rest van de westerse wereld, en meer in het bijzonder in Europa, bleef de inflatiegraad ook in 1978 nog dalen en viel er een opleving van de activiteit te noteren in de loop van het jaar.

Het uitgesproken conjunctuurherstel in Duitsland had reeds een gunstig effect in de rest van de Gemeenschap en vooral in België, waar een gevoelige opleving van de activiteit tot uiting kwam in het tweede semester van het jaar.

Toen het jaar werd afgesloten, wezen verschillende indicatoren inderdaad op een verbetering, die tot uiting kwam in de conjunctuurcurve van de Nationale Bank.

Indien aldus voor het ganse jaar de industriële productie slechts toenam met 1,7 % (tegenover een daling met 0,1 % in 1977), dan dient onderstreept te worden dat dit resultaat te danken is aan een groei met 7,1 % gedurende het laatste kwartaal van het jaar; de eerste negen maanden gaven geen merklijke vooruitgang te zien.

Des aménagements fiscaux seront envisagés en fonction de la réduction des charges budgétaires et des moins-values fiscales résultant de la crise.

Par ailleurs, la diminution d'impôts qui pourra être ainsi réalisée servira à introduire plus d'équité notamment en faveur des familles disposant de deux revenus ainsi que des familles disposant d'un seul revenu et ayant plusieurs enfants à charge.

En outre, la péréquation cadastrale sera mise en vigueur et la loi dite Vandervelde sera revue, notamment par l'instauration d'un système de patente.

Enfin, l'indexation des barèmes fiscaux sera poursuivie.

Le respect des principes et la réalisation des objectifs qui viennent d'être énumérés exigeront des efforts constants et persévérants de la part du Gouvernement. Ce n'est toutefois qu'à ces conditions que la croissance des finances publiques pourra être maîtrisée et que des marges de manœuvre pourront être dégagées pour assurer la relance de l'activité économique et favoriser le redéploiement industriel.

2. Le contexte conjoncturel

Ayant ainsi analysé les caractéristiques des finances de l'Etat dans l'optique de la croissance économique et du soutien de cette croissance et défini les objectifs de la politique budgétaire pour l'année 1979, il convient d'esquisser brièvement le contexte conjoncturel tel qu'il évolue actuellement et les principales prévisions en la matière.

En 1978, la conjoncture n'a pas évolué de la même manière aux Etats-Unis que dans le reste du monde industrialisé.

Aux Etats-Unis, la phase d'expansion qui se poursuit depuis près de trois ans s'est accompagnée l'année dernière d'une reprise inquiétante de l'inflation et d'un déséquilibre extérieur entraînant une forte dépréciation du dollar et des perturbations sur les marchés de change.

Cette évolution a nécessité la mise en place d'une politique plus restrictive accordant la priorité à la lutte contre l'inflation, à la défense du dollar et à la réduction du déficit extérieur. Aussi les experts prévoient-ils un ralentissement de la croissance de l'économie américaine dans le courant de cette année.

Dans le reste du monde occidental, en particulier en Europe, l'inflation s'est encore ralentie en 1978 et l'activité s'est réanimée dans le courant de l'année.

Le redressement vigoureux de la conjoncture en Allemagne a déjà fait sentir ses effets d'entraînement dans le reste de la Communauté et notamment en Belgique, où une reprise sensible de l'activité est apparue dans la seconde moitié de l'année.

L'année s'est en effet achevée sur une situation marquée par l'amélioration de plusieurs indicateurs, ainsi qu'en témoigne la courbe de conjoncture de la Banque Nationale.

Si pour l'ensemble de l'année, la production industrielle ne s'est accrue que de 1,7 % (contre un recul de 0,1 % en 1977), il y a lieu d'observer que ce résultat est dû à une progression de 7,1 % au dernier trimestre de l'année, les neuf premiers mois n'ayant pas permis d'enregistrer de progrès marquants.

De gewaarborgde activiteitsduur in de verwerkende nijverheid is licht gestegen om 2,97 maanden te bereiken per einde 1978 tegen 2,84 maanden een jaar vroeger. Zo ook is de benuttingsgraad van de productiecapaciteit toegenomen van 72 % einde 1977 tot 73,6 % einde 1978.

Deze gunstige ontwikkeling is voor een groot deel te danken aan het merklijk herstel van onze uitvoer, als gevolg van de verbetering van de internationale context. Terwijl onze buitenlandse verkopen stagneerden gedurende de eerste zes maanden, stegen zij in de loop van het tweede halfjaar met meer dan 6 % in volume. De interne vraag bleef daarentegen weinig dynamisch en de openbare uitgaven bleven de voornaamste steun.

De groei van het privé-verbruik was eerder gering. Indien de investeringen volgens de B. T. W.-aangiften toenamen met ongeveer 14 %, dan dient toch te worden benadrukt dat die groei zich hoofdzakelijk situeerde in niet-verwerkende nijverheden zoals de elektriciteitssector en de sector van het gemeenschappelijk vervoer. De investeringen van de verwerkende nijverheden groeiden slechts met 2,1 % in waarde; hoe gering die progressie ook is, toch staat zij in fel contrast met de regressie ten belope van 2,6 % die in 1977 werd genoteerd.

De daling van de inflatie waarvan de graad voortaan een van de laagste is van de westerse wereld, de gematigde groei van de lonen en het handhaven van een externe positie die geen belangrijke problemen stelt, vormen andere elementen die tot tevredenheid stemmen en die niet te verwaarlozen troeven zijn voor een voortgezet beleid dat gericht is op het overwinnen van de structurele problemen van onze economie en van de werkloosheid die bij ons, zoals elders, het hoofdprobleem blijft.

De perspectieven op het vlak van de economische ontwikkeling die zich op het einde van het vorige jaar aftekenden blijken niet fundamenteel gewijzigd te zijn in de loop van de eerste maanden van 1979 en dit niettegenstaande de nieuwe moeilijkheden inzake de aardolie en bepaalde nieuwe spanningen op het niveau van de wereldprijzen. Het conjunctureel herstel in de Gemeenschap bevestigt zich en de inwerkingtreding van het Europees monetair systeem is een factor van bijkomende groei door de grotere wisselstabiliteit die daardoor verzekerd wordt tussen de betrokken economieën.

Niettegenstaande de negatieve effecten van de winter op de activiteit, wordt in België het conjunctureel herstel, dat in het tweede semester van verleden jaar tot uiting kwam, niet in het gedrang gebracht.

De hypothese betreffende de groei van het B. N. P. waarop de Regering zich verleden zomer steunde om de begroting op te stellen, met name 2,9 % in volume, 4,8 % in prijzen en 7,8 % in waarde, blijkt aldus, in het licht van de meest recente nationale en internationale gegevens, niet opnieuw fundamenteel in vraag te worden gesteld.

3. Ontleding van de ontvangsten

De economische context is van groot belang vermits hij ruimschoots determinerend is voor het verloop van de ontvangsten.

In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste cijfers omtrent de evolutie van de fiscale ontvangsten tijdens het begrotingsjaar 1978 en inzake de vooruitzichten en ramingen voor de jaren 1978 en 1979.

La durée d'activité assurée dans l'industrie manufacturière s'est légèrement accrue et a atteint 2,97 mois à la fin de 1978 contre 2,84 mois un an plus tôt. De même le taux d'utilisation des capacités de production est passé de 72 % fin 1977 à 73,6 % fin 1978.

Ces évolutions favorables sont dues pour une grande part à la nette reprise de nos exportations par suite de l'amélioration du contexte international. Alors que nos ventes extérieures ont stagné durant les six premiers mois, elles se sont accrues en volume de plus de 6 % au cours du second semestre. La demande intérieure s'est en revanche révélée peu dynamique et les dépenses publiques sont demeurées le soutien le plus important.

La croissance de la consommation privée est demeurée peu soutenue. Si la progression des investissements selon les déclarations à la T. V. A. est de l'ordre de 14 %, il y a lieu de noter que celle-ci est le fait de secteurs non manufacturiers tels que l'électricité et les transports en commun. Les investissements des industries manufacturières n'ont progressé en valeur que de 2,1 %, mais pour faible qu'elle soit, cette augmentation contraste néanmoins avec la régression de 2,6 % enregistrée en 1977.

Le recul de l'inflation dont le taux est désormais l'un des plus faibles du monde occidental, la progression modérée des salaires, le maintien d'une position extérieure ne présentant pas de contraintes majeures constituent d'autres éléments de satisfaction et représentent des atouts appréciables pour la politique qu'il convient de poursuivre en vue de pallier les déficiences structurelles de notre économie et de lutter contre le chômage qui, chez nous comme ailleurs, reste le problème majeur.

Les perspectives d'évolution économique qui s'esquissaient à la fin de l'année dernière ne paraissent pas s'être fondamentalement modifiées au cours des premiers mois de 1979, et ce en dépit de nouvelles difficultés pétrolières et de la réapparition de certaines tensions au niveau des prix mondiaux. La reprise conjoncturelle dans la Communauté se confirme et la mise en place du système monétaire européen constitue un facteur de croissance supplémentaire en raison de la plus grande stabilité des changes qu'il assure entre les économies concernées.

En Belgique, malgré les effets négatifs de l'hiver sur l'activité, rien ne remet en cause le redressement de la conjoncture qui est intervenu au cours du deuxième semestre de l'année dernière.

Aussi, l'hypothèse de croissance du P. N. B. sur laquelle le Gouvernement s'est basé l'été dernier pour établir le budget, à savoir 2,9 % en volume, 4,8 % en prix et 7,8 % en valeur ne paraît pas fondamentalement remise en cause à la lumière des informations les plus récentes tant au plan national qu'international.

3. Analyse des recettes

L'évolution des recettes est déterminée dans une large mesure par le contexte économique, qui est donc très important.

Le tableau ci-dessous donne les principaux chiffres relatifs à l'évolution des recettes fiscales pendant l'année budgétaire 1978 ainsi que les prévisions et les estimations pour les années 1978 et 1979.

Lopende ontvangsten 1978 en 1979

(miljoenen franken)

Recettes courantes 1978 et 1979

(en millions de francs)

	Oorspronkelijke vooruitzichten 1978 — Prévisions initiales 1978 (1)	Vermoedelijke ontvangsten 1978 (Alg. Toelichting) — Recettes probables 1978 (Exposé général) (2) —	Resultaten 1978 — Resultats 1978 (3)	Meer- en minwaarden (3) — (1) — Plus-values et moins-values (3) — (1) (4)	Raming 1979 — Estimation 1979 (5)	
-- Directe belastingen	534 921	517 890	514 016	— 20 905	562 770	— Contributions directes.
— bedrijfsvoorheffing	311 700	301 200	293 477	— 18 223	338 570	— précompte professionnel.
— voorafbetalingen	125 500	104 000	108 764	— 16 736	117 100	— versements anticipés.
— personenbelasting	41 000	50 000	49 957	+ 8 957	39 800	— impôt des personnes physiques.
— Invoerrechten	250	150	137	— 113	—	— Droits de douane.
— Accijnzen en diversen	73 294	72 050	73 207	— 87	72 620	— Accises et divers.
— B. T. W., zegel, en gelijkgestelde taksen	273 600	241 000	237 303	— 36 297	250 400	— T. V. A., droits de timbre et taxes y assimilées.
— Registratierechten en diversen ...	26 335	27 335	27 677	+ 1 342	29 075	— Droits d'enregistrement et divers.
Totaal lopende fiscale ontvangsten	908 400	858 425	852 340	— 56 060	914 865	Total des recettes fiscales courantes.
Lopende niet-fiscale ontvangsten ...	23 820	23 283	26 984	+ 3 164	26 876	Recettes courantes non fiscales.
Totaal lopende ontvangsten	932 220	881 708	879 324	— 52 896	941 741	Total des recettes courantes.

In de Algemene Toelichting bij de Rijksmiddelenbegroting worden de lopende ontvangsten voor het begrotingsjaar 1979 op 941,7 miljard geraamd, namelijk 914,8 miljard fiscale en 26,9 miljard niet fiscale ontvangsten. Deze geraamde lopende ontvangsten van 1979 werden bij het opmaken van de begroting, dit is juli 1978, zowat 60,0 miljard, of 6,8 % hoger geraamd dan de vermoedelijke resultaten van het begrotingsjaar 1978.

Vergeleken met vorige jaren is de verwachte toename der ontvangsten relatief gering.

Het feit dat er vanaf 1979 een nieuwe financieringswijze van de begroting van de E. G. in voege treedt is niet vreemd aan deze geringe toename. Zo worden vanaf 1979 alle invoerrechten op E. G. K. S.-produkten (150 miljoen) aan de Europese Gemeenschappen afgestaan en niet meer als nationale ontvangsten beschouwd. Daarenboven wordt het deel van de Europese begroting, dat niet gedekt wordt door afgestane invoerrechten en door landbouwheffingen, thans door eigen fiscale inkomsten gefinancierd, berekend op basis van een éénvormige B. T. W.-grondslag. In dit kader staat België 14 miljard B. T. W.-ontvangsten af aan de E. G.

De belangrijkste elementen, die de aangroei van de ontvangsten verklaren, houden nochtans verband met de incidentie van fiscale maatregelen, met de macro-economische hypothesen en met het ontvangstenbedrag dat als vertrekbasis van de nieuwe ontvangsten dient.

Dans l'Exposé général du budget des Voies et Moyens, les recettes courantes sont estimées pour l'année budgétaire 1979 à 941,7 milliards, soit 914,8 milliards de recettes fiscales et 26,9 milliards de recettes non fiscales. A l'époque de l'établissement du budget, c'est-à-dire en juillet 1978, il avait été estimé que les recettes courantes de 1979 seraient supérieures d'environ 60,0 milliards, soit 6,8 %, aux résultats probables de l'année budgétaire 1978.

Par rapport aux années précédentes, l'accroissement escompté des recettes est relativement faible.

Le fait qu'à partir de 1979 un nouveau mode de financement du budget des Communautés européennes entre en vigueur n'est pas étranger à ce faible accroissement. C'est ainsi qu'à partir de 1979 tous les droits de douane sur les produits C. E. C. A. (150 millions) sont cédés aux Communautés européennes et ne sont donc plus considérés comme recettes nationales. En outre, la partie du budget européen, qui n'est pas couverte par les droits de douane cédés et par les prélèvements agricoles est actuellement financée par des recettes fiscales propres, calculées sur base d'une assiette uniforme de la T. V. A. Dans ce cadre, la Belgique cède aux Communautés européennes 14 milliards de recettes de la T. V. A.

Les principaux facteurs qui expliquent l'accroissement des recettes sont cependant liés à l'incidence des mesures fiscales, aux hypothèses macro-économiques et au montant des recettes qui sert de base au calcul des nouvelles recettes.

a) *Vertrekbasis*

Zoals steeds, werd ook bij het opmaken van de begroting van 1979 uitgegaan van de vermoedelijke ontvangsten van 1978. De vermoedelijke fiscale ontvangsten van 1978 werden in juli 1978 op grond van de resultaten van de eerste zes maanden van het begrotingsjaar herhaald op 858,4 miljard. Vergeleken met de oorspronkelijke raming, die 908,4 miljard bedroeg, bracht de nieuwe raming een minwaarde van 50 miljard met zich.

Nu de resultaten van 1978 gekend zijn, stellen we vast dat de minwaarde van de lopende fiscale ontvangsten tot 56,1 miljard is gestegen, dit is 6,1 miljard meer dan vooropgesteld werd in de herraming die aan de basis ligt van de ontvangstenraming van 1979.

Waar situeert zich deze minwaarde en waaraan is ze te wijten?

De minwaarde inzake de lopende fiscale ontvangsten is in hoofdzaak gelegen bij de B. T. W., de zegelrechten en de met het zegel gelijkgestelde taksen (- 36,3 miljard) en bij de directe belastingen (- 20,9 miljard). Wat de B. T. W. betreft, is de minwaarde vooral te wijten aan de zwakke vraag en de sterke daling van het inflatieritme. Wat de directe belastingen betreft, is de minwaarde in hoofdzaak gelegen bij de minder gunstige resultaten die inzake bedrijfsvoorheffing (- 18,2 miljard) en inzake voorafbetalingen (- 16,7 miljard) genoteerd werden. Nochtans werd deze minwaarde enigszins goedgemaakt door de uitstekende resultaten die op het stuk van de inningen per kohier van de personenbelasting (+ 9 miljard) en de vennootschapsbelasting (+ 2 miljard) geboekt werden.

De voornaamste oorzaken van de globale minwaarde (56,1 miljard) moeten gezocht worden in de volgende drie factoren:

— de lopende fiscale ontvangsten van 1977 zijn 14,7 miljard (waarvan 13,6 miljard inzake B. T. W.) lager uitgevallen dan de herramingen van juli 1977 die als vertrekbasis dienden voor het opstellen van de ontvangsten-vooruitzichten van 1978. Dit is reeds een zeer belangrijke factor ter verklaring van de te hoge raming van 1978;

— de economische hypothesen waarop de ontvangstenraming van 1978 steunde, namelijk een groei van het B. N. P. met 3 % in volume en 8 % in prijzen of 11,2 % in waarde, werden niet bereikt. Volgens het economisch budget (1) dat in de algemene toelichting bij de begroting van 1979 gepubliceerd is (blz. 44) bedraagt de groei van het B. N. P. in volume 1,8 %, in prijzen 5 % en in waarde 6,9 %. Intussen is het zo dat het inflatieritme eind 1978 onder de 4 % is teruggevallen. Ruwweg zou men dus kunnen stellen dat de werkelijke B. N. P.-evolutie bijna 5 procentpunten lager is uitgevallen dan vooropgezet. Het effect op de ontvangsten mag op ongeveer 40 miljard geraamd worden;

— door de grote respons van het bedrijfsleven hebben de fiscale maatregelen tot stimulering van de investeringen een grotere incidentie gehad dan oorspronkelijk werd verwacht, onder meer met de afschrijvingen *ad libitum* en aan 110 % bedraagt. De budgettaire kostprijs van deze beide maatregelen was oorspronkelijk geraamd op 5,1 miljard. Bij de herraming van juli werd deze op 7,4 miljard vastgesteld. Thans wordt niet uitgesloten dat de financiële weerslag nog hoger zal zijn. Daarenboven wordt de kostprijs van de B. T. W.-detaxatie van de arbeidsscheppende investeringen op 3,5 miljard geraamd tegen 3 miljard oorspronkelijk.

(1) Er zijn nog geen nationale rekeningen beschikbaar. Het economisch budget werd inmiddels ook niet herzien.

a) *Base de départ*

Suivant la procédure habituelle, le budget pour 1979 a été élaboré en partant des recettes probables de 1978. Les recettes fiscales probables de 1978 ont été réestimées en juillet 1978 à 858,4 milliards, sur base des résultats des six premiers mois de l'année budgétaire. Par rapport à l'estimation initiale, qui était de 908,4 milliards, la réestimation donnait une moins-value qui devait atteindre 50 milliards.

Les résultats de 1978 étant connus, nous constatons que la moins-value des recettes fiscales courantes s'est élevée en réalité à 56,1 milliards. Cela représente 6,1 milliards de plus par rapport à la réestimation sur laquelle est basée l'estimation des recettes pour 1979.

Où cette moins-value se situe-t-elle et à quoi est-elle due?

La moins-value des recettes fiscales courantes est principalement imputable à la T. V. A., aux droits de timbre et taxes assimilées au timbre (- 36,3 milliards) et aux contributions directes (- 20,9 milliards). En ce qui concerne la T. V. A., la moins-value est surtout due à la faiblesse de la demande et à la forte diminution du rythme d'inflation. Quant aux contributions directes, la moins-value est surtout attribuable aux résultats moins favorables en matière de précompte professionnel (- 18,2 milliards) et de versements anticipés (- 16,7 milliards). Toutefois, cette moins-value a été compensée quelque peu par les excellents résultats enregistrés en matière de perceptions par rôles de l'impôt des personnes physiques (+ 9 milliards) et de l'impôt des sociétés (+ 2 milliards).

Les causes principales de la moins-value globale (56,1 milliards) doivent être attribuées aux trois facteurs suivants:

— les recettes fiscales courantes de 1977 ont été inférieures de 14,7 milliards (dont 13,6 milliards en matière de T. V. A.) aux réestimations de juillet 1977 qui ont servi de base aux prévisions de recettes pour 1978. Cela explique déjà en grande partie la surestimation de 1978;

— les hypothèses économiques sur lesquelles se fondait l'estimation des recettes pour 1978, à savoir une croissance du P. N. B. de 3 % en volume et de 8 % en prix, soit 11,2 % en valeur, n'ont pas été atteintes. Suivant le budget économique (1) qui est publié dans l'exposé général du budget de 1979 (p. 44), le taux de croissance du P. N. B. s'élèverait en volume à 1,8 %, en prix à 5 % et en valeur à 6,9 %. Entre-temps, le rythme d'inflation est retombé au-dessous de 4 % à la fin de 1978. En gros, il pourrait donc être admis que l'évolution effective du P. N. B. a été inférieure aux prévisions de près de 5 points. L'effet sur les recettes peut être estimé à environ 40 milliards;

— en raison de la réaction positive du secteur économique aux mesures fiscales tendant à stimuler les investissements, celles-ci ont eu une incidence plus grande que prévu initialement, notamment en ce qui concerne les amortissements *ad libitum* et à 110 %. Le coût budgétaire de ces mesures était estimé initialement à 5,1 milliards. Lors de la réestimation de juillet, il a été fixé à 7,4 milliards. Actuellement, il n'est pas exclu que l'incidence financière soit encore plus élevée. En outre, le coût de la détaxation en matière de T. V. A. pour les investissements créateurs d'emplois a été estimé à 3,5 milliards contre 3 milliards initialement.

(1) Les comptes nationaux provisoires ne sont pas encore disponibles. Entre-temps, il n'y a pas eu non plus de révision du budget économique.

b) *Ontvangsten uit de expansie van de belastbare massa*

De automatische stijging van de ontvangsten die voortvloeit uit de expansie van de belastbare massa als gevolg van de evolutie in waarde van de bestedingen en van de inkomens wordt voor de begroting 1979 op 81,4 miljard geraamd.

Voor de berekening werd zoals gewoonlijk uitgegaan van de vermoedelijke ontvangsten van 1978, namelijk 858,4 miljard, die na een positieve correctie met 7,4 miljard de vertrekbasis vormen voor de berekening van de expansie van de belastbare massa. Als maatstaf voor de evolutie van de belastbare massa wordt uitgegaan van de verwachte groei in waarde van het B. N. P., namelijk 7,8 % of 2,9 % in volume en 4,8 % in prijzen volgens de macro-economische vooruitzichten van het op 6 juni 1978 door het Planbureau opgesteld ontwerp van economisch budget.

Daarenboven wordt rekening gehouden met een elasticiteitscoëfficiënt van 1,20. De toegepaste elasticiteitscoëfficiënt van 1,20 heeft betrekking op de totale lopende (exclusief alle invoerrechten) fiscale ontvangsten en is het gemiddelde voor de periode 1972-1977.

c) *Autonome maatregelen*

De maatregelen die de belastingwetgeving of de betalingsmodaliteiten van de belastingen beïnvloeden zullen op de begrotingsontvangsten een globale negatieve weerslag hebben van 28,2 miljard, namelijk een stijging van 2,6 miljard ontvangsten en 30,8 miljard verminderingen. Met uitzondering van een bedrag van 500 miljoen, dat uit de aanpassing van het belastingstelsel op alcohol (wet van 29 augustus 1919, ook wet-Vandervelde genoemd) zal voortvloeien, is er geen enkele belastingmaatregel die tot een verhoging aanleiding geeft.

Het zou te ver leiden al de autonome maatregelen te bespreken die tijdens het begrotingsjaar 1979 het verloop van de ontvangsten op mede bepalen. Wel kan het fiskale luik van de conjunctuurpolitiek even worden toegelicht. Sommige maatregelen hebben tot doel de privé-investeringen te stimuleren: de fiscale uitgave hiervan bedraagt 13,8 miljard. Andere maatregelen beogen de rechtvaardige spreiding van de belastingdruk en het ondersteunen van het gezinsverbruik: hiervoor belooft de fiscale uitgave 5,3 miljard.

1. — *Belastingverminderingen ten voordele van de ondernemingen*

Volgende vroeger getroffen maatregelen bepalen de ontvangsten van 1979:

- de afschrijvingen aan 110 % en *ad libitum*, alhoewel niet meer van toepassing in 1979, zouden in 1979 zowat 10 840 miljoen aan de Schatkist kosten;
- de ontheffing van winsten uitgekeerd aan nieuwe aandelen kost 600 miljoen;
- de verlenging van de periode van de wederbelegging van meerwaarden tot 31 december 1978 kost nog 50 miljoen.

Volgende drie maatregelen, vervat in de wet betreffende de economische heroriëntering (anti-crisiswet), hebben eveneens een naderontvangst tot gevolg:

- de vrijstelling tot een bedrag gelijk aan 15 % van de waarde van de aanvullende investeringen kost 2 000 miljoen;
- de maatregel waardoor de winsten uitgekeerd op nieuwe aandelen vrijgesteld worden kost 250 miljoen;
- de afzonderlijk taxatie van de baten met betrekking tot uitzonderlijk lange prestaties heeft nog een ontvangstenvermindering van 50 miljoen tot gevolg.

b) *Recettes provenant de l'expansion de la masse imposable*

La croissance automatique des recettes, qui découle de l'expansion de la masse imposable consécutive à l'évolution en valeur des dépenses et des revenus, est estimée pour le budget pour 1979 à 81,4 milliards.

Le calcul est basé, comme d'habitude, sur les recettes probables de 1978, soit 858,4 milliards, qui, après une correction positive de 7,4 milliards, constituent le point de départ pour le calcul de l'expansion de la masse imposable. Comme critère de l'évolution de la masse imposable, il a été retenu un accroissement du P. N. B. en valeur de 7,8 %, soit 2,9 % en volume et 4,8 % en prix, selon les prévisions macro-économiques contenues dans l'avant-projet de budget économique du 6 juin 1978 établi par le Bureau du Plan.

En outre, il a été tenu compte d'un coefficient d'élasticité de 1,20. Celui-ci se rapporte à la totalité des recettes fiscales courantes (à l'exclusion des droits de douane) et constitue la moyenne de la période 1972-1977.

c) *Mesures autonomes*

Les mesures qui influencent la législation fiscale ou les modalités de paiement des impôts auront sur les recettes budgétaires une incidence négative globale de 28,2 milliards, soit 2,6 milliards d'augmentation de recettes et 30,8 milliards de diminution. À l'exception d'un montant de 500 millions, qui résultera de l'adaptation du régime fiscal applicable à l'alcool (loi du 29 août 1919, appelée aussi loi Vandervelde), aucune mesure fiscale ne donne lieu à une augmentation.

Cela nous mènerait trop loin de discuter toutes les mesures autonomes qui influencent l'évolution des recettes pendant l'année budgétaire 1979. Le volet fiscal de la politique conjoncturelle peut cependant faire l'objet d'un bref commentaire. Certaines mesures ont pour but de stimuler les investissements privés: la dépense fiscale qui en résulte est de 13,8 milliards. D'autres mesures concernent la répartition équitable de la charge fiscale et le soutien de la consommation des ménages: elles représentent une dépense fiscale de 5,3 milliards.

1. — *Réductions d'impôt en faveur des entreprises*

Les mesures suivantes prises antérieurement déterminent les recettes de 1979:

- les amortissements à 110 % et *ad libitum*, bien que n'étant plus applicables en 1979, coûterait au Trésor quelque 10 840 millions en 1979;
- l'immunité fiscale des revenus distribués aux nouvelles actions coûtera 600 millions;
- la prorogation jusqu'au 31 décembre 1978 de la période utile de emploi de plus-values coûtera encore 50 millions.

Les trois mesures suivantes, contenues dans la loi de réorientation économique (loi anti-crise), entraînent également une moins-value:

- l'immunisation jusqu'à un montant égal à 15 % de la valeur des investissements complémentaires coûtera 2 000 millions;
- la mesure exonérant les bénéfices distribués aux nouvelles actions coûtera 250 millions;
- la taxation distincte des profits relatifs à des prestations exceptionnellement longues entraînera encore une diminution de recettes de 50 millions.

2. — Belastingverminderingen met het oog op een betere spreiding van de fiscale druk

Ten einde de nadelige weerslag van de inflatie op de belastingprogressiviteit van de personenbelasting te neutraliseren of te milderen voor kleine en middelgrote inkomens krijgt men volgende fiscale uitgaven :

— eerst en vooral doet zich nog de invloed gelden van allerhande aanpassingen van de personenbelasting doorgevoerd bij de wet van 5 januari 1976, betreffende de budgettaire voorstellen 1976 en dit voor een bedrag van 200 miljoen;

— ook de programmawet van 1978 geeft nog aanleiding tot belastingverminderingen ten belope van 1 600 miljoen, met name voor gezinslasten, de decumul van de inkomsten van de echtgenoten en de indexatie van de fiscale barema's tijdens het aanslagjaar 1978 voor de inkomens van 1977;

— bij de begroting van 1979 worden een aantal maatregelen genomen die tot een gezamenlijke belastingverlichting van 3,5 miljard aanleiding geven.

Tot slot zij nog aangestipt dat het de eerste maal is dat de vooropgezette fiscale ontvangsten in zo grote mate de negatieve invloed van autonome maatregelen ondergaan, namelijk 28,2 miljard of zowat 3 % van de fiscale ontvangsten.

* * *

Nu echter de fiscale ontvangsten van het eerste kwartaal gekend zijn, rijst evenwel de vraag of de vooropgezette ontvangstenraming haalbaar blijft. Het is immers zo dat de ontvangsten tijdens de eerste drie maanden 6,9 miljard onder de ramingen bleven.

De B. T. W. blijft zelfs 7,1 miljard onder de vooruitzichten. Ook de directe belastingen, die slechts een minwaarde van 550 miljoen vertonen, liggen duidelijk onder de ramingen wanneer men rekening houdt met een overdracht van een bedrag van 2 miljard, van december 1978 naar januari 1979, dat niet in de vooruitzichten begrepen was.

Ook in vergelijking met het eerste kwartaal van 1978 kennen de ontvangsten een zwak verloop. Na correcties van alle elementen die de vergelijkbaarheid met 1978 storen, kan uit de analyse van de direct conjunctuurgebonden ontvangsten van het eerste kwartaal worden afgeleid dat de B. N. P.-groei in volume in die periode rond 1 % ligt.

Deze zwakke ontwikkeling mag voor een groot deel toegeschreven worden aan de invloed van de voorbije winterperiode op de economische activiteit. Vooral de B. T. W.-ontvangsten hebben hiervan de directe weerslag ondergaan. In de mate dat de verloren activiteit kan gecupereerd worden tijdens de komende maanden, zouden ook de ontvangsten een betere evolutie moeten kennen.

Meer optimisme inzake de bedrijvigheid tijdens de komende maanden valt er te noteren op basis van de voorlopige resultaten van de eerste periode van de voorafbetalingen (april 1979). Zij overtreffen duidelijk de verwachtingen (+ 2,3 miljard meerwaarde) en vertonen een fundamentele stijgingstendens t.o.v. 1978 (ongeveer + 20 %).

Vanzelfsprekend zijn de ontwikkeling van de ontvangsten en het halen van de oorspronkelijke raming mede bepalend voor de financieringsproblematiek van het globale begrotingstekort.

2. — Diminutions d'impôt en vue d'une meilleure répartition de la charge fiscale

Afin de neutraliser ou d'atténuer pour les petits et moyens revenus l'impact défavorable de l'inflation sur la progressivité de l'impôt des personnes physiques, les dépenses fiscales suivantes sont prévues :

— en tout premier lieu, il faut tenir compte de l'influence qu'exerceront encore diverses adaptations de l'impôt des personnes physiques en vertu de la loi du 5 janvier 1976 relative aux propositions budgétaires de 1976, et ce pour un montant de 200 millions;

— la loi-programme de 1978 donne également lieu à des réductions d'impôt d'un montant de 1 600 millions et ce pour les charges familiales, le décumul des revenus des époux et l'indexation des barèmes fiscaux durant l'exercice d'imposition 1978 relatif aux revenus de 1977;

— le budget de 1979 comporte également un certain nombre de mesures qui entraînent un allègement fiscal global de 3,5 milliards.

Il faut signaler en outre que c'est la première fois que les recettes fiscales escomptées subissent si fortement l'influence négative des mesures autonomes, à savoir 28,2 milliards ou environ 3 % des recettes fiscales.

* * *

A présent que les recettes fiscales du premier trimestre sont connues, il s'agit d'établir si les recettes prévues peuvent être obtenues. Il faut tenir compte du fait que les recettes des 3 premiers mois ont été inférieures de 6,9 milliards aux estimations.

La T. V. A. est même inférieure de 7,1 milliards aux prévisions. Les contributions directes qui n'accusent qu'une moins-value de 550 millions se situent, elles aussi, nettement en dessous des estimations s'il est tenu compte du report d'un montant de 2 milliards, de décembre 1978 à janvier 1979, qui n'était pas compris dans les prévisions.

Les recettes connaissent une faible évolution par rapport à celles du premier trimestre de 1978. Après correction de tous les éléments qui peuvent perturber la comparaison avec 1978, l'analyse des recettes liées directement à la conjoncture, enregistrées pendant le premier trimestre, permet de conclure que pendant cette période la croissance du P.N.B. en volume se situe aux environs de 1 %.

La faiblesse de cette évolution est due en grande partie à l'influence du dernier hiver sur l'activité économique. Ce sont surtout les recettes en matière de T. V. A. qui en ont subi la répercussion directe. Dans la mesure où l'activité perdue peut être récupérée au cours des prochains mois, les recettes devraient connaître une évolution plus favorable.

Les perspectives concernant l'activité des prochains mois semblent plus favorables si l'on tient compte des résultats provisoires de la première période des versements anticipés (avril 1979) qui dépassent nettement les prévisions (+ 2,3 milliards de plus-values) et présentent une tendance fondamentale à la hausse (environ + 20 %) par rapport à 1978.

L'évolution des recettes et la réalisation de la prévision initiale conditionnent le problème du financement du déficit budgétaire.

4. Financieringsbehoefte van de Schatkist

a) 1978

Bij het opmaken van de begroting 1979 werden de netto-financieringsbehoeften voor het jaar 1978 geraamd op 190 miljard, rekening houdend met een deficit van 75,8 miljard op de lopende verrichtingen en van 114,2 miljard op de kapitaal- en thesaurieverrichtingen.

Uiteindelijk beliepen de netto-financieringsbehoeften in 1978 182,8 miljard, dit is 7,2 miljard minder dan de vooruitzichten midden 1978.

Het globale tekort van 182,8 miljard is toe te schrijven aan een tekort op de lopende begroting ten bedrage van 81,0 miljard en op de kapitaalbegroting van 97,7 miljard, terwijl de thesaurieverrichtingen een negatief saldo vertoonden van 4,1 miljard.

Het tekort van 182,8 miljard in 1978 werd voor 143,7 miljard gefinancierd door geconsolideerde schuld in Belgische frank. De geconsolideerde schuld in vreemde munt werd verder afgelost met 0,6 miljard. De resterende 39,1 miljard werden gefinancierd door vlottende schuld, waarvan 27,0 miljard in Belgische frank en 12,1 miljard in vreemde munt.

Einde 1978 bedroeg de schuld in vreemde munt 1,0 % van de totale rijksschuld.

b) 1979

De Algemene Toelichting bij de begroting voor 1979 voorzag een globaal netto te financieren saldo van 210 miljard. Dit tekort resulteerde uit negatieve saldi op de lopende begroting (80,5 miljard), op de kapitaalbegroting (128,0 miljard) en op de schatkistverrichtingen (1,5 miljard).

Op basis van de thans beschikbare gegevens, zowel inzake ontvangsten als inzake uitgaven, is het uitermate moeilijk reeds nieuwe definitieve cijfers te citeren.

Inzake ontvangsten is na drie maanden van gestelde minwaarde van 6,9 miljard, toe te schrijven aan de gevolgen van de strenge winter en aan de inzake inflatiebestrijding bekomen resultaten. Het is niet uitgesloten dat de groei van het B. N. P. tijdens de volgende maanden sterker zal stijgen dan verwacht na de lethargie van de voorbije winter. In dit geval zal een deel van de minwaarde kunnen worden ongedaan gemaakt. Een gunstig voorteken is de reeds geciteerde meerwaarde van 2,3 miljard op de voorafbetalingen in april.

Daar de resultaten van 1978 lager lagen dan de herziene raming die als vetrekbasis diende voor de vooruitzichten 1979, moet evenwel met een zekere minwaarde rekening worden gehouden.

Inzake uitgaven wijzen de globale gegevens van de budget control op aanvragen voor bijkredieten ten belope van 22,5 miljard frank voor het lopende jaar en ongeveer 10 miljard voor de vorige jaren. Deze gegevens moeten nog aan een kritisch onderzoek worden onderworpen en de Regering zal zich inspannen om de begroting zoveel mogelijk uit te voeren zoals aanvankelijk van voorzien. Ook hier zal o.m. inzake de werkloosheidsuitkering de strenge winter zijn invloed laten gevoelen, zodat met bijkredieten zal moeten rekening worden gehouden.

Vermoedelijk zal dan ook een beperkt bijkredietenblad moeten worden ingediend, zodat uiteindelijk de netto-financieringsbehoeften met ongeveer 20 miljard zullen stijgen.

De vermoedelijke netto-financieringsbehoeften ten bedrage van 230 miljard leiden samen met aflossingen en terugbetalingen ten belope van 104,9 miljard tot een bruto te financieren saldo van 334,9 miljard.

4. Besoins de financement du Trésor

a) 1978

Lors de l'élaboration du budget de 1978, les besoins nets de financement du Trésor étaient évalués à 190 milliards, compte tenu d'un déficit de 75,8 milliards en opérations courantes et de 114,2 milliards au niveau des opérations de capital et de trésorerie.

Finalement, les besoins nets de financement s'élevèrent en 1978 à 182,8 milliards, soit 7,2 milliards de moins que prévu au milieu de 1978.

Le déficit global de 182,8 milliards résulte d'un déficit de 81 milliards pour les opérations courantes et de 97,7 milliards au niveau du budget des dépenses de capital, les opérations de trésorerie accusant un solde négatif de 4,1 milliards.

Le déficit de 182,8 milliards de l'exercice 1978 a été financé à concurrence de 143,7 milliards par la dette consolidée en francs belges. La dette consolidée en monnaies étrangères a été amortie à raison de 0,6 milliard. Les 39,1 milliards restants ont été financés par la dette flottante, dont 27,0 milliards en francs belges et 12,1 milliards en monnaies étrangères.

A la fin de 1978, la dette en monnaies étrangères s'élevait à 1,0 % de la dette publique totale.

b) 1979

L'Exposé général du budget pour l'exercice 1979 prévoyait un solde global net à financer de 210 milliards. Ce déficit résultait de soldes négatifs des opérations courantes (80,5 milliards), des opérations de capital (128,0 milliards) et des opérations de trésorerie (1,5 milliard).

Il est encore extrêmement difficile d'avancer de nouveaux chiffres définitifs sur base des données actuellement disponibles tant pour les recettes que pour les dépenses.

En matière de recettes, la moins-value de 6,9 milliards constatée après trois mois doit être imputée aux conséquences de l'hiver rigoureux et aux résultats obtenus dans la lutte contre l'inflation. Il n'est pas exclu que la croissance du P. N. B. au cours des prochains mois dépassera les prévisions après la léthargie de l'hiver dernier. Dans ce cas, une partie de la moins-value pourra être rattrapée. La plus-value de 2,3 milliards sur les versements anticipés d'avril dont il était question ci-avant constitue un présage favorable à cet égard.

Toutefois, comme les résultats de 1978 ont été inférieurs à l'estimation corrigée qui a servi de base aux prévisions pour 1979, il faut bien tenir compte d'une certaine moins-value.

En matière de dépenses, les données globales du budget control font apparaître des demandes de crédits supplémentaires pour un montant de 22,5 milliards pour l'exercice courant et de 10 milliards environ pour les exercices antérieurs. Ces données doivent encore être soumises à un examen critique et le Gouvernement s'efforcera de respecter autant que possible le budget initial. Ici encore, et notamment en matière d'allocations de chômage, l'hiver rigoureux aura pour conséquence qu'il faudra tenir compte de crédits supplémentaires.

Il faudra dès lors déposer un feuillet d'ajustement limité de sorte que les besoins nets de financement augmenteront d'environ 20 milliards.

Les besoins nets probables de financement d'un montant de 230 milliards conduisent, compte tenu des amortissements et des remboursements à concurrence de 104,9 milliards, à un solde brut à financer de 334,9 milliards.

Dergelijke behoeften zullen ontegensprekelijk belangrijke financieringsproblemen meebrengen. Via besparingen en zuinig beheer zal gepoogd worden de bijkredieten in de mate van het mogelijke te beperken. Anderzijds kan de fiscaliteit niet verder worden verzwakt en heeft de Regering er zich trouwens toe verbonden geen nieuwe fiscale lasten meer op te leggen.

Blijft dan de financiering via leningen, wat niet zonder problemen en moeilijkheden zal gepaard gaan.

Verwacht wordt dat ongeveer 250 miljard zal kunnen gefinancierd worden via de binnenlandse kapitaalmarkt d.w.z. via openbare emissies van obligaties, dit is de geconsolideerde schuld. Er blijft dan nog een bruto tekort te financieren van ongeveer 85 miljard. Hierbij moet de cruciale vraag gesteld worden of dit resterend bedrag van 85 miljard kan worden gedekt door een beroep op de binnenlandse financiële instellingen (schatkistcertificaten bij de financiële instellingen, verhoging van de marge bij de N. B. B. en via het Rentefonds) dan wel of ook het buitenland kan worden aangesproken.

In een advies van 23 januari 1979 aan de Minister van Financiën betreffende de financieringsbehoeften en -middelen in 1979 was de Hoge Raad van Financiën de mening toegedaan dat « binnen de huidige budgettaire en financiële contingenten, een bepaald beroep op buitenlands krediet zou kunnen worden overwogen ».

De Hoge Raad vervolgde :

« Alles wel beschouwd zou de formule van een matig beroep op het buitenlands krediet psychologisch minder schadelijk zijn voor het imago van het land, zowel in het buitenland als in het binnenland, dan een buitensporige verruiming van de financiering door de Centrale Bank. Ze zou een dwingend element zijn met het oog op het herstel van de openbare financiën. Bovendien zou ze de gevolgen van het tekort op de betalingsbalans kunnen corrigeren en op het peil van de rentevoeten drukken. »

Ook al is de gedeeltelijke financiering van het begrotings-tekort via een beroep op de buitenlandse kapitaalmarkt geen uitzondering (63 miljard einde 1969), dan dient dit toch een uitzonderlijke procedure te blijven die enkel te verantwoorden is door de steeds groter wordende negatieve cumulatieve weerslag van de aanslepende economische crisis op de openbare financiën. In de gegeven omstandigheden kunnen, zoals de Hoge Raad van Financiën terecht aanstipte, buitenlandse leningen een bepaalde verlichting brengen voor de financiële markten (waardoor het rentepeil kan worden omlaag gedrukt en meer ruimte wordt gecreëerd voor kredieten voor privé-investeringen), het peil van de economische activiteit stimuleren en tegelijk het buitenlands monetair beleid steunen. De door de Raad geciteerde positieve aspecten verbonden aan een uitzonderlijk beroep op het buitenland, illustreren ten volle de globale economische context waarin de problematiek van de begrotingsfinanciering zich situeert.

Dat een beroep op het buitenland noodzakelijk zal zijn, betekent dat alles in het werk moet worden gezet om de openbare financiën te saneren.

Naast de daartoe geëigende maatregelen die het tekort op de begroting moeten beperken, zal de problematiek van de te sterk gegroeide financieringsbehoeften vooral een oplossing vinden in het economisch herstel dat veruitwendigd zal worden in toenemende investeringen, groeiend verbruik, dalende werkloosheid, wat gepaard zal gaan met

De tels besoins poseront incontestablement d'importants problèmes de financement. Grâce à des assainissements et à une gestion économe, on essaiera de limiter les crédits supplémentaires dans la mesure du possible. D'autre part, la pression fiscale ne peut être accentuée davantage et le Gouvernement s'est engagé à ne plus imposer de nouvelles charges fiscales.

Reste dès lors le financement par voie d'emprunts, ce qui ne manquera pas de soulever des problèmes et des difficultés.

On peut escompter que quelque 250 milliards pourront être financés par le marché intérieur des capitaux, c'est-à-dire par des émissions publiques d'obligations, soit la dette consolidée. Il reste dès lors à financer un déficit brut d'environ 85 milliards. La question cruciale est de savoir si l'on peut couvrir ce solde de 85 milliards par un appel aux institutions financières du pays (certificats de trésorerie auprès des institutions financières, augmentation de la marge auprès de la B. N. B. et par le biais du Fonds des rentes) ou si l'on peut également s'adresser à l'étranger.

Dans un avis du 23 janvier 1979 au Ministre des Finances au sujet des moyens et des besoins de financement en 1979, le Conseil supérieur des Finances a estimé que : « dans les contingences budgétaires et financières actuelles un certain recours au crédit extérieur pourrait être envisagé ».

Le Conseil supérieur poursuivait :

« Tout bien considéré, la formule d'un appel modéré au crédit extérieur serait psychologiquement moins préjudiciable pour l'image du pays, tant à l'étranger qu'à l'intérieur, qu'un élargissement excessif du financement par la Banque Centrale. Cette formule constituerait un élément plus contraignant en vue d'un redressement des finances publiques. En outre, elle pourrait corriger les effets du déficit laissé par la balance des paiements et pèserait sur le niveau des taux d'intérêts. »

Bien que le financement partiel du déficit budgétaire par un appel au marché des capitaux étrangers ne fasse pas figure d'exception (63 milliards fin 1969), cet appel doit néanmoins demeurer une procédure exceptionnelle qui ne doit se justifier que par l'augmentation continue de l'impact cumulatif défavorable de la crise économique persistante sur les finances publiques. Comme le Conseil supérieur l'a fait remarquer à juste titre, en raison de la situation actuelle, des emprunts extérieurs peuvent apporter un certain soulagement sur les marchés financiers (ce qui permet de faire pression sur le niveau des taux et d'accroître les possibilités en matière de crédits pour les investissements privés), stimuler le niveau de l'activité économique et soutenir simultanément la politique monétaire extérieure. Les aspects positifs d'un appel extraordinaire à l'étranger énumérés par le Conseil supérieur illustrent pleinement l'ensemble du contexte économique dans lequel se situent les problèmes de financement du budget.

Le fait qu'un appel à l'étranger sera nécessaire signifie que tout devra être mis en œuvre afin d'assainir les finances publiques.

Outre les mesures adéquates destinées à limiter le déficit budgétaire, les problèmes soulevés par l'accroissement excessif des besoins de financement trouveront surtout leur solution dans la relance économique qui se concrétisera par un accroissement des investissements et de la consommation, une diminution du chômage qui s'accompagnera

minder uitgaven en meer ontvangsten en aldus met een vermindering van de financieringsbehoeften van de Staat.

5. Internationale monetaire problemen

Op het internationale vlak werd het jaar 1978 gekenmerkt door een intense activiteit, vooral op het monetaire vlak.

Daar waar gedurende talrijke jaren de gedachte van de oprichting van een Europees monetair systeem — onvermijdelijke stap voor de Europese harmonisatie — in de lucht hing, kon zij in 1978 eindelijk worden verwezenlijkt.

Reeds vóór 1970 werden talrijke inspanningen gedaan, voornamelijk onder impuls van de Luxemburgse Minister Werner met het oog op het tot stand brengen van een Europese monetaire unie. Op 24 april 1972 kon een eerste resultaat worden geboekt met de oprichting te Bazel door de zes landen, die toen lid waren van de Gemeenschappelijke Markt, van een zone van gezamenlijk zweven, muntslang genoemd, waarbinnen het maximumverschil tussen twee munten 2,25 % bedroeg. Voor de Benelux-munten was dat verschil zelfs beperkt tot 1,5 %.

Van meetaf aan kende de muntslang een bewogen leven. Aldus kan, bij wijze van voorbeeld, in herinnering gebracht worden dat het Verenigd Koninkrijk en Ierland, die toen geen lid van de Europese Gemeenschap waren, begin mei 1972 tot de slang toetraden maar ze anderhalve maand later verlieten. Frankrijk van zijn kant trad tweemaal toe tot de slang en verliet ze telkens.

Al bij al heeft de monetaire slang tijdens haar relatief kort bestaan niet minder dan 18 wijzigingen gekend, of die nu betrekking hadden op de deelneming van de Lid-Staten of op de pariteit van de deviezen van die landen.

De waardevermindering van de dollar deed op de deviezenmarkten sinds 1970 talrijke malen beroering ontstaan die steeds meer de noodzakelijkheid deed aanvoelen van een algehele omwerking van de slang die gepaard zou moeten gaan met de totstandkoming van een werkelijke monetaire en economische harmonisatie op Europees vlak.

In 1978 waren de omstandigheden eindelijk gunstig voor de verwezenlijking van dat werk van lange adem. Op de Europese Raad van Kopenhagen op 7 en 8 april 1978 kwam de politieke wil om de Europese Monetaire Unie tot stand te brengen duidelijk tot uiting.

In juli, te Bremen, schetsten de Staats- en Regeringsleiders van de Negen de grote richtlijnen voor de werking van het toekomstige Europees Monetair Systeem, dat gebaseerd was op de Europese munteenheid, ook ECU genaamd, gevormd door een korf van de munten der Lid-Staten. Bovendien werden de Ministers van Financiën en de Gouverneurs van de Centrale Banken ermede belast het toekomstige E. M. S. gedetailleerd uit te werken. Na ongeveer zes maanden hard werken en moeilijke onderhandelingen werd op 4 en 5 december II. terzake een ontwerp aan de Europese Raad te Brussel voorgelegd.

Belangrijke politieke moeilijkheden bleven evenwel bestaan en het akkoord kwam moeilijk en slechts onder acht landen tot stand. De bezorgdheid omtrent de toepassing van het Europees Monetair Systeem op het gemeenschappelijk landbouwbeleid bracht een vertraging van enkele maanden te weeg. Deze bezorgdheid verdween slechts begin maart 1979. De Ministers van Financiën van de Gemeenschap die van hun aanwezigheid te Washington gebruik maakten, stelden alsdan de datum van inwerkingtreding van het E. M. S. en de pariteiten van de verschillende munten vast.

d'une réduction des dépenses et d'une augmentation des recettes et par conséquent d'une diminution des besoins de financement de l'Etat.

5. Problèmes monétaires internationaux

Sur le plan international, l'année 1978 a été caractérisée par une activité intense, principalement sur le plan monétaire.

Alors que depuis de nombreuses années, l'idée de la création d'un système monétaire européen, étape indispensable de l'harmonisation européenne, était dans l'air, elle a pu enfin être réalisée en 1978.

Dès avant 1970 de nombreux efforts ont été déployés, principalement sous l'impulsion du Ministre luxembourgeois Werner, en vue de créer une union monétaire européenne. Le 24 avril 1972, un premier résultat a pu être enregistré avec la création, à Bâle, par les six pays membres du Marché commun à l'époque, d'une zone de flottement concerté, appelée serpent monétaire, au sein de laquelle l'écart maximum entre deux monnaies était de 2,25 %. Pour les monnaies du Benelux, cet écart était même limité à 1,5 %.

Dès ses débuts, le serpent monétaire devait connaître une vie agitée. On peut ainsi rappeler, à titre d'exemple, que le Royaume-Uni et l'Irlande, qui à l'époque n'étaient pas membres de la Communauté européenne, y adhèrent au début du mois de mai 1972 mais le quittèrent un mois et demi plus tard. La France, de son côté, devait adhérer deux fois au serpent et chaque fois le quitter.

Au cours de sa relativement brève existence, le serpent monétaire n'a pas connu moins de 18 modifications, que celles-ci aient porté sur la participation des pays membres ou sur la parité des devises de ces pays.

La dépréciation du dollar a provoqué à de nombreuses reprises depuis 1970, une agitation sur les marchés des changes, si bien que la nécessité s'est fait de plus en plus sentir de procéder à une refonte du serpent allant de pair avec la mise en œuvre d'une réelle harmonisation monétaire et économique au plan européen.

En 1978, les circonstances ont enfin été propices à la réalisation de cette œuvre de longue haleine. Au Conseil européen de Copenhague des 7 et 8 avril 1978, la volonté politique de mettre en œuvre l'Union monétaire européenne est apparue clairement.

Réunis à Brême en juillet, les chefs d'Etat et de Gouvernement des Neuf esquissèrent les grandes lignes directrices du fonctionnement du futur système monétaire européen, axé autour de l'unité de compte européenne, appelée aussi ECU, constituée par un panier des monnaies des pays membres. De plus, les Ministres des Finances et les Gouverneurs des Banques centrales furent chargés de mettre au point ses détails le futur S. M. E. Après quelque six mois de travail acharné et de négociations difficiles, un projet était présenté au Conseil européen de Bruxelles, les 4 et 5 décembre derniers.

Des difficultés politiques importantes subsistaient cependant et l'accord ne se fit qu'à huit et ne fut atteint que difficilement. De plus, un retard de quelques mois fit suite aux appréhensions suscitées par l'application du système monétaire européen à la politique agricole commune, appréhensions qui ne furent levées que début mars 1979. Profitant de leur présence à Washington, les Ministres des Finances de la Communauté européenne fixèrent alors la date d'entrée en vigueur du S. M. E. et les parités des différentes monnaies.

Toen hun beslissing door de Europese Raad te Parijs werd bevestigd, trad het Europees Monetair Systeem op 13 maart 1978 in werking.

Sindsdien deed de werking ervan geen probleem rijzen, zelfs indien tussenkomsten noodzakelijk waren om de Belgische frank te ondersteunen tegenover de Deense Kroon, waarvan de stevigheid niet vreemd is aan de uiterst hoge rentevoeten van 14-15 % die de Deense Regering wegens interne redenen tot nog toe wil gehandhaafd zien.

Het is een blijkbaar paradoxaal feit; dat de valuta die gewoonlijk als de sterkste worden beschouwd, inzonderheid de Duitse Mark, onderdaan het E. M. S. evolueren en blijk geven van relatieve zwakte, terwijl de andere munten een plaats hebben in de kopgroep. Aldus heeft de Italiaanse lire kunnen gebruik maken van de speciale verschilmargin van 6 % die haar bij wijze van overgang was toegekend, en lag zij de laatste dagen 3,5 % boven haar spilkoers, terwijl de Ierse munt, slechts beneden zijn plafondkoers kon blijven ingevolge het prijsgeven van de historische band die het sinds meer dan anderhalve eeuw met het Engelse pond verbond.

De evolutie van de Europese munten valt niet los te denken van die van de voornaamste internationale valuta en inzonderheid van de dollar, waarvan de positie sinds november 1978, na een gevoelige waardevermindering, verbeterd is. Dit is vermoedelijk de voornaamste oorzaak van de huidige evolutie.

Zoals borelingen, zijn de systemen vooral broos bij het begin. Daarom zijn de door het E. M. S. thans geboekte resultaten, en inzonderheid het feit dat de tussenkomsten zonder problemen in ECU's konden worden geregeld, een gunstig voorteken voor de latere evolutie van het systeem, op voorwaarde nochtans dat de toenadering van de inflatiepercentages en van de groeitempo's van de economieën in de verschillende Lid-Staten blijft voortduren.

C. — ALGEMENE BESPREKING

I. Uitvoering van de begroting 1978

In tegenstelling met hetgeen gezegd wordt in de Algemene Toelichting (blz. 22), zullen de bijkredieten voor 1978 niet globaal gecompenseerd worden door kredietverminderingen.

De Minister van Begroting wijst erop dat bij de Regering aanvragen binnengekomen zijn ten belope van een tiental miljard frank; een gedeelte daarvan (ongeveer 3 miljard) heeft betrekking op dienstjaren van vóór 1978.

Er moet ernstig onderzocht worden of die aanvragen gegrond zijn.

Elk jaar worden in het bijblad aanvullende kredieten opgenomen voor de vroegere dienstjaren :

1978	8,2 miljard
1977	10,7 miljard
1976	8,9 miljard
1975	5,0 miljard
1974	3,0 miljard

Leur décision ayant été confirmée par le Conseil européen de Paris, le système monétaire européen entra en vigueur le 13 mars 1978.

Depuis lors, son fonctionnement n'a pas posé de problèmes, même si des interventions ont été nécessaires pour soutenir le franc belge vis-à-vis de la couronne danoise, dont la fermeté n'est pas étrangère aux taux d'intérêt extrêmement élevés de 14-15 % que, pour des raisons d'ordre intérieur, le Gouvernement danois entend voir maintenir jusqu'ici au Danemark.

Fait apparemment paradoxal, les devises couramment considérées comme les plus fortes et notamment le Deutsche Mark, évoluent dans le bas du S. M. E. et font preuve de faiblesse relative, tandis que les autres monnaies se placent dans le peloton de tête. Ainsi la lire italienne a pu user de la marge d'écart spéciale de 6 % qui lui avait été attribuée à titre transitoire et se situait ces derniers jours à 3,5 % au-dessus de son taux pivot, tandis que la livre irlandaise ne pouvait rester en dessous de son cours plafond que par suite de l'abandon du lien historique qui l'unissait à la livre anglaise depuis plus d'un siècle et demi.

L'évolution des monnaies européennes n'est pas indépendante de celle des principales devises internationales et notamment du dollar, dont la position s'est améliorée depuis novembre 1978, après une dépréciation sensible. C'est probablement la cause principale de l'évolution actuelle.

Comme les nouveaux-nés, les systèmes sont surtout fragiles à leurs débuts. C'est pourquoi les résultats actuellement enregistrés par le S. M. E., et notamment le fait que les interventions ont pu sans problèmes être réglées en ECU, constituent un heureux présage pour l'évolution ultérieure du système, à condition toutefois que perdure le rapprochement des taux d'inflation et des rythmes de croissance des économies des pays membres.

C. — DISCUSSION GENERALE

I. Exécution du budget de 1978

Contrairement à ce qui est mentionné en page 22 de l'exposé général, les réductions de crédit ne compenseront pas globalement les suppléments pour 1978.

Le Ministre du Budget précise que le Gouvernement est saisi de demandes à concurrence d'une dizaine de milliards dont une partie (environ 3 milliards) est afférente à des années antérieures à 1978.

Il convient d'examiner soigneusement le bien-fondé de ces demandes.

Chaque année le feuillet d'ajustement octroie des crédits supplémentaires pour les années antérieures :

1978	8,2 milliards
1977	10,7 milliards
1976	8,9 milliards
1975	5,0 milliards
1974	3,0 milliards

II. De basishypothesen voor de raming van de begroting

De fiscale ontvangsten voor het jaar 1979 werden in juli 1978 berekend op grond van een groei in waarde van het bruto nationaal produkt van 7,8 % (2,9 % in volume en 4,8 % in prijzen).

Uit de Commissie kwam de vraag of deze hypothese thans nog kan worden aangehouden. Een vergelijking met de ons omringende industrielanden kan terzake verhelderend zijn.

1. De Minister van Financiën wijst erop dat de Regering bij de opmaak van de begroting voor 1979 in juli 1978 uitgegaan is van de veronderstelling dat het B. N. P. met 2,9 % naar het volume, 4,8 % naar de prijzen en 7,8 % naar de lopende waarden zou aangroeien; in die ramingen waren de gevolgen van de op internationaal vlak overeengekomen stimuleringsmaatregelen begrepen. Toen hielden de diensten van de Commissie van de Europese Gemeenschappen het bij 2,9 % naar het volume en 5,7 % naar de prijzen en het O. E. S. O.-secretariaat verwachtte een aangroei naar het volume van 3 %. DULBEA voorzag een groei met 2,5 % naar het volume, juist zoals het I. E. S. O., maar laatstgenoemde instelling hield het met inachtneming van de gevolgen van de overeengekomen stimuleringsmaatregelen, bij 3,5 %.

Sedertdien werd het herstel dat zich in Duitsland aftekende, bevestigd en de gevolgen ervan laten zich in de hele E. E. G. en met name in België voelen.

Hoewel de uitzonderlijke winter begin 1979 een negatieve invloed op de bedrijvigheid heeft gehad, doet zulks niets af aan de tendens tot herstel die in het tweede semester van vorig jaar tot uiting is gekomen. De meest recente vooruitzichten bevestigen ten volle de verwachtingen inzake de ontwikkeling van het B. N. P., waarop bij de opmaak van de begroting werd gesteund :

	Volume	Prijzen	Waarde
	—	—	—
O. E. S. O. (december 1978) ...	3,25	4,5	7,9
E. E. G. (februari 1979) ...	2,8	4,9	7,8
DULBEA (eind 1978) ...	3	5	8,15
I. E. S. O. ...	2,75	5,5	8,4
Kredietbank ...	3	—	—

De deskundigen blijken het er dus op nationaal zowel als op internationaal vlak over eens te zijn dat het B. N. P. in 1979 met 3 % naar het volume, 5 % naar de prijzen en 8 % naar de lopende waarde zal toenemen, wat de in juli 1978 gemaakte hypothese ten volle bevestigt.

2. Inzake de groei van het B. B. P. in 1979 in de landen die deel uitmaken van de Economische Gemeenschap, vermeldt de onderstaande tabel de ramingen naar volume en prijzen, zoals die door de diensten van de Commissie in de loop van 1978 en in het begin van 1979 zijn gemaakt.

II. Les hypothèses de base retenues pour l'évaluation du budget

Les recettes fiscales pour l'année 1979 ont été évaluées en juillet 1978 en fonction d'une croissance du produit national brut de 7,8 % en valeur (2,9 % en volume et 4,8 % en prix).

Il a été demandé en commission si cette hypothèse pouvait être maintenue. Une comparaison avec les pays industrialisés voisins pourrait être instructive en cette matière.

1. Le Ministre des Finances rappelle qu'en juillet 1978, lors de l'élaboration du budget pour 1979, le Gouvernement a retenu une prévision de croissance du P. N. B. incluant les effets de la relance concertée au niveau international, de 2,9 % en volume, 4,8 % en prix et 7,8 % en valeur courante. A l'époque, les services de la Commission des Communautés européennes retenaient 2,9 % en volume et 5,7 % en prix et le secrétariat de l'O. C. D. E. prévoyait une augmentation en volume de 3 %. DULBEA prévoyait une croissance de 2,5 % en volume, tout comme l'I. R. E. S., mais ce dernier institut retenait 3,5 %, taux tenant compte des effets de la relance concertée.

Depuis, la reprise qui se dessinait en Allemagne s'est confirmée et ses effets d'entraînement se font sentir dans l'ensemble de la C. E. et notamment en Belgique.

Si l'hiver exceptionnel s'est répercuté de façon négative sur l'activité en début d'année, rien n'infirme la tendance à la reprise qui est apparue au second semestre de l'année dernière. Les prévisions les plus récentes confirment pleinement l'hypothèse du P. N. B., retenue pour l'élaboration du budget :

	Volume	Prix	Valeur
	—	—	—
O. C. D. E. (décembre 1978) ...	3,25	4,5	7,9
C. E. E. (février 1979) ...	2,8	4,9	7,8
DULBEA (fin 1978) ...	3	5	8,15
I. R. E. S. ...	2,75	5,5	8,4
Kredietbank ...	3	—	—

Une convergence d'opinion apparaît donc parmi les experts, tant au plan national qu'international, pour prévoir en 1979 une croissance du P. N. B. de l'ordre de 3 % en volume, 5 % en prix et 8 % en valeur courante, ce qui confirme pleinement l'hypothèse retenue en juillet 1978.

2. En ce qui concerne les prévisions de croissance du P. I. B. en 1979 pour les pays partenaires de la Communauté économique, le tableau ci-après indique les hypothèses en volume et en prix retenues par les services de la Commission dans le courant de 1978 et au début de 1979.

*Door de Commissie van de Europese Gemeenschappen
gemaakte raming
betreffende de groei van het B.B.P. (a) voor 1979*

(in %)

	Medio 1978		
	A la mi-1978		
	Volume	Prijs	Waarde
	Volume	Prix	Valeur
Denemarken	2,0	7,5	10,0
Bondsrepubliek	2,4	3,1	5,6
Frankrijk	3,9	7,4	11,6
Ierland	4,0	10,0	14,5
Italië	3,1	14,3	17,8
Nederland	2,3	5,2	7,6
België	2,9	5,7	8,8
Luxemburg	2,6	6,1	8,9
Groot-Brittannië	2,7	8,9	11,8
Europ. Gemeenschappen .	3,0	7,5	10,7

(a) Bruto Binnenlands Produkt.

III. Ontvangsten

Raming van de ontvangsten

Uit de Commissie kwam de vraag naar een actualisering van de raming van ontvangsten en uitgaven. Zal het, o.m. ingevolge het remmen van de inflatie, mogelijk zijn de in juli 1978 gemaakte ontvangstenraming te handhaven?

De Minister van Financiën verstrekt een overzicht van de lopende fiscale ontvangsten. Tijdens de eerste 3 maanden van 1979 bedroegen zij 181,8 miljard. Dit is 6,9 miljard minder dan verwacht. Zulks is vooral te wijten aan de lagere opbrengst van de B. T. W., van de zegelrechten en van de met het zegel gelijkgestelde taksen, nl. 7,1 miljard.

Ook de directe belastingen liggen 0,6 miljard lager dan verwacht. In werkelijkheid is dit laatste cijfer 2,6 miljard aangezien 2 miljard werd overgedragen van december 1978 naar januari 1979. Alleen inzake accijnzen werd 0,7 miljard meer ontvangen dan verwacht en dit is dan nog gedeeltelijk het gevolg van het invoeren van een speciale accijns op tabak nadat de ramingen reeds waren opgesteld.

In vergelijking met het eerste kwartaal van 1978 liggen de lopende fiscale ontvangsten van 1979 slechts 6,1 miljard of 3,4 % hoger. De directe belastingen stijgen weliswaar met 10,6 %. De ontvangsten van de B. T. W. en de zegelrechten liggen echter 5,3 miljard onder het niveau van 1978.

Tijdens het eerste kwartaal van 1979 werden 3,5 miljard B. T. W.-ontvangsten aan de Europese Gemeenschappen afgestaan ingevolge de nieuwe financieringswijze van de begroting van de Europese Gemeenschappen. Rekening houdend met dit bedrag liggen de lopende fiscale ontvangsten 5,4 % hoger dan vorig jaar.

De zwakke resultaten van de eerste 3 maanden betekenen geenszins dat de fiscale ramingen niet gehaald zullen worden. Het eerste kwartaal is immers onvoldoende representatief t.a.v. het ontvangstenverloop gedurende de rest van het jaar. De resultaten van het eerste kwartaal ondergaan in belangrijke mate, vooral inzake B. T. W., de invloed van de voorbije winterperiode op de economische activiteit. Kan

*Prévisions de croissance du P. I. B. (a)
pour 1979 établies par la Commission
des Communautés européennes*

(en %)

	Begin 1979		
	Au début de 1979		
	Volume	Prijs	Waarde
	Volume	Prix	Valeur
Danemark.	2,6	6,8	9,6
République fédérale.	4,0	3,9	8,1
France.	3,4	9,5	13,2
Irlande.	5,0	9,5	15,0
Italie.	4,6	11,9	17,0
Pays-Bas.	2,1	5,3	7,5
Belgique.	2,8	4,9	7,8
Luxembourg.	2,2	4,0	6,3
Grande-Bretagne.	2,3	9,7	12,2
Communautés européennes.	3,4	7,4	11,1

(a) Produit Intérieur Brut.

III. Recettes

L'estimation des recettes

Un membre de la commission souhaite l'actualisation de l'estimation des recettes et des dépenses. Est-il possible, compte tenu notamment du ralentissement de l'inflation, de maintenir l'estimation des recettes qui a été établie en juillet 1978?

Le Ministre des Finances donne un aperçu des recettes fiscales courantes. Ces recettes se sont élevées à 181,8 milliards pour le premier trimestre de 1979, soit 6,9 milliards de moins que prévu. Cela résulte principalement de la moins-value de 7,1 milliards en matière de T. V. A., de droits de timbre et de taxes assimilées au timbre.

Les contributions directes ont également produit 0,6 milliard de moins que prévu. Ce dernier montant s'élève en fait à 2,6 milliards compte tenu du report de deux milliards de décembre 1978 à janvier 1979. Seules les recettes provenant des droits d'accises ont dépassé les prévisions de 0,7 milliard, mais cette plus-value résulte en partie du fait qu'un droit d'accises spécial sur les tabacs a été appliqué après que les estimations avaient été établies.

Les recettes fiscales courantes du premier trimestre de 1979 ne dépassent que de 6,1 milliard, soit 3,4 %, celles de la période correspondante de 1978. Certes, les impôts directs augmentent de 10,6 %, mais les recettes de la T. V. A. et des droits de timbre sont inférieures de 5,3 milliards à celles de 1978.

Au cours du premier trimestre de 1979, 3,5 milliards de recettes de la T. V. A. ont été cédées aux Communautés européennes à la suite du mode nouveau de financement du budget de ces Communautés. Compte tenu de ce montant les recettes fiscales courantes dépassent de 5,4 % celles de l'année précédente.

Les résultats décevants des trois premiers mois ne signifient nullement que les prévisions fiscales ne seront pas atteintes. En effet, le premier trimestre n'est pas assez représentatif de l'évolution des recettes au cours du reste de l'année. Les résultats du premier trimestre, en particulier en ce qui concerne la T. V. A., sont imputables dans une large mesure à l'incidence de l'hiver dernier sur l'activité écono-

de verloren activiteit tijdens de komende maanden worden goedge maakt dan zal ook het zwakke verloop van de B. T. W.-ontvangsten worden omgebogen.

De ontvangsten van het eerste kwartaal van 1979 weerspiegelen ook nog niet de verwachtingen van de ondernemingsactiviteit, tijdens het lopende jaar. Aangezien de eerste voorafbetalingen pas in april gebeuren. Zij bedragen ongeveer 2,3 miljard meer dan de ramingen en zijn 20 % hoger dan in april 1978.

Dit resultaat is een gunstig voorteken t.a.v. een verhoogde bedrijfsactiviteit tijdens de komende maanden.

Nochtans dient aangestipt dat de vooruitzichten voor 1978, die als vertrekbasis dienden voor de berekening van de ontvangsten voor 1979 niet werden verwezenlijkt: het verschil bedroeg 6 miljard.

De resultaten van het eerste kwartaal ontzenuwen dus geenszins de economische vooruitzichten waarop de fiscale ramingen steunen.

De ontvangstenraming voor het begrotingsjaar 1979 stoelt op een prijzevolutie van het B. N. P., van 4,8 %. Deze prognose gebeurde in juni 1978 door het Planbureau.

Tijdens het tweede semester van 1978 is de inflatie duidelijk teruggevallen zodat de gemiddelde stijging van het indexcijfer der consumptieprijzen tot 4,5 % daalde in 1978.

Na het eerste kwartaal van 1979 bedraagt de prijsstijging 3,7 %. Het is niet zeker dat deze dalende trend kan worden aangehouden.

De verhoging van de petroleum- en grondstoffenprijzen zou immers het prijzenpeil kunnen beïnvloeden. De algemene index van de groothandelsprijzen (zonder B. T. W.) vertoonde reeds een stijging met 5,7 % in maart 1979.

Een wijziging van één procentpunt van het B. N. P. in waarde, op grond van de oorspronkelijke vooruitzichten stemt overeen met ongeveer 10 miljard fiscale ontvangsten.

De elasticiteitscoëfficiënt

Een lid verwondert er zich over dat er voor 1979 een globale « elasticiteitscoëfficiënt » van de fiscale ontvangsten t.a.v. het B. N. P. wordt vermeld, terwijl er voorheen voor de B. T. W. een afzonderlijke « elasticiteitscoëfficiënt » werd berekend.

Vroeger beschikte men ongetwijfeld over onvoldoende statistisch materiaal om de elasticiteitscoëfficiënt van de B. T. W. nauwkeurig te bepalen. In 1979 is dit alleszins niet meer waar en het is dan ook te betreuren dat de exacte elasticiteitscoëfficiënt van de B. T. W. niet wordt meege-deeld.

De Minister van Financiën bevestigt dat de macro-economische raming voor de begroting 1979 stoelt op een globale ramingsmethode. De macro-economische raming voor 1979 gaat uit van een globale ramingsmethode. De toegepaste elasticiteitscoëfficiënt van 1,20 heeft betrekking op de totale lopende fiscale ontvangsten, exclusief alle invoerrechten. Deze elasticiteitscoëfficiënt is trouwens het zesjaarsgemiddelde van de elasticiteitscoëfficiënten over de periode 1972-1977.

Bij de ontvangstenramingen van de begrotingen vóór 1971, namelijk vooraleer de B. T. W. werd ingevoerd, werd eveneens gebruik gemaakt van een globale elasticiteitscoëfficiënt, die toen 1,14 bedroeg.

Na de invoering van de B. T. W. werden deel-elasticiteiten gebruikt. De fiscale ontvangsten, exclusief de B. T. W., werden afzonderlijk geraamd, gebruik makend van een elasticiteitscoëfficiënt die op grond van de « niet B. T. W.-ontvangsten » was berekend. De B. T. W., de zegelrechten en de met het zegel gelijkgestelde taksen werden afzonderlijk geschat op basis van de prognoses van de componenten van de belastbare eindvraag.

mique. Si ce ralentissement de l'activité peut être compensée au cours des prochains mois, un revirement pourra également se produire dans l'évolution décevante des recettes de la T. V. A.

De plus, les recettes du premier trimestre de 1979 ne reflètent pas encore les prévisions de l'activité des entreprises pour l'année en cours puisque les premiers versements anticipés ne se font qu'en avril. Ces versements dépassent d'environ 2,3 milliards les prévisions; ils sont supérieurs de 20 % aux versements effectués en avril 1978.

Ce résultat laisse augurer favorablement d'une amélioration de l'activité économique au cours des mois à venir.

Néanmoins, il convient de souligner que les prévisions pour 1978, qui ont servi de base pour le calcul des recettes pour 1979, n'ont pas été réalisées: la différence s'est élevée à 6 milliards.

Les résultats du premier trimestre n'infirment donc pas les prévisions économiques sur lesquelles étaient fondées les estimations fiscales.

L'estimation des recettes pour l'année budgétaire 1979 est fondée sur une évolution de 4,8 % du P. N. B. en prix. Cette évaluation a été faite en juin 1978 par le bureau du plan.

L'inflation a connu une régression sensible au cours du deuxième semestre de 1978, ce qui a eu pour effet de ramener à 4,5 % la hausse moyenne de l'indice des prix à la consommation en 1978.

La hausse des prix est de 3,7 % à l'issue du premier trimestre de 1979. Il n'est pas certain que cette tendance à la baisse pourra se maintenir.

Le renchérissement du pétrole et des matières premières pourrait d'ailleurs avoir une incidence sur le niveau des prix. L'indice général des prix de gros (hors T. V. A.) enregistrait déjà une hausse de 5,7 % en mars 1979.

Une fluctuation de 1 % du P. N. B. en valeur correspond, sur la base des prévisions initiales, à quelque dix milliards de recettes fiscales.

Le coefficient d'élasticité

Un membre s'étonne que, pour 1979, il soit question d'un « coefficient d'élasticité » global des recettes fiscales par rapport au P. N. B., alors qu'auparavant un « coefficient d'élasticité » distinct était calculé pour la T. V. A.

Les statistiques dont on disposait à l'époque étaient certes insuffisantes pour pouvoir déterminer avec précision le coefficient d'élasticité de la T. V. A. Cela n'est certainement plus le cas en 1979 et il faut dès lors déplorer que le coefficient d'élasticité exact de la T. V. A. ne soit pas donné.

Le Ministre des Finances confirme que les prévisions macro-économiques pour le budget de 1979 se fondent sur une méthode d'évaluation globale. Le coefficient d'élasticité de 1,20 s'applique au total des recettes fiscales courantes, à l'exclusion de l'ensemble des droits d'entrée. Ce coefficient d'élasticité représente d'ailleurs la moyenne des coefficients d'élasticité calculée sur une période de six ans, à savoir de 1972 à 1977.

Pour les prévisions recettes se rapportant aux budgets antérieurs à 1971, c'est-à-dire avant l'entrée en vigueur de la T. V. A., il était également fait usage d'un coefficient d'élasticité global, qui avait été fixé à 1,14.

Après l'instauration de la T. V. A. des coefficients d'élasticité partiels ont été utilisés. Les recettes fiscales, à l'exclusion de la T. V. A., ont été évaluées séparément en appliquant un coefficient d'élasticité basé sur les recettes autres que celles provenant de la T. V. A. La T. V. A., les droits de timbre et les taxes assimilées au timbre étaient évalués séparément en se basant sur les prévisions relatives aux composantes de la demande finale imposable.

De B. T. W. kon in de eerste jaren van haar invoering niet volgens de klassieke globale elasticiteitsmethode geraamd worden aangezien er geen voldoende lange statistische reeks van B. T. W.-ontvangsten voorhanden was.

Deze reeks is intussen voldoende lang zodat voor de begroting 1979 opnieuw een globale elasticiteitscoëfficiënt kon gebruikt worden.

Invloed van de buitenlandse vraag

Een lid stelt vast dat de heropleving van de conjunctuur, die zich sedert midden 1978 aftekende, voornamelijk de buitenlandse vraag stimuleerde. Niettegenstaande deze conjunctuuropleving stagneert zijns inziens de binnenlandse vraag.

Dit heeft tot gevolg dat de weldoende invloed van de conjunctuurheropleving niet of alleszins niet in dezelfde mate ten goede komt aan de Schatkist aangezien de uitvoer vrij is van B.T.W.

Van Regeringszijde wordt onderstreept dat er inderdaad geen rechtstreeks en mechanisch verband bestaat tussen de evolutie van de uitvoer enerzijds en van de fiscale ontvangsten anderzijds; de export is immers vrij van B. T. W.

Maar, de uitvoer heeft een belangrijk aandeel in de vorming van het B. N. P. De geïnduceerde effecten van de uitvoer op de algemene economische activiteit en het belang van deze uitvoer voor alle stadia van de inkomensvorming dient benadrukt te worden. Een economische expansie vooral gebaseerd op een exportvraag brengt dan ook geenszins de raming van de fiscale ontvangsten in het gedrang. De Staat verkrijgt immers de directe belastingen over de uit de export ontstane inkomens en de indirecte belastingen bij de besteding van deze inkomens.

Belastingverminderingen ten voordele van de ondernemingen

In zijn inleidende uiteenzetting stelt de Minister van Financiën dat de afschrijvingen ad libitum en aan 110 % op investeringen, hoewel niet meer toegepast in 1979, een ontvangstenderving zal veroorzaken van 10,84 miljard.

Volgens een lid vormt dit bedrag de som van de inkomstendervingen over 1978 (nl. 7,4 miljard — cfr. Algemene toelichting, blz. 47) en 1979 samen. De budgettaire weerslag voor 1979 zal dus slechts 3,4 miljard bedragen.

N.a.v. deze bespreking werd ook de vraag gesteld waarom de regering deze maatregel heeft afgeschaft (weliswaar is er thans een vrijstelling a rato van 15 % van de waarde van de aanvullende investeringen) hoewel het stimuleren van de investeringen een prioritaire behoefte blijft.

Hierop inhakend betreurde een lid dat het beleid inzake investeringen vooral gericht is op de grote ondernemingen.

Volgens de Minister van Financiën loopt voor 1978 en 1979 samen, het gecumuleerd effect van de maatregelen ter bevordering van de investeringen, waardoor afschrijvingen tot 110 % of « ad libitum » toegelaten worden tot 18,2 miljard. Voor het lopende begrotingsjaar bedraagt de fiscale kostprijs 10,8 miljard. De verhoging met 7,4 miljard van de ontvangsten om tot een relevante vertrekbasis te komen, zoals dit in de macro-economische ramingsmethode van de ontvangsten van 1979 gebeurt, houdt geen verband met de invloed van deze maatregel op de ontvangsten van 1979. Deze toevoeging van 7,4 miljard gebeurt enkel om op een meer accurate wijze de vermeerdering van de ontvangsten te berekenen, die ontstaan uit de groei van de belastbare massa.

Pendant les premières années qui ont suivi l'instauration de la T. V. A., il a été impossible d'évaluer le produit de celle-ci selon la méthode classique d'élasticité globale, étant donné que l'on ne disposait pas d'une série suffisamment longue de statistiques en matière de recettes T. V. A.

Entre-temps cette liste s'est suffisamment allongée de sorte que, pour le budget de 1979, un coefficient d'élasticité global a de nouveau pu être utilisé.

Incidence de la demande étrangère

Un membre constate que le redressement conjoncturel, tel qu'il s'est manifesté depuis le milieu de 1978, a stimulé essentiellement la demande étrangère. Malgré ce retournement de la conjoncture, il estime que la demande intérieure stagne.

Il s'ensuit que l'effet bénéfique de ce redressement ne profite guère ou du moins pas dans la même mesure au Trésor, les exportations étant exonérées de la T. V. A.

Le Gouvernement souligne qu'il n'existe, en effet, aucune relation directe et mécanique entre l'évolution des exportations, d'une part, et celle des recettes fiscales, d'autre part, les exportations étant exemptées de la T. V. A.

Il n'en reste pas moins que les exportations interviennent pour une large part dans la formation du P. N. B. A cet égard, il convient de mettre l'accent sur les effets induits des exportations sur l'activité économique générale, de même que sur l'importance de ces exportations à tous les stades de la formation des revenus. Une expansion économique essentiellement basée sur une demande à l'exportation ne met donc pas en cause l'évaluation des recettes fiscales. L'Etat en effet, recueille, d'une part, les impôts directs sur les revenus nés des exportations et, d'autre part, les impôts indirects frappant ces revenus lors de leur utilisation.

Abattements fiscaux en faveur des entreprises

Dans son exposé introductif, le Ministre des Finances déclare que le fait que les amortissements ad libitum et à 110 % sur les investissements, bien que n'étant plus applicables en 1979, entraîneront en 1979 une diminution de recettes de 10,84 milliards.

Selon un membre, ce montant représente l'addition des moins-values afférentes aux années 1978 et 1979 réunies (à savoir 7,4 milliards — cfr. exposé des motifs page 47). Par conséquent, l'incidence budgétaire pour 1979 ne sera que de 3,4 milliards.

Lors de cette même discussion, la question a également été posée de savoir pourquoi le Gouvernement a rapporté cette mesure (encore qu'il existe actuellement une exonération à raison de 15 % de la valeur des investissements complémentaires) bien que la stimulation des investissements demeure une nécessité prioritaire.

Dans le même ordre d'idées, un membre a regretté que la politique en matière d'investissements favorise surtout les grandes entreprises.

Selon le Ministre des Finances, l'effet cumulé pour l'ensemble des années 1978 et 1979 des mesures de promotion des investissements, autorisant des amortissements à 110 % ou « ad libitum », se chiffre à 18,2 milliards. Pour l'année budgétaire en cours, le coût fiscal s'élève à 10,8 milliards. L'augmentation des recettes de 7,4 milliards à l'effet d'obtenir une base de départ pertinente, ainsi que cela se fait dans la méthode d'estimation macro-économique des recettes de 1979, n'est pas liée à l'incidence de cette mesure sur les recettes de 1979. Cette addition de 7,4 milliards a pour seul objet de calculer d'une manière plus précise l'augmentation des recettes nées de la croissance de la masse imposable.

Brandstofbesparing

Ondervraagd over het plan van de Regering tot vermindering van het energieverbruik herinnert de Minister van Financiën eraan dat de accijns op huisbrandolie in 1978 4,1 miljard heeft opgebracht. Daar het verbruik voor 1979 beperkt wordt tot 80 % van dat van 1978, zou zulks automatisch neerkomen op een direct verlies van 20 % aan ontvangsten, of 0,8 miljard F.

Toch moet rekening worden gehouden met het feit dat de brandstofbesparing gedeeltelijk aanleiding zou kunnen geven tot andere uitgaven welke op hun beurt belast worden, zodat het globale gezinsverbruik wellicht niet aanzienlijk zal worden gewijzigd.

Zo zou de lagere opbrengst van de taksen op de stookolie gecompenseerd kunnen worden door de meeropbrengst op andere posten, zodat de totale ontvangsten geen aanzienlijke wijziging zullen ondergaan.

Het belastingstelsel op alcohol

Uit de Commissie kwam de vraag of de raming van de fiscale ontvangsten niet in het gedrang komt nu de voorgenomen wijziging van de wet van 29 augustus 1919 (zgn. wet Vandervelde) blijkbaar niet wordt doorgevoerd.

Volgens de Minister van Financiën zou de wijziging van deze wet ca. 500 miljoen opbrengen inzake de accijns op alcohol en de verbruikstaks. Met dit bedrag werd in de raming van de lopende fiscale ontvangsten rekening gehouden.

Indien de voorgenomen wetwijziging niet gebeurt zou de ontvangstenraming moeten aangepast worden.

De Regering heeft evenwel in haar verklaring van 5 april 1979, de herziening van de wet Vandervelde weerhouden, inzonderheid door het invoeren van een vergunning.

De gemeentelijke opcentiemen

Een lid herinnert aan de bewering van regeringszijde dat de inning van de gemeentelijke opcentiemen via de bedrijfsvoorheffing, geen verzwaring van de belastingen betekent. De gedeeltelijke terugbetaling van deze ontvangsten via de kohieren wordt thans als een fiscale verlichting voorgesteld.

De Minister van Financiën herinnert eraan dat de wijziging van de inningsmodaliteiten van de aanvullende belasting op de inkomstenbelasting, op termijn, een neutrale operatie is. Het eerste jaar, namelijk in 1978, leidde deze maatregel tot een anticipatieve ontvangst van circa 20 miljard. De twee daaropvolgende jaren namelijk 1979 en 1980 worden gekenmerkt door de terugbetaling langs de kohieren van de bij voorbaat geïnde gelden. De ontvangsten van beide jaren verminderen diensgevolge. Vanaf 1981 beschikt de Schatkist niet meer over bijkomende ontvangsten tengevolge van deze maatregel.

Toewijzing van accijns aan het RIZIV

Artikel 156 van de wet van 22 december 1977 betreffende de budgettaire voorstellen 1977-1978, bepaalt dat de opbrengst van de accijns op tabaksfabrikaten die 19,5 miljard overtreft, aan het RIZIV wordt toegewezen.

Een lid doet opmerken dat ingevolge artikel 29 de wet van 5 augustus 1978 op de economische heroriëntering deze beperking van de toewijzing werd afgeschaft. In december 1978 werd trouwens reeds 2 miljard overgedragen. Met dit nieuwe mechanisme werd geen rekening gehouden noch bij de herringering van de ontvangsten van 1978, noch bij de raming van de ontvangsten voor 1979.

Economie de combustible

Interrogé au sujet du plan gouvernemental de réduction de la consommation d'énergie, le Ministre des Finances rappelle qu'en 1978 le produit des accises sur les huiles de chauffage domestique s'est élevé à 4,1 milliards. La consommation pour 1979 étant limitée à 80 % de celle de 1978, il y aurait une perte mécanique directe de recettes de 20 %, soit 0,8 milliard.

Toutefois, il y a lieu de tenir compte du fait que les économies de combustibles pourraient susciter partiellement des transferts de dépenses elles-mêmes taxées et que la consommation privée globale pourrait ne pas être sensiblement modifiée.

Ainsi, les moins-values en matière de taxes sur les huiles de chauffage pourraient être compensées par des plus-values sur d'autres postes, ce qui ne devrait pas se traduire par de substantielles modifications au niveau du total des recettes.

Le régime de taxation de l'alcool

Il a été demandé en Commission si l'estimation des recettes fiscales ne sera pas mise en cause étant donné qu'il semble que la modification envisagée de la loi du 28 août 1919, dite loi Vandervelde n'aura pas lieu.

Selon le Ministre des Finances cette modification produirait environ 500 millions de F, résultant des accises sur l'alcool et de la taxe de consommation. Il a été tenu compte de ce montant dans l'estimation des recettes fiscales courantes.

Si la modification envisagée de la loi n'était pas réalisée l'estimation des recettes devrait être revue.

Dans sa déclaration du 5 avril 1979 le Gouvernement a néanmoins retenu la possibilité de révision de la loi, dite Vandervelde, notamment par l'introduction d'une licence.

Les centimes additionnels communaux

Un membre rappelle l'affirmation du Gouvernement selon laquelle la perception des centimes additionnels communaux par le biais du précompte professionnel ne représente pas une aggravation des impôts. La restitution partielle de ces recettes par les rôles est actuellement présentée comme un allègement de la fiscalité.

Le Ministre des Finances rappelle que la modification des modalités de perception de l'impôt complémentaire sur les impôts sur les revenus constitue, à terme, une opération blanche. Au cours de la première année, notamment en 1978, cette mesure a entraîné une recette anticipative de l'ordre de 20 milliards. Les deux années suivantes, notamment 1979 et 1980, sont caractérisées par la restitution, au moyen des rôles, des sommes perçues par anticipation. Les recettes de ces deux années diminuent en conséquence. A partir de 1981, le Trésor, à la suite de cette mesure, ne disposera plus de recettes supplémentaires.

Affectation des accises à l'INAMI

L'article 156 de la loi du 22 décembre 1977 relative aux propositions budgétaires 1977-1978 précise que les recettes des accises sur les tabacs fabriqués dépassant 19,5 milliards, seront transférées à l'INAMI.

Un membre fait observer que par suite de l'article 29 de la loi du 5 août 1978 sur la réorientation économique, cette limitation de l'affectation a été supprimée. Un montant de 2 milliards a d'ailleurs été transféré en décembre 1978. Il n'a été tenu aucun compte de ce mécanisme nouveau lors de la réévaluation des recettes pour 1978, ni pour l'estimation des recettes pour 1979.

De Minister van Financiën wijst erop dat bij de herraming van de ontvangsten van 1978 geen rekening werd gehouden met de toewijzing van de accijns op tabaksfabrikaten ingevolge de vertraagde evolutie van het verbruik van tabak. Einde 1978 werd evenwel beslist 2 miljard af te staan aan het RIZIV op grond van de wet van 5 augustus 1978.

Deze wet stelt dat het bepalen van het vooraf te nemen bedrag op de ontvangsten, voortkomend van de accijns en de belasting over de toegevoegde waarde op tabaksfabrikaten, bij koninklijk besluit zal gebeuren.

Indien voor het begrotingsjaar 1979 beslist wordt een bepaald bedrag vooraf te nemen, dan betekent zulks een vermindering van de Rijksmiddelenontvangsten.

IV. Bestrijding van de belastingontduiking

Ondervraagd over de maatregelen die de Regering treft ter bestrijding van de belastingfraude, heeft de Minister van Financiën de volgende inlichtingen verstrekt :

1. Wettelijke maatregelen

In 1977 en 1978 werden de volgende wettelijke maatregelen uitgewerkt :

— De programmawet van 22 december 1977 voorzag voor de inkomstenbelasting in :

— een uitbreiding van het controlerecht tot buiten de normale werkuren;

— de invoering van een nalatigheidsinterest om pogingen tot uitstel van de inkohiering uit te schakelen;

— de verlenging van de termijn voor het vestigen van aanvullende taxaties van 3 jaar tot 5 jaar.

— De wet van 27 december 1977 inzake de B. T. W. beoogde :

— de invoering van de mogelijkheid om de B. T. W.-heffing in bepaalde sectoren te verleggen om fraude uit te schakelen (bestaat in geen enkel ander land);

— de opvoering van de solidaire aansprakelijkheid van de afnemers van goederen en diensten;

— de uitschakeling van het frauduleus gebruiken van vervoerdocumenten;

— de vervanging van de B. T. W. door een inschrijvings-taks voor tweedehandswagens aangekocht bij particulieren.

— De wet van 20 juli 1978 heeft inzake inkomstenbelasting een zakelijke zekerheid en een persoonlijke borgstelling ingevoerd, die moeten worden verstrekt door belastingplichtigen die aan hun verplichtingen tekortkomen en wier onroerende goederen ontoereikend zijn om de voor 1 jaar verschuldigde inkomstenbelasting te dekken.

— Ten slotte bevat de wet van 4 augustus 1978 tot economische heroriëntering bepalingen tot :

— intense uitwisseling van gegevens tussen de fiscale administraties en de andere ministeriële departementen;

— verhoging van de strafrechtelijke sancties bij gekarakteriseerde fraude;

— registratie van de aannemers van het bouwbedrijf en verlegging van de B. T. W.-heffing in die sector, om een einde te maken aan het opstellen van valse en fictieve facturen en aan fiscale en sociale fraude door koppelbazen.

Le Ministre des Finances souligne que lors de la réévaluation des recettes pour 1978 il n'a pas été tenu compte de l'affectation des accises sur le tabac en raison du ralentissement dans l'évaluation de la consommation du tabac. A la fin de 1978, il a cependant été décidé de transférer 2 milliards à l'INAMI sur base de la loi du 5 août 1978.

Cette loi dispose que le montant des prélèvements sur les recettes résultant des accises et de la taxe sur la valeur ajoutée sur les tabacs sera fixé par arrêté royal.

Si pour l'année budgétaire 1979 on décide de prélever un certain montant, cela signifie une diminution des recettes des Voies et Moyens.

IV. Lutte contre la fraude fiscale

En réponse à la question de savoir quelles mesures le Gouvernement entend prendre dans la lutte contre la fraude fiscale, le Ministre des Finances a fourni les informations suivantes :

1. Mesures légales

En 1977 et en 1978 ont été élaborées les dispositions légales suivantes :

— La loi-programme du 22 décembre 1977 prévoyait pour l'impôt sur les revenus :

— une extension du droit de contrôle en dehors des heures de travail normales;

— l'instauration d'intérêts de retard afin d'éliminer les tentatives de retarder l'enrôlement;

— une prolongation, de 3 à 5 ans, du délai pour l'imposition de taxations complémentaires.

— La loi du 27 décembre 1977 en matière de T. V. A. avait pour objet :

— l'introduction de la possibilité de déplacer dans certains secteurs l'imposition de la T. V. A. (n'existe dans aucun autre pays);

— l'augmentation de la responsabilité solidaire des acheteurs de marchandises et de services;

— l'élimination du réemploi frauduleux de documents de transport;

— le remplacement de la T. V. A. par une taxe d'immatriculation pour les voitures d'occasion achetées chez des particuliers.

— En matière d'impôt sur les revenus, la loi du 20 juillet 1978 a introduit une garantie réelle et une caution personnelle à fournir par les redevables dont les biens immobiliers sont insuffisants pour couvrir le montant des impôts sur les revenus qui leur incombe pour une année.

— Enfin, la loi du 4 août 1978 de réorientation économique comporte des dispositions relatives :

— à un échange intense de renseignements entre les administrations fiscales et les autres départements ministériels;

— au renforcement des sanctions pénales en cas de fraude caractérisée;

— à l'enregistrement des entrepreneurs du bâtiment et au déplacement de la perception de la T. V. A. dans ce secteur, dans le but de mettre fin à l'établissement de fausses factures et de factures fictives ainsi qu'à la fraude fiscale et sociale des pourvoyeurs de main-d'œuvre.

Alleen al om de uitvoering van deze laatste maatregel mogelijk te maken, hebben de fiscale administraties in de afgelopen maanden 40 000 ondernemingen doorgelicht met het oog op de opsporing van alle mogelijke antecedenten van de laatste vijf jaar.

Op wettelijk vlak beschikt ons land over een arsenaal van middelen ter voorkoming en ter bestrijding van de fraude, dat op weinig na volledig is uitgebouwd. In ieder geval behoort België in de O. E. S. O.-zone tot de landen die ter zake de meest uitgebreide maatregelen hebben getroffen.

2. Herstructurering van de fiscale administraties

Sinds jaren bestond de noodzaak van een hervorming van de fiscale administraties meer bepaald wat betreft de integratie van sommige diensten. Die doelstelling is sinds 1 december 1978 gerealiseerd.

Een Administrateur-generaal heeft thans de leiding van al de fiscale administraties en coördineert hun actie met het oog op een verder doorgedreven samenwerking en een grotere doeltreffendheid van de controle.

Daardoor zal eindelijk een beter gebruik kunnen gemaakt worden van de duidelijke samenhang die er bestaat tussen de B. T. W. en de inkomstenbelasting, die beide hun vertrekpunt verder in de omzet van de onderneming.

In dezelfde gedachtengang werden meer dan 400 ervaren ambtenaren, behorend tot en verspreid over de Speciale Diensten van de verschillende fiscale administraties, samengebracht in de nieuwe Administratie van de Bijzondere Belastinginspectie, die een polyvalente bevoegdheid heeft (Inkomstenbelasting, B.T.W., invoerrechten en accijnzen). Deze nieuwe administratie zal vooral belast zijn met een grondige controle in grote ondernemingen, met speciale controleacties in samenwerking met andere departementen, met het opsporen en ontwikkelen van nieuwe controlemethodes. Sommige van haar leden worden speciaal opgeleid en gevormd voor de controle van boekhoudingen op magnetische informatiedragers, andere tot specialist in de controle van financiële verrichtingen, nog andere tot diverse specialisaties.

Verder wordt intensief gewerkt aan de reorganisatie van de diensten van het kadaster en de registratie. Het te bereiken doel bestaat in de integratie en de automatisering van de beide diensten, om de personeelsbehoeften te beperken en de daardoor vrijgekomen effectieven in te zetten voor meer produktieve taken op het vlak van de inkomstenbelasting en de B. T. W.

Ten slotte wordt gewerkt aan de oprichting van een centrale gegevensbank, waarin alle gegevens in verband met inkomen, besteding en vermogen zullen worden opgeslagen, en die voor de heffing van de verschillende belastingen van belang kunnen zijn. Men zal dus vaststellen dat het helemaal niet nodig is een vermogensbelasting in te voeren om een degelijke gegevensbank te kunnen oprichten. Wel dient er op te worden gewezen dat de studie van de operationele fase van het project afhankelijk is van de verwezenlijking van het Rijksregister voor natuurlijke personen.

3. Controle

Ook op het gebied van de controle worden enorme inspanningen geleverd. Hierbij wordt overdreven ruchtbaarheid vermeden, omdat de gegevens van individuele belastingdossiers tot de « privacy » behoren, wat de administraties terecht en wettelijk noopt tot de strengste zwijgplicht.

Fraude, van welke aard dan ook, is verwerpelijk, omdat zij de concurrentie totaal vervalst en omdat zij de gemeenschap berooft van de middelen die deze nodig acht voor het welzijn en de welvaart van de collectiviteit. Bij herhaling werden de administraties daarop gewezen en werd hen opdracht ge-

Pour la seule exécution de cette dernière mesure les administrations fiscales ont procédé au cours des derniers mois à des recherches dans 40 000 entreprises en vue de déceler tous les antécédents possibles pour les cinq dernières années.

Sur le plan légal, notre pays dispose d'un arsenal de moyens presque complet en vue de prévenir et de combattre la fraude. En tout cas, dans l'O. C. D. E., la Belgique est parmi les pays qui ont pris les dispositions les plus étendues en ce domaine.

2. Restructuration des administrations fiscales

La nécessité d'une réforme des administrations fiscales se fait sentir depuis des années, plus particulièrement en ce qui concerne l'intégration de certains services. Cet objectif est devenu une réalité depuis le 1^{er} décembre 1978.

La direction de toutes les administrations fiscales est maintenant confiée à un administrateur général, qui coordonne leur action dans le sens d'une coopération encore plus poussée et d'une efficacité plus grande du contrôle.

Il sera donc enfin possible d'exploiter davantage la liaison évidente qui existe entre la T. V. A. et les impôts sur le revenu, qui sont tous deux fondés sur le chiffre d'affaires de l'entreprise.

Dans le même ordre d'idées, plus de 400 fonctionnaires expérimentés appartenant aux services spéciaux des diverses administrations fiscales ont été regroupés dans la nouvelle Administration de l'Inspection spéciale des impôts, dont les compétences sont polyvalentes (impôt sur le revenu, T. V. A., droits d'entrée et droits d'accises). Cette nouvelle administration sera surtout chargée du contrôle approfondi des grandes entreprises, d'actions spéciales de contrôle en coopération avec d'autres départements, de la recherche et de la mise au point de nouvelles méthodes de contrôle. Certains de ses membres sont formés spécialement en vue du contrôle des comptabilités sur supports d'information magnétiques, d'autre spécialement en vue du contrôle des opérations financières, d'autres encore en vue de diverses spécialisations.

La réorganisation des services du cadastre et de l'enregistrement est encore activement poursuivie. Le but visé est d'intégrer et d'automatiser les deux services en vue de limiter les effectifs et d'atteler le personnel ainsi libéré à des tâches plus productives dans le domaine des impôts sur le revenu et de la T. V. A.

Enfin, la création d'une banque centrale des données est en cours : y seront stockées toutes les données qui concernent les revenus, les investissements et la fortune et qui peuvent être utiles pour la perception des diverses taxes. On constatera donc qu'il n'est pas nécessaire d'instaurer un impôt sur la fortune pour pouvoir constituer une solide banque de données. Il convient de faire observer que l'étude de la phase opérationnelle du projet dépend de la réalisation du Registre national des personnes physiques.

3. Contrôle

Des efforts considérables sont également déployés dans le domaine du contrôle. Une publicité trop grande est évitée en ce domaine, parce que les renseignements contenus dans les dossiers fiscaux individuels relèvent de la « vie privée », ce qui contraint à juste titre les administrations à observer l'obligation légale de discrétion.

La fraude, de quelque nature qu'elle soit, est condamnable parce qu'elle fausse complètement la concurrence et parce qu'elle prive la communauté des moyens que celle-ci estime nécessaires au bien-être et à la prospérité de la collectivité. A plusieurs reprises l'attention de l'administration a été atti-

geven alle wettelijke middelen te gebruiken om de fraude op te sporen en ze kordaat maar op een correcte wijze te beteugelen.

De boekhoudingen worden ten minste ééns om de twee jaar gecontroleerd. Hij die beweert dat hier niets gedaan wordt, vergeet :

- dat het aantal gerechtelijke vervolgingen opliep van 118 in 1975 tot 168 in 1976, 300 in 1977 en 363 voor de eerste negen maanden van 1978;

- dat in de meeste arrondissementen de samenwerking met de Parketten van de Procureurs des Konings uitstekend is;

- dat de rechtbanken in ernstige gevallen zware, maar verantwoorde veroordelingen uitspreken, waarvan de hoge preventieve waarde onbetwistbaar is.

Ook op andere gebieden zijn de cijfers van 1978 indrukwekkend :

- aan de grenzen werden, in hoeveelheden voor professioneel gebruik, 175 474 pakjes sigaretten en 7 247 flessen alcohol in beslag genomen;

- op de wegen werden 226 047 voertuigen onderzocht. Voor 71 143 daarvan waren vervoerdocumenten vereist : 6 976 processen-verbaal werden opgesteld;

- in de garages werden 48 513 onverwachte controles verricht om na te gaan of de aanwezige wagens waren ingeschreven. Voor 2 538 gevallen werd proces-verbaal opgesteld;

- op vroegmarkten waren er 5 256 controles, die aanleiding gaven tot 773 processen-verbaal;

- inzake verkeersbelasting werden 7 620 inbreuken vastgesteld;

- aan onze E. G.-partners werden, bij vertrek uit Belgische havens, verdachte ladingen signaleerd voor 531 516 flessen alcohol en 10,3 miljard stuks sigaretten;

- in de gemeenten, de O. C. M. W.'s, de gemeentelijke regieën en V. Z. W.'s, de intercomunales, enz., werd na onderzoek van de toepassing van de bedrijfsvoorheffing, 500 miljoen frank belasting ingevorderd. Dit cijfer betreft alleen de kleine gemeenten. Voor de grotere eenheden wordt met belangstelling uitgekeken naar de resultaten van het pas begonnen of eerstdaags te starten onderzoek.

De fraude is beslist niet uitgeroeid, noch bij ons, noch bij onze bureaus. De inspanningen om ze te bestrijden moeten vastberaden worden voortgezet. Wondermiddelen zijn daarvoor niet voorhanden : het gaat om een opdracht op lange termijn.

* * *

In de Commissie werd gepleit voor een juistere belastingheffing- en inning. Om zulks te verwezenlijken zouden de volgende maatregelen moeten getroffen worden :

- betere coördinatie tussen de administraties;

- doorgedreven opleiding van de belastingambtenaren inzake balansanalyse;

- de ambtenaren toegang verschaffen tot alle boekingsstukken, wat in heelwat grote ondernemingen moeilijkheden biedt;

- aanpassing van de forfaitaire belastingregelingen om zodoende de werkelijkheid dichter te omschrijven.

In dit verband werd er door een lid op gewezen dat deze forfaitaire belasting nogal laag liggen en dat, in het kader van deze regelingen, de kleine belastingplichtigen in verhouding vaak te zwaar worden belast.

rée sur ce point et elle a reçu pour mission d'employer tous les moyens légaux pour rechercher la fraude et la réprimer avec vigueur, mais en toute correction.

Les comptabilités sont contrôlées au moins une fois tous les deux ans. Ceux qui prétendent que rien n'est fait en ce domaine oublient :

- que le nombre de poursuites judiciaires est passé de 118 en 1975 à 168 en 1976, 300 en 1977 et 363 pour les neuf premiers mois de 1978;

- que dans la plupart des arrondissements la collaboration avec les parquets des procureurs du Roi est excellente;

- que dans les cas graves les tribunaux prononcent des condamnations lourdes mais justifiées dont la valeur hautement préventive est indiscutable.

En d'autres domaines également les chiffres de 1978 sont impressionnants :

- 175 474 paquets de cigarettes et 7 247 bouteilles d'alcool ont été saisis aux frontières. Il s'agissait de quantités à usage professionnel;

- 226 047 véhicules ont été contrôlés sur les routes. Pour 71 143 d'entre eux des documents de transport étaient nécessaires : 6 976 procès-verbaux ont été dressés;

- dans les garages, il a été procédé à 48 513 contrôles à l'improviste afin de vérifier si les voitures présentes étaient bien immatriculées. Procès-verbal a été dressé dans 2 538 cas;

- les marchés matinaux ont donné lieu à 5 256 contrôles; dans 773 cas procès-verbal a été dressé;

- 7 620 infractions ont été constatées en matière de taxe de circulation;

- au départ de ports belges des cargaisons suspectes ont été signalées à nos partenaires des Communautés européennes : il s'agissait de 536 516 bouteilles d'alcool et de 10,3 milliards de cigarettes;

- à la suite du contrôle de l'application du précompte professionnel dans les communes, les C. P. A. S., les régies communales et les A. S. B. L., les intercommunales, etc., 500 millions de francs d'impôts ont été perçus. Ce chiffre ne concerne que les petites communes; en ce qui concerne les grandes communes, on attend avec intérêt les résultats des enquêtes entamées récemment ou qui le seront très prochainement.

La fraude n'a assurément pas disparu, ni chez nous, ni chez nos voisins. Les efforts en vue de la combattre doivent être poursuivis avec détermination. Il n'existe pas en ce domaine de solution-miracle : il s'agit d'une mission à long terme.

* * *

Des membres de la Commission ont plaidé en faveur d'un établissement et d'une perception plus exacts de l'impôt. A cet effet, il conviendrait de prendre les mesures suivantes :

- une meilleure coordination entre les diverses administrations;

- une formation plus poussée des agents des contributions en ce qui concerne l'analyse des bilans;

- permettre à ces agents d'avoir accès à tous les documents budgétaires, ce qui pour beaucoup d'entreprises présente pas mal de difficultés;

- adaptation des régimes de taxation forfaitaire, afin de mieux cerner la réalité.

Un membre a souligné à ce propos que ces taxations forfaitaires ne sont pas assez élevées, alors que dans le cadre de ces régimes, les petits contribuables sont souvent taxés proportionnellement trop fortement.

Daarenboven rees de vraag of het billijk is dergelijke uitzonderingsregeling te handhaven.

Via de internationale overeenkomsten ter voorkoming van dubbele belasting zou de mogelijkheid moeten geboden worden inlichtingen te bekomen over de onroerende goederen die Belgische belastingplichtigen in het buitenland bezitten (o.m. in de andere E. E. G.-landen en in Spanje).

De Minister van Financiën herinnert eraan dat :

- de fiscale administraties gecoördineerd optreden. De nieuwe administratie van de bijzondere belastinginspectie zal aldus t.a.v. de grote ondernemingen een grondiger controle kunnen uitvoeren;

- de ambtenaren worden bijgeschoold inzake nieuwe comptabiliteitstechnieken (o.m. wat betreft het computerboekhouden). Zij hebben toegang tot alle boekingsstukken en de recente wet op de jaarrekeningen zal een betere doorlichting van de ondernemingen mogelijk maken;

- de forfaitaire belastingregelingen jaarlijks worden herzien. Zo werden vóór twee jaar de forfaits van de landbouwers verhoogd, terwijl zij vorig jaar voor de landbouwers in bepaalde streken werden verlaagd;

- binnenkort een wetsontwerp zal worden ingediend waarbij in E. E. G.-verband het uitwisselen van gegevens over onroerende goederen zal mogelijk zijn.

Andere leden zijn de mening toegedaan dat al te eenzijdig de aandacht wordt gevestigd op de belastingontduiking. Een juiste belastingheffing en -inning is noodzakelijk maar zij moet gepaard gaan met een vrijwaring van de rechten van de belastingplichtigen.

Zo zou er :

- een statuut moeten uitgewerkt worden voor de belastingconsulenten;

- aandacht moeten besteed worden aan de problemen die de belastingplichtigen wier goede trouw niet kan worden in twijfel getrokken, ondervinden in geval van een gerechtelijke procedure. Het volstaat hierbij te denken aan de belangrijke kosten die zij moeten dragen (bvb. het aanstellen van een gerechtelijk deskundige voor het herschatten van de betwiste waarde van een onroerend goed).

Volgens een lid moet vermeden worden dat bepaalde belastingambtenaren ook belastingadviseurs zouden zijn en zodoende ambtshalve moeten oordelen over de aangiften die zij zelf hebben opgesteld voor bepaalde belastingplichtigen.

De Minister van Financiën bestrijdt met klem dat zulks een algemeen gebruik zou zijn. Dergelijke beweringen werpen een ongefundeerde smet op een ambtenarenkorps dat weliswaar alle belastingplichtigen moet bijstaan die moeilijkheden hebben bij het invullen van hun aangifte, zonder dat zulks in betaalde bijverdiensten mag ontaarden die trouwens deontologisch onverantwoord zijn. De enkele gevallen waarin dit toch gebeurt worden op voorbeeldige wijze bestraft.

Vele leden pleiten om in de Commissie voor de Financiën de waaier van problemen die verband houden met de heffing en inning van belastingen te onderzoeken. Zodoende zou er kunnen aangesloten worden bij de bespreking die de Commissie in januari 1975 wijdde aan het rapport van professor Frank (wiens recente studies wijzen op een stijgende curve van de fiscale fraude, vooral in hoofde van de grote inkomens. Een recent artikel in de « Financial Times » dat o.m. over enkele grote Belgische ondernemingen handelt zou volgens bepaalde leden, tot dezelfde conclusie leiden).

En outre, la question a été posée de savoir s'il était équitable de maintenir un tel régime d'exception.

Par le biais des conventions internationales conclues en vue d'éviter la double imposition, la possibilité devrait être offerte de recueillir des renseignements au sujet des immeubles dont des contribuables belges sont propriétaires à l'étranger (dans les autres pays de la C. E. E. et en Espagne notamment).

Le Ministre des Finances rappelle que :

- les administrations fiscales agissent d'une manière coordonnée, de sorte que la nouvelle administration de l'inspection spéciale des contributions sera à même d'exercer des contrôles plus approfondis des grandes entreprises;

- les agents sont recyclés en ce qui concerne les nouvelles techniques comptables (en ce qui concerne notamment la comptabilité par ordinateur). Ils ont accès à tous les documents budgétaires et la dernière loi sur les comptes annuels permettra une analyse plus correcte des entreprises;

- les régimes de taxation forfaitaire sont annuellement révisés. Ainsi les taxations forfaitaires des agriculteurs ont-elles été majorées voici deux ans, tandis que l'an dernier ces forfaits ont été abaissés en faveur des agriculteurs de certaines régions;

- il sera déposé sous peu un projet de loi permettant l'échange, dans le cadre de la C. E. E., d'éléments relatifs aux biens immobiliers.

D'autres membres estiment que l'on se préoccupe de manière trop unilatérale de la fraude fiscale. Si le juste établissement et la juste perception de l'impôt sont nécessaires, ils doivent aller de pair avec le respect des droits des contribuables.

Il conviendrait notamment :

- d'élaborer un statut des conseillers fiscaux;

- de se préoccuper des problèmes qu'éprouvent en cas de procédure judiciaire les contribuables dont la bonne foi ne peut être mise en doute. Il suffit de citer en exemple les frais importants qu'ils doivent supporter (par exemple pour la désignation d'un expert judiciaire en cas de litige au sujet de la valeur d'un immeuble).

Un membre estime qu'il convient d'éviter que certains fonctionnaires des contributions exercent également une activité de conseiller fiscal, ce qui fait qu'ils sont appelés à apprécier d'office les déclarations qu'ils ont faites eux-mêmes pour certains contribuables.

Le Ministre des Finances nie avec force que de telles pratique soient généralisées. De semblables affirmations jettent un discrédit non fondé sur un corps de fonctionnaires dont la mission est d'assister tous les contribuables lorsqu'ils éprouvent des difficultés à compléter leur déclaration, sans qu'il en découle des services rémunérés qui sont d'ailleurs injustifiables du point de vue de la déontologie. Les rares cas où de telles pratiques ont été constatées ont fait l'objet de sanctions exemplaires.

De nombreux membres souhaitent que la Commission des Finances examine les problèmes qui se rapportent à l'établissement et à la perception de l'impôt. On pourrait ainsi reprendre la discussion que la Commission avait consacrée en janvier 1975 au rapport du professeur Frank (dont fiscale, notamment en ce qui concerne les gros revenus. Un article paru récemment dans le « Financial Times » et traitant notamment de quelques grandes entreprises belges aboutirait, selon certains membres, à la même conclusion).

Deze bespreking was toen al te uitsluitend verlopen rond het volume van de fraudes zonder naar de kern van de zaak door te stoten. Bij een hervatting van dit debat zouden ook inlichtingen moeten verstrekt worden over de werkzaamheden van de departementale werkgroep ingesteld door Minister Vlerick voor het onderzoek van de fraude i.v.m. de inkomsten van 1970.

Een lid betreurt het ontbreken van inlichtingen in de uiteenzetting van de Minister over het belasten van de hoge inkomens.

Een ander lid is de mening toegedaan dat men te eenzijdig aandacht heeft voor de belastingontduiking terwijl tenminste evenzeer belangstelling zou moeten bestaan voor het verminderen van de fiscale druk.

Het is niet in het bestek van onderhavig rapport dat een volledige inventaris kan worden opgesteld van alle problemen maar het is duidelijk dat bvb. ook de rechtszekerheid van de belastingplichtige aan bod moet komen (o.m. het verwerpen van de bewijskracht van een boekhouding op grond van een detailfout).

De Minister van Financiën heeft zijn medewerking toegezegd tot een bespreking in de Commissie van deze problematiek.

V. Begrotingstekort

In zijn uiteenzetting bevestigde de Minister van Begroting dat door verschillende departementen bijkredieten werden gevraagd voor een totaal bedrag van 22 miljard, waarvan o.m.:

- 9,2 miljard voor sociale overdrachten;
- 4 miljard voor infrastructuurwerken, die grotendeels het gevolg zijn van de schade veroorzaakt door het strenge winterweer;
- 2,4 miljard voor de dienst Openbare Schuld;
- 2 miljard voor Nationale Opvoeding e.a.

17,5 miljard

De Minister voegde evenwel aan toe dat geenszins bijkredieten ten bedrage van 22 miljard zouden worden toegestaan, o.m. omdat ingevolge de afgeremde inflatie de uitgaven inkrimpen (wellicht met $\pm$ 6 miljard).

Volgens een lid zijn de voormelde bijkredieten van 17,5 miljard (wellicht) onafwendbaar.

Hoewel het geenszins uitgesloten is dat de inflatie spoedig opnieuw aangewakkerd wordt ingevolge de oliecrisis, wordt er in de begroting nochtans geen melding gemaakt van provisionele kredieten (voor vermoedelijke bijkomende uitgaven voortvloeiend uit de verwachte stijging van het indexcijfer der consumptieprijzen).

De Minister van Begroting meent dat het lid de kredieten welke door de departementen gevraagd werden, maar op regeringsniveau nog niet onderzocht werden, ten onrechte beschouwt als onverminderbare uitgaven.

Het is traditie geworden dat de in het begin van het jaar ingediende kredietaanvragen de werkelijke behoeften soms aanzienlijk overtreffen.

De door de departementen ingediende kredietaanvragen houden vanzelfsprekend geen rekening met de kredietbeperkingen welke kunnen worden opgelegd.

Ten slotte kunnen de uitgaven op het gebied van de werkloosheid bij voorbeeld (gevraagd krediet 6,1 miljard) variëren volgens de toestand van de conjunctuur die niet met zekerheid voorspeld kan worden tijdens de eerste maand van het jaar, d.i. op het ogenblik waarop de bedoelde aanvragen worden opgesteld.

A l'époque, la discussion avait été par trop centrée sur le volume des fraudes sans que soit tranché le fond même de la question. Lors de la reprise de ce débat il conviendrait de fournir également des renseignements au sujet des travaux du groupe de travail départemental que le Ministre Vlerick avait chargé de l'étude du problème de la fraude dans le cadre des revenus de 1970.

Un membre déplore le manque de renseignements dans l'exposé du Ministre en ce qui concerne l'imposition des gros revenus.

Un autre membre estime que l'on se préoccupe trop de la fraude fiscale et qu'il conviendrait de s'intéresser dans une mesure au moins égale à la question de l'atténuation de la pression sociale.

Il est impossible de dresser un inventaire complet de tous les problèmes dans le cadre du présent rapport, mais il est évident que par exemple la sécurité juridique du contribuable doit pouvoir faire l'objet d'une discussion (notamment la question du rejet de la force probante d'une comptabilité, parce que celle-ci contient une faute de détail).

Le Ministre des Finances s'est engagé à prendre une part active à l'examen de ces problèmes en Commission.

V. Déficit budgétaire

Dans son exposé, le Ministre du Budget a confirmé que les divers départements ont sollicité des crédits supplémentaires pour un montant global de 22 milliards, dont notamment :

- 9,2 milliards pour les transferts sociaux;
- 4 milliards de travaux d'infrastructure résultant en grande partie des dommages causés par le rude hiver;
- 2,3 milliards pour le service de la Dette publique;
- 2 milliards pour l'Education nationale et d'autres départements.

17,5 milliards

Le Ministre a cependant fait observer qu'il n'est nullement question d'accorder des crédits supplémentaires pour un montant de 22 milliards, notamment parce que la récession de l'inflation ferait régresser les dépenses (probablement d'environ 6 milliards).

De l'avis d'un membre, les crédits supplémentaires précités d'un montant de 17,5 milliards sont (sans doute) inéluctables.

Bien qu'il ne soit nullement exclu qu'on assiste bientôt à un regain d'inflation à la suite de la crise pétrolière le budget ne fait cependant pas mention de crédits provisionnels (pour des dépenses supplémentaires présumées résultant de l'augmentation prévue de l'indice des prix à la consommation).

Le Ministre du budget est d'avis que le membre considère abusivement comme dépenses irréductibles des crédits qui ont été demandés par les départements mais qui n'ont pas encore fait l'objet d'un examen au niveau gouvernemental.

Il est traditionnel que les demandes de crédit présentées en début d'année dépassent les besoins réels dans une mesure parfois très importante.

Par ailleurs, les demandes introduites par les départements ne tiennent évidemment pas compte des réductions de crédits qui peuvent intervenir.

Enfin, les dépenses relatives au chômage par exemple (demandée pour 6,1 milliards), peuvent varier en fonction de l'évolution de la conjoncture qui n'est pas prévisible de façon certaine dès le premier mois de l'année pendant lequel les demandes en question ont été élaborées.

Hetzelfde lid verwijst vervolgens naar een passus van de Regeringsverklaring waar sprake is van « verbetering van de rendabiliteit van de ondernemingen door een vermindering van de door de ondernemingen gedragen lasten met compensatie door de Staat ».

In zijn uiteenzetting beklemtoonde de Minister van Begroting dat een ontlasting ter waarde 15 % van de door de ondernemingen gedragen sociale lasten voor de Staat geenszins een eenvoudige meeruitgave van 18 miljard zal met zich brengen. De meeruitgaven (lopende uitgaven) zouden immers ten dele gecompenseerd worden door een vermindering van de overheidsinvesteringen (kapitaaluitgaven).

Voornoemd lid wijst erop dat voor de kapitaaluitgaven (vaak voorzien wordt in gesplitste kredieten, d.w.z. vastleggings- en ordonnanceringskredieten).

Op de vastleggingskredieten van vorige jaren kan niet meer worden bespaard en derhalve is het alleszins uitgesloten dat de kapitaaluitgaven (d.w.z. de vastleggingskredieten 1979) met 18 miljard zouden worden verminderd.

In de veronderstelling dat 10 miljard zou kunnen worden bespaard op de kapitaaluitgaven — hetgeen onwaarschijnlijk is — zou er nog een deficit van 8 miljard overblijven.

In verband met de kredieten ter compensering van het verlies aan ontvangsten ten gevolge van het feit dat de Staat een bedrag gelijk aan 15 % van de werkgeversbijdragen te zijnen laste neemt, onderstreept de Minister van Begroting dat het voorbarig is die kredieten reeds uit te trekken, aangezien ze pas zullen kunnen worden vastgesteld aan de hand van het resultaat van het sociaal overleg dat een oplossing voor het hele vraagstuk moet brengen.

Een lid vraagt hoe deze concertatie zal worden verzoend met de prerogatieven van het Parlement.

De Minister van Financiën stemt in met het antwoord van zijn ambtgenoot. Hij voet er echter aan toe dan men geen absolute overeenkomst moet gaan zoeken tussen het bedrag van de bovenvermelde lagere ontvangsten en de tot stand te brengen vermindering van het uitgavenvolume.

Zulks geldt in het bijzonder voor het eerste jaar waarin de maatregel wordt toegepast.

Het is daarenboven evident dat de geplande operatie fiscaal meer kan opbrengen in zoverre zowel de economische bedrijvigheid als de werkgelegenheid erdoor worden gestimuleerd.

Eens te meer zij echter onderstreept dat een overhaaste beoordeling terzake — waarover nog geen enkele beslissing is gevallen — niet opportuun is.

In zijn uiteenzetting heeft de Minister van Financiën erop gewezen dat de fiscale ontvangsten tijdens het eerste kwartaal 6,9 miljard beneden de ramingen bleven.

Voornoemd lid is het met de Minister eens dat tijdens de volgende maanden vermoedelijk een minder grote minwaarde zal worden genoteerd.

Niettemin acht hij het geenszins uitgesloten dat de feitelijke ontvangsten in 1979 tot 10, ja zelfs tot 15 miljard beneden de geraamde ontvangsten zullen liggen.

* * *

A.1. Tekort op de lopende verrichtingen

Het tekort op de lopende verrichtingen werd aanvankelijk geraamd op 80,5 miljard.

Volgens de Regering zou dit tekort slechts aangroeien tot 100 miljard.

Volgens voornoemd lid zou het tekort daarentegen aangroeien tot 114 à 119 miljard.

Le même membre renvoie ensuite à un passage de la déclaration gouvernementale qui fait état de l'amélioration de la rentabilité des entreprises par une réduction de la charge de la sécurité sociale supportée par les entreprises à compenser par l'Etat.

Dans son exposé, le Ministre du Budget a souligné que la diminution équivalente à 15 % des charges sociales supportées par les entreprises ne constitue pas pour l'Etat purement et simplement une dépense supplémentaire de 18 milliards. Les dépenses supplémentaires (dépenses courantes) seraient en effet partiellement compensées par une réduction des investissements publics (dépenses de capital).

Le même membre signale que pour les dépenses de capital il est souvent prévu des crédits dissociés, c'est-à-dire des crédits d'engagement et des crédits d'ordonnancement.

Il n'est plus possible d'économiser sur les crédits d'engagement afférents aux années précédentes et dès lors il est certainement exclu de diminuer les dépenses de capital (c'est-à-dire les crédits d'engagement pour 1979) d'un montant de 18 milliards.

Dans l'hypothèse où un montant de 10 milliards pourrait être économisé sur les dépenses de capital — ce qui est peu probable — il resterait encore un déficit de 8 milliards.

En ce qui concerne les crédits de compensations des moins-values de recettes à provenir de la prise en charge par l'Etat d'un montant équivalent à 15 % des cotisations patronales, le Ministre du Budget souligne qu'il est prématuré de les prévoir, étant donné qu'ils ne pourront être déterminés qu'en fonction du résultat de la concertation sociale qui doit régler l'ensemble du problème.

Un membre demande comment il faut concilier cette concertation avec les prérogatives du Parlement.

Le Ministre des Finances marque son accord avec la réponse de son collègue. Il ajoute cependant qu'il serait vain de vouloir trouver une concordance absolue entre, d'une part, le montant de la moins-value de recettes précitée et, d'autre part, la réduction opérée du volume des décaissements.

Ceci est particulièrement vrai pour la première année d'application de la mesure.

En outre, il est évident que l'opération envisagée est de nature à engendrer des plus-values fiscales à provenir à la fois de la stimulation de l'activité économique et de celle de l'embauche qu'elle provoquerait.

Une fois de plus, il y a lieu de souligner qu'une appréciation hâtive en cette matière à propos de laquelle aucune décision n'est prise, n'est pas indiquée.

Dans son exposé, le Ministre des Finances a signalé qu'au cours du premier trimestre, les recettes fiscales sont restées de 6,9 milliards en dessous des prévisions.

Le membre précité est d'accord avec le Ministre pour déclarer qu'une moins-value d'une moindre ampleur sera probablement notée au cours des prochains mois.

Il estime néanmoins qu'il n'est nullement exclu que les recettes réelles en 1979 resteront de 10 et même de 15 milliards en dessous des estimations des recettes.

* * *

A.1. Le déficit sur les opérations courantes

Le déficit sur les opérations courantes avait, initialement, été estimé à 80,5 milliards.

Ledit déficit, de l'avis du Gouvernement, ne s'accroîtra que jusqu'à 100 milliards.

A en croire le membre précité, le déficit augmentera cependant jusqu'à un montant de 114 à 119 milliards.

A.2. Het tekort op de kapitaalverrichtingen.

Wat de kapitaalverrichtingen betreft, werd het verschil tussen de ontvangsten en de ordonnanceringskredieten aanvankelijk geraamd op 125,3 miljard.

Volgens de Regering zou deze raming worden bewaarheid.

Voornoemd lid is daarentegen van oordeel dat voormeld verschil wel eens zou kunnen aangroeien van 125,3 tot 128 miljard.

In de veronderstelling dat echter 10 miljard op de overheidsinvesteringen zou worden bespaard (zie hoger), zou het tekort slechts 118 miljard bedragen.

B. Het tekort op de schatkistverrichtingen.

In de Algemene Toelichting wordt het tekort op de schatkistverrichtingen geraamd op 1,5 miljard.

Voornoemd lid is van oordeel dat dit tekort uitermate werd onderschat; zijns inziens zou het wel eens 10 miljard kunnen bedragen.

De Minister van Financiën repliceert dat de raming van het saldo van de thesaurieverrichtingen uiterst moeilijk is, omdat dit saldo mede bepaald wordt door tal van onvoorspelbare en toevallige factoren. Aldus verschilt dit saldo van jaar tot jaar gevoelig, zoals uit volgende cijfers blijkt :

1970	- 0,7 miljard
1971	+ 3,6 miljard
1972	- 3,2 miljard
1973	+ 10,0 miljard
1974	+ 0,5 miljard
1975	+ 4,6 miljard
1976	- 1,5 miljard
1977	- 5,7 miljard
1978	- 4,1 miljard

Uit voormelde cijfers sinds 1970 blijkt dat de verschillen schommelen tussen een positief saldo van 10 miljard in 1973 en een negatief saldo van 5,7 miljard in 1977. Nooit werd een negatief saldo genoteerd van 10 miljard. Het maximaal negatief saldo sinds 1952 bedroeg 6 miljard in 1955.

C. Globaal netto te financieren saldo.

Volgens de maximale raming van voornoemd lid zou het globaal netto te financieren saldo (A + B) kunnen aangroeien tot 247 miljard, terwijl dit saldo volgens de Regering 230 miljard zou bedragen. Andere leden zijn eveneens van oordeel dat de vooruitzichten van de Regering niet zullen worden bewaarheid.

De Minister van Financiën wijst erop dat zijn raming werd gemaakt op basis van de beschikbare gegevens van de eerste drie maanden van 1979. De gevoelige schommelingen, waaraan de economische en financiële ontwikkeling onderhevig is sinds de economische crisis, vergemakkelijken uiteraard het maken van ramingen niet.

D. Terugbetalingen van de schuld

Indien men aan het netto te financieren saldo (C) de terugbetalingen van de schuld (delgingen, terugbetalingen op de eindvervaldag en terugbetalingen op de tussentijdse vervaldag (D) toevoegt, bekomt men het *bruto te financieren saldo* (C + D).

A.2. Déficit sur les opérations de capital.

En ce qui concerne les opérations de capital, la différence entre les recettes et les crédits d'ordonnancement avait, à l'origine, été évaluée à 125,3 milliards.

De l'avis du Gouvernement, ces prévisions se confirmeront.

Selon le membre précité, cet écart pourrait toutefois augmenter de 125,3 à 128 milliards.

Mais dans l'hypothèse où une économie de 10 milliards pourrait être réalisée sur les investissements publics (voir ci-dessus), le déficit n'atteindrait que 118 milliards.

B. Déficit sur les opérations de trésorerie.

L'Exposé général évalue à 1,5 milliard le déficit sur les opérations de trésorerie.

Le membre précité estime que ce déficit a été exagérément sous-évalué; à son avis il pourrait atteindre 10 milliards.

Le Ministre des Finances réplique qu'il est extrêmement difficile d'évaluer le solde des opérations de trésorerie parce que ce solde est déterminé simultanément par un grand nombre de facteurs incidents et imprévisibles. Ce solde varie sensiblement d'une année à l'autre, comme il résulte des chiffres suivants :

1970	- 0,7 milliard
1971	+ 3,6 milliards
1972	- 3,2 milliards
1973	+ 10,0 milliards
1974	+ 0,5 milliard
1975	+ 4,6 milliards
1976	- 1,5 milliard
1977	- 5,7 milliards
1978	- 4,1 milliards

Il résulte de ces chiffres, qui remontent à 1970, que les écarts varient entre un solde positif de 10 milliards en 1973 et un solde négatif de 5,7 milliards en 1977. Un solde négatif de 10 milliards n'a jamais été enregistré. Le solde négatif le plus important depuis 1952 a été de 6 milliards en 1955.

C. Solde net global devant faire l'objet d'un financement.

Selon l'évaluation maximale du membre précité, le solde global devant faire l'objet d'un financement (A + B) pourrait s'accroître jusqu'à 247 milliards, tandis que le Gouvernement le situe à 230 milliards. D'autres membres estiment également que les prévisions du Gouvernement ne se confirmeront pas.

Le Ministre des Finances signale que ses prévisions ont été établies sur la base des données disponibles des trois premiers mois de 1979. Les variations sensibles auxquelles l'évolution économique et financière donne lieu depuis le début de la crise, ne facilitent évidemment pas ces prévisions.

D. Remboursement de la dette

Si l'on ajoute au solde net à financer (C) les remboursements de la dette (amortissements, remboursements à l'échéance intermédiaire) (D) l'on obtient le *solde brut devant être financé* (C + D).

Volgens voornoemd lid zou het bruto te financieren saldo wel eens 362-367 miljard kunnen bedragen, terwijl dit volgens de Regering slechts 334,9 miljard zou bedragen.

In ieder geval zal zulks belangrijke financieringsproblemen stellen.

Immers, volgens de Minister van Financiën zou slechts 250 miljard via de binnenlandse kapitaalmarkt kunnen worden gefinancierd. D.w.z. dat volgens de raming van voornoemd lid 112-117 miljard zou moeten worden gefinancierd via de buitenlandse kapitaalmarkt, terwijl volgens de ramingen van de Regering 84,0 miljard op die wijze zou moeten worden gefinancierd.

Hoe dan ook het gunstig advies dd. 23 januari 1979 van de Hoge Raad voor Financiën, waarvan door de Minister van Financiën melding werd gemaakt in zijn inleidende uiteenzetting, biedt volgens hetzelfde lid alleszins geen voldoende verantwoording van een niet-onbelangrijk beroep op het buitenlandse krediet.

Voornoemd lid voegt er nog aan toe dat voor de financiële middelen van het Fonds voor Industriële Hernieuwing eveneens een beroep zal worden gedaan op de buitenlandse kapitaalmarkt (80 miljard).

Hij besluit dat België vermoedelijk niet lang meer zal kunnen prat gaan op een geringe buitenlandse schuld !

Hoe dan ook, een (sterke) toename van de buitenlandse schuld zal de gezondmaking van de overheidsfinanciën en de relance van de economie ten zeerste bemoeilijken, ja zelfs onmogelijk maken !

6. Sanering van de overheidsfinanciën

De begroting 1979 en de crisiswet

Volgens het Regeerakkoord van 1 april 1979 (blz 24, punt c) « zullen de maatregelen vervat in de crisiswet worden uitgevoerd met het oog op het behoud binnen aanneembare perken van de begroting 1979 ».

In zijn uiteenzetting wees de Minister van Financiën nogmaals op het voornemen van de Regering om de nodige maatregelen te treffen « met het oog op de uitvoering van de begroting 1979 binnen aanvaardbare perken ».

Dergelijke verklaring biedt volgens twee leden weinig of geen waarborgen, aangezien iedere Regering uiteraard een begroting « binnen aanvaardbare perken » wenst !

Een lid betwijfeld of deze doestelling nog haalbaar is. En dit o.m. om volgende redenen :

— de speciale kredietlijn van rechtstreekse voorschotten, waarover de Staat beschikt bij de Nationale Bank van België en die volgens de overeenkomst van 15 juli 1977 tussen de Belgische Staat en de Nationale Bank 37 miljard bedraagt, wordt bestendig en volledig aangewend;

— via het Rentefonds kan de Staat ook nog een onrechtstreeks beroep doen op de Nationale Bank. Welnu het speciaal voorschottenkrediet waarvan het Rentefonds gebruik kan maken bij de Nationale Bank diende ook te worden verhoogd;

— op het stuk van de leningsfinanciering ziet de Regering zich gedwongen om niet alleen op de binnenlandse kapitaalmarkt, doch tevens op de buitenlandse kapitaalmarkt een beroep te doen.

Wat het plan voor de staalnijverheid betreft, wijst hetzelfde lid erop dat, terwijl de kostprijs ervan vermoedelijk te laag werd geraamd, de prefinanciering ervan zou gedragen worden door een kredietinstelling i.p.v. door de Rijksbegroting ! Het is dan ook zeer de vraag vanaf welk ogenblik dit plan ten laste van de Rijksbegroting zal vallen ?

Selon le même membre, le solde brut à financer pourrait bien être de 362-367 milliards, alors que, selon le Gouvernement, ce solde ne s'élèverait qu'à 334,9 milliards.

En tout cas cela posera de gros problèmes de financement.

Selon le Ministre des Finances, 250 milliards seulement pourraient en effet être financés par le canal du marché intérieur des capitaux, c'est-à-dire que d'après l'estimation du dit membre 112-117 milliards devraient être financés par le biais du marché étranger des capitaux, tandis que d'après les estimations du Gouvernement 84,0 milliards devraient être financés de cette façon.

Quoi qu'il en soit, l'avis favorable donné le 23 janvier 1979 par le Conseil supérieur des Finances, dont le Ministre des Finances fait état dans son exposé introductif, n'apporte pas, selon le même membre, de justification suffisante à un appel qui n'est pas insignifiant au crédit extérieur.

Le membre précité ajoute encore que pour réunir les moyens financiers du Fonds de rénovation industrielle, il sera également fait appel au marché étranger des capitaux (80 milliards).

Il conclut en affirmant que la Belgique ne pourra sans doute plus se vanter longtemps encore de la modicité de sa dette extérieure.

Quoi qu'il en soit, une (forte) augmentation de la dette extérieure rendra extrêmement difficiles, voire impossibles, l'assainissement des finances publiques et la relance de l'économie.

6. Assainissement des finances publiques

Le budget 1979 et la loi anticrise

Conformément à l'Accord de gouvernement du 1^{er} avril 1979 page 24, point c) « les mesures contenues dans la loi anti-crise seront exécutées en vue de maintenir le budget 1979 dans des limites acceptables ».

Dans son exposé, le Ministre des Finances a souligné une nouvelle fois l'intention du Gouvernement de prendre les mesures nécessaires « pour faire exécuter le budget 1979 dans des limites acceptables ».

Deux membres sont d'avis qu'une telle déclaration ne renferme que peu ou pas de garanties, étant donné que chaque gouvernement souhaite évidemment un budget qui reste « dans des limites acceptables » !

Un membre doute que cet objectif soit encore réalisable notamment pour les motifs suivants :

— la ligne spéciale de crédit qui permet à l'Etat de disposer d'avances directes auprès de la Banque nationale de Belgique et porte sur un montant de 37 milliards conformément à la convention conclue le 15 juillet 1977 entre l'Etat belge et la Banque nationale est constamment utilisée au maximum;

— l'Etat ferait encore indirectement appel à la Banque nationale par le biais du Fonds des rentes. Or, le crédit spécial d'avances dont le Fonds des rentes peut disposer auprès de la Banque Nationale a également dû être augmenté;

— en ce qui concerne le financement de l'emprunt, le gouvernement sera contraint de faire appel, non seulement au marché intérieur, mais aussi au marché étranger des capitaux.

En ce qui concerne le plan pour la sidérurgie, le même membre estime que, bien que l'estimation de son coût soit vraisemblablement trop basse, son préfinancement serait supporté par une institution de crédit et non par le budget de l'Etat ! Il convient dès lors de se demander sérieusement à partir de quel moment ce plan sera pris en charge par le

(Voor meer details over het plan voor de staalnijverheid wordt verwezen naar titel IV van het onderhavige verslag.)

Volgens de Minister van Financiën mag de begroting nooit worden beschouwd als een gegeven op zichzelf. Zij kadert immers in een globale economische en financiële context; meer zelfs, de begroting is een belangrijk instrument van economische, sociale en financiële politiek en moet in die zin benaderd worden. De terminologie « uitvoering van de begroting binnen aanvaardbare perken » wijst erop dat de Regering haar begrotingsbeleid zal afstemmen zowel op de economische, sociale en financiële noodwendigheden als op de economische en financiële mogelijkheden, die tijdens het jaar duidelijk zullen worden op grond van objectieve gegevens. Wat vandaag een verantwoord tekort lijkt is dit morgen misschien niet meer ingevolge de evolutie die zich op economisch en financieel vlak zal voltrekken. Het zou niet realistisch zijn een onaantastbare grens vast te stellen; aldus zou men immers geen rekening houden met economische en financiële imperatieven en de begroting beschouwen als een autonoom gegeven.

Vervolgens wijst hetzelfde lid erop dat de budgettaire bepalingen van de wet van 5 augustus 1978 houdende economische en budgettaire hervormingen (krachtens welke bijzondere machten werden verleend met het oog op het beperken van de aangroei van de Staatsuitgaven en dit zowel « in het kader van de uitvoering van de begroting 1978, als van de voorbereiding en de uitvoering van de begroting 1979 ») uitgedoofd zijn.

Zal de Regering met het oog op het beperken van de aangroei van de Staatsuitgaven de normale wetgevende procedure volgen, of heeft zij de bedoeling eens te meer bijzondere machten van het Parlement te vragen?

In de veronderstelling dat opnieuw bijzondere machten zouden worden gevraagd, kan men zich uiteraard afvragen of de verlening daarvan door het Parlement niet te laat zal komen?

Welk is de budgettaire weerslag van de koninklijke besluiten die genomen werden op basis van de bijzondere machten verleend door de wet van 5 augustus 1978?

Wanneer zal aan het Parlement verslag worden uitgebracht over de maatregelen die getroffen werden in uitvoering van de bijzondere machten verleend door de wet van 5 augustus 1978?

* * *

Sanering van de Overheidsfinanciën en Institutionele Hervormingen

In zijn uiteenzetting maakte de Minister van Begroting gewag van het handhaven van een parallelisme tussen het beheersen van de openbare financiën, de economische hervormingen en de institutionele hervormingen.

Een lid vraagt in hoeverre de sanering van de overheidsfinanciën in 1979 zal worden gerealiseerd, gelet op het feit dat de institutionele hervormingen in 1979 niet zullen worden voltooid.

De Minister van Begroting geeft volgend antwoord:

a) Eerst en vooral mag men niet vergeten dat de begroting voor 1979 zelf werd uitgewerkt met inachtneming van twee beginselen, met name de B. N. P.-norm en de nulgroei van de niet-prioritaire uitgaven, welke beginselen ten grondslag liggen aan een betere beheersing van de overheidsfinanciën;

b) Voorts wordt de in 1978 op het stuk van begrotingscontrole ingeleide techniek gehandhaafd. De werkzaamheden i.v.m. deze controlefase zullen eind april starten en in de loop van de maand mei hun beslag krijgen (de begrotingscontrole betreft een eerste benadering van de kredietaanvragen die later op het bijblad zullen voorkomen);

budget de l'Etat. (Pour de plus amples détails concernant le plan pour la sidérurgie, prière de se référer au titre IX du présent rapport.)

Selon le Ministre des Finances le budget ne peut jamais être envisagé comme constituant un élément en soi. En effet, il trouve sa place dans le cadre d'un contexte économique et financier global; bien plus, le budget constitue un important instrument de la politique économique, sociale et financière et doit être abordé comme tel. L'expression « l'exécution du budget dans des limites acceptables » met l'accent sur le fait que le Gouvernement réglera sa politique budgétaire aussi bien d'après les nécessités économiques, sociales et financières que d'après les possibilités économiques et financières, qui se préciseront au cours de l'année sur base de données objectives. Ce qui apparaît aujourd'hui comme un déficit justifié ne le sera peut-être plus demain, par suite de l'évolution qui se produira sur le plan économique et financier. Il ne serait pas réaliste de fixer une limite intangible; en agissant de la sorte, on ne tiendrait en effet, aucun compte des impératifs économiques et financiers et on considérerait le budget comme un élément autonome.

Ensuite, le même membre fait remarquer que les dispositions budgétaires de la loi du 5 août 1978 de réformes économiques et budgétaires (en vertu de laquelle sont accordés des pouvoirs spéciaux en vue de la limitation de la croissance des dépenses de l'Etat et ce « tant dans le cadre tant de l'exécution du budget 1978 que de la préparation et de l'exécution du budget 1979 ») sont venues à expiration.

En vue de limiter l'accroissement des dépenses de l'Etat, le Gouvernement suivra-t-il la procédure législative normale ou a-t-il l'intention de demander une fois de plus des pouvoirs spéciaux au Parlement?

Dans l'hypothèse où des pouvoirs spéciaux seraient à nouveau demandés, on peut se demander s'ils ne seront pas accordés trop tard par le Parlement.

Quelle est l'incidence budgétaire des arrêtés royaux qui ont été pris sur la base des pouvoirs spéciaux accordés par la loi du 5 août 1978?

Quand sera-t-il fait rapport au Parlement sur les mesures prises en exécution des pouvoirs spéciaux accordés par la loi du 5 août 1978?

* * *

Assainissement des finances publiques et réformes institutionnelles

Dans son exposé, le Ministre du Budget a fait état du maintien d'un parallélisme entre la maîtrise des finances publiques, les réformes économiques et les réformes institutionnelles.

Un membre demande dans quelle mesure l'assainissement des finances publiques sera réalisé en 1979, compte tenu du fait que les réformes institutionnelles ne seront pas achevées en 1979?

Le Ministre du budget donne la réponse suivante:

a) Tout d'abord, il ne faut pas oublier que le budget pour 1979 lui-même a été élaboré en tant compte des deux principes — la norme P. N. B. et la croissance zéro des dépenses non prioritaires — qui sont à la base d'une meilleure maîtrise des finances publiques.

b) Ensuite, la technique de contrôle budgétaire inaugurée en 1978 est maintenue. Les travaux relatifs à cette phase du contrôle démarreront dès la fin du mois d'avril et se dérouleront dans le courant de mai. (Le contrôle budgétaire concerne une première approche des demandes de crédit qui préfigurent le feuillet d'ajustement).

c) Voor de begroting voor 1980, zal de Regering zich laten leiden door dezelfde beginselen opdat de bij de uitwerking van de begroting 1978 ondernomen sanering zonder onderbreking voortgang kan hebben.

Lopende uitgaven en B. N. P.-norm

Met het oog op de sanering van de overheidsfinanciën werd geopteerd voor de beperking van de stijging van de lopende uitgaven tot de B. N. P.-toename.

Men stelt evenwel vast dat een aantal uitgavenrubrieken (zoals de uitgaven die verband houden met de werkloosheid) automatisch sneller stijgen dan het B. N. P. Om de B. N. P.-norm in die omstandigheden te realiseren, is het noodzakelijk dat de toename voor de andere uitgaven tot het minimum wordt beperkt. Voor deze laatste uitgaven dient derhalve het beginsel van de nullijn te worden toegepast.

Een lid is van oordeel dat het beginsel van nullijn niet uniform kan en zal worden toegepast voor de niet-prioritaire uitgaven (zulks kan o.m. het geval zijn van de culturele uitgaven). Bepaalde automatismen van het uitgavenpatroon zullen dit immers onmogelijk maken. Men moet derhalve veronderstellen dat bepaalde niet-prioritaire uitgaven zelfs de nullijn niet bereiken, terwijl andere uitgaven de nullijn zullen overtreffen.

Op de vraag van een lid of de B. N. P.-norm in wezen wel voldoende doeltreffend is, antwoordt de Minister van Begroting bevestigend. Voorts wijst hij erop dat men de conjuncturele oogmerken bij de aanwending van overheidsuitgaven niet mag onderschatten, indien men deflationaire effecten wil vermijden.

Vervolgens verwijst hetzelfde lid nogmaals naar de gevraagde bijkredieten ten bedrage van 22 miljard waarvan door de Minister van Begroting melding werd gemaakt in zijn uiteenzetting. Van deze bijkredieten zouden 2 miljard bestemd zijn voor Nationale Opvoeding. Dergelijke meeruitgaven zijn volgens het lid noch onvoorzienbaar (zoals de uitgave voor het herstel van de schade aangericht aan de wegen door de barre winter), noch onafwendbaar (zoals de meeruitgaven die verband houden met de werkloosheid). Derhalve dienen zij zijns inziens gecompenseerd te worden door besparingen op andere posten.

De Minister van Begroting antwoordt dat de voorstellen van Nationale Opvoeding onderzocht zullen worden en dat het vanzelf spreekt dat, indien de door de gevraagde bijkredieten gedekte uitgaven vermeden kunnen worden, er van deze bijkredieten afgezien zal worden of dat zij gecompenseerd zullen worden.

Een lid vraagt of de saneringsprincipes eveneens zullen worden toegepast door de parastatalen en de ondergeschikte besturen.

De Minister van Begroting antwoordt dat dezelfde normen op de parastatalen, behalve de R. V. A., zijn toegepast. Voor de provincies en de gemeenten is op de provincien en de gementefondsen het beginsel van de indexgroei (nulgroei) toegepast.

In antwoord op de vraag van een ander lid wijst de Minister erop dat de gevolgen van de toepassing van de B. N. P.-norm vanzelfsprekend cumulatief zullen zijn en dat ze zich dus geleidelijk aan jaar na jaar zullen doen voelen. Gestreefd wordt om na enkele jaren te komen tot een vermindering van het B. N. P.-percentage dat de overheidsuitgaven voor hun rekening nemen en dientengevolge ook tot een vermindering van de te financieren saldi.

Ten slotte dient beklemtoond te worden dat vermeldde B. N. P.-norm moet ingeschakeld worden in een budgettair beleid op middellange termijn. Hiervoor is het noodzakelijk dat voor de verschillende uitgavengroepen de te verwachten ontwikkeling gedurende de volgende jaren wordt gewantificeerd en dit onder verschillende beleidshypothesen.

c) En ce qui concerne le budget pour 1980, le Gouvernement s'inspirera des mêmes principes de telle sorte que l'assainissement entrepris lors de l'élaboration du budget pour 1979 se poursuive sans interruption.

Dépenses courantes et norme du P. N. B.

En vue de l'assainissement des finances publiques, il a été décidé de limiter l'augmentation des dépenses courantes à l'accroissement du P. N. B.

On constate toutefois qu'un certain nombre de dépenses (par exemple celles qui concernent le chômage) augmentent automatiquement à un rythme plus rapide que le P. N. B. Dans ces conditions, pour respecter la norme du P. N. B., il est nécessaire que l'augmentation des autres dépenses soit limitée au minimum. Il convient dès lors d'appliquer à ces dernières dépenses le principe de la croissance zéro.

Un membre estime que le principe de la croissance zéro ne pourra et ne sera pas appliqué de manière uniforme aux dépenses non prioritaires (ce peut être le cas notamment des dépenses culturelles). Certains automatismes du mécanisme des dépenses rendront d'ailleurs la chose impossible. Il convient dès lors de supposer que certaines dépenses non prioritaires n'atteindront même pas la croissance zéro tandis que d'autres dépenses la dépasseront.

A un membre qui voulait savoir si la norme du P. N. B. était en fait suffisamment efficace, le Ministre du Budget a répondu par l'affirmative. D'autre part, il fait observer qu'il ne faut pas sous-estimer les objectifs conjoncturels lors de l'affectation des dépenses publiques si l'on entend éviter les effets déflationnistes.

Le même membre se réfère encore aux crédits supplémentaires sollicités pour un montant de 22 milliards, auxquels le Ministre du Budget a fait allusion dans son exposé. De ces crédits supplémentaires, 2 milliards seraient destinés à l'Education nationale. Selon ce membre, ces dépenses supplémentaires ne sont ni imprévisibles (par exemple les dépenses pour la réparation des dommages causés à la voirie par l'hiver rigoureux) ni inéluctables (par exemple les dépenses supplémentaires relatives au chômage). C'est pourquoi elles doivent, à son avis, être compensées par des économies réalisées sur d'autres postes.

Le Ministre du Budget répond que les propositions de l'Education nationale seront examinées et qu'il va de soi que si le caractère évitable des dépenses couvertes par les crédits sollicités est établi, lesdits crédits devront être abandonnés ou compensés.

Un membre demande enfin si les principes d'assainissement seront également appliqués par les institutions parastatales et par les pouvoirs subordonnés.

Le Ministre du Budget répond qu'à l'exception de l'O. N. E. M., les deux mêmes normes ont été appliquées aux parastataux. En ce qui concerne les provinces et les communes, on a appliqué aux Fonds des provinces et des communes la croissance de l'index (croissance zéro).

En réponse à la question d'un autre membre, le Ministre souligne que les effets de l'application de la norme P. N. B. seront évidemment cumulatifs et se feront donc sentir de manière progressive, année après année. L'objectif est d'arriver après quelques années à une diminution du pourcentage du P. N. B. que représentent les dépenses du secteur public et partant de réduire les soldes à financer.

Enfin il convient de souligner que cette norme précitée du P. N. B. doit être intégrée dans une politique budgétaire à moyen terme. A cette fin il est nécessaire que le développement prévu pour les années suivantes soit quantifié pour les différents groupes de dépenses et ce, dans les différentes hypothèses politiques.

In dit verband is het nuttig te verwijzen naar het Regeerakkoord (blz. 25) waar melding wordt gemaakt van :

« de bestemming van de ontvangsten per programma of per geprogrammeerd optreden en daarenboven in de vorm van enveloppes :

— deze enveloppes zullen het totaal bedrag omvatten van de uitgaven toegekend aan de betrokken projecten, dit wil zeggen zowel de investeringsuitgaven (met inbegrip van de lasten en de afschrijving van de schulden) als de werkingsuitgaven;

— iedere globale enveloppe wordt als niet voor uitbreiding vatbaar beschouwd; enkel de indexering zal worden aanvaard met inachtneming van de norm "nulgroei". »

De Minister van Begroting verstrekt daarop de volgende antwoorden :

a) *Programma's met kredietpaketten*

Die methode werd reeds in bepaalde departementen toegepast waar een programmabegroting naast de traditionele begroting wordt opgemaakt (b.v. in de departementen van Landbouw en van Tewerkstelling en Arbeid).

b) *Aanrekening van de lasten van de Rijksschuld per departement*

Die formule moet een betere analyse van de specifieke kostprijs van de verschillende diensten mogelijk maken.

Er zijn trouwens reeds maatregelen van kracht die tegemoet komen aan een dergelijk streven : zo valt de huur van gebouwen die door de departementen worden gebruikt, te hunnen laste, ook al zijn die gebouwen eigendom van de Staat. De huur wordt dan aan de Regie der Gebouwen betaald. Een gelijkaardige regeling geldt voor de frankeeringskosten.

Een andere stap in de richting van een grotere mogelijkheid om de kosten aan de verwezenlijkingen te koppelen, bestaat in de specialisering van sommige leningen. Een voorbeeld daarvan zijn de leningen die specifiek voor wegenaanleg zijn bestemd. Maar men mag niet uit het oog verliezen dat de veralgemening tot alle leningen grote technische problemen zou doen rijzen.

Het is niet mogelijk een grondige hervorming van de beheersmethoden tegelijkertijd te verwezenlijken. Een voorrangregeling is noodzakelijk en de Minister onderstreept dienaangaande dat de begrotingen vanaf de onmiddellijke fase dadelijk aan de gevolgen van de institutionele hervorming moeten worden aangepast.

Begroting 1979 en B. N. P.-norm

In zijn uiteenzetting heeft de Minister van Begroting erop gewezen dat, ondanks een verslechtering t.o.v. de oorspronkelijke begroting, de groei van de lopende uitgaven voor 1979 niet hoger dan die van het B. N. P. zou liggen. Op basis van 1 034 miljard lopende uitgaven (waarbij rekening wordt gehouden met een twaalfde bijkomende miljard t.o.v. de 1 022 miljard die oorspronkelijk waren voorzien) zou de groei van de uitgaven 8 % bereiken t.o.v. 7,8 % voor het B. N. P.

Enkele leden zijn het daarmee niet eens. Hun inziens zou de groeivoet van de lopende uitgaven deze van het B. N. P. verder overtreffen. Een dezer leden verwijst daarbij naar zijn raming van het netto te financieren saldo (zie hoger).

Het is volgens de Minister van Begroting alleszins onjuist te beweren dat het stijgingspercentage van de lopende uitgaven in 1979 de groei van het B. N. P. met meer dan 0,2 %

Il est utile de se référer à ce propos à l'accord gouvernemental (p. 25), où il est fait mention de :

« l'affectation des ressources par programme ou par action programmée et, de plus, sous forme d'enveloppes :

— celles-ci inclueront la totalité des dépenses liées à ces projets, c'est-à-dire aussi bien les dépenses d'investissements (charges et amortissements inclus) que les dépenses de fonctionnement;

— chaque enveloppe globale sera non-extensible sauf en ce qui concerne l'indexation dans le respect de la norme "croissance zéro". »

Le Ministre du Budget fournit ensuite les précisions suivantes :

a) *Programmes à enveloppes*

Cette méthode a déjà reçu des applications dans certains départements où un budget-programme est établi concurrentement avec le budget traditionnel (par ex. aux départements de l'Agriculture et de l'Emploi et du Travail).

b) *Imputation des charges de la Dette publique par département*

Cette formule doit permettre une meilleure analyse du coût spécifique des divers services.

Des mesures qui rencontrent des préoccupations voisines sont d'ailleurs déjà en vigueur : par exemple, les loyers des immeubles occupés par les départements sont à charge de ceux-ci, même si lesdits immeubles sont propriété de l'Etat. Le loyer est alors versé à la Régie des bâtiments. Un règlement analogue vaut pour les frais d'affranchissement.

Un autre pas dans le sens d'une meilleure possibilité de coupler les dépenses aux réalisations consiste en la spécialisation de certains emprunts. Un exemple en est fourni par les emprunts destinés spécifiquement à la construction routière. Toutefois, il ne faut pas se dissimuler que la généralisation au domaine des emprunts poserait des problèmes techniques importants.

La réalisation simultanée d'une réforme fondamentale des méthodes de gestion est impossible. Des priorités s'imposent et le Ministre souligne à cet égard le caractère urgent de l'adaptation des budgets aux exigences de la réforme institutionnelle dès la phase immédiate.

Le budget de 1979 et la norme du P. N. B.

Dans son exposé le Ministre du Budget a souligné que malgré une détérioration par rapport au budget initial, la croissance des dépenses courantes en 1979 ne dépasserait guère celle du P. N. B. « Sur base de 1 034 milliards de dépenses courantes (prenant donc en compte une douzaine de milliards supplémentaires par rapport aux 1 022 initialement prévus), la croissance des dépenses atteindrait 8 % contre 7,8 % pour le P. N. B. ».

Plusieurs membres ne partagent pas cette opinion. Selon eux, le taux de croissance des dépenses courantes serait de loin supérieur à celui du P. N. B.

Un de ces membres se réfère à cet égard à son évaluation du solde net à financer (voir supra).

Selon le Ministre du Budget il est en tout cas inexact de prétendre que le taux d'augmentation des dépenses courantes en 1979 serait supérieur de plus de 0,2 % à la crois-

zou overtreffen en derhalve hoger zou liggen dan 8 %, omdat in 1979 ongeveer 14 miljard aan B. T. W.-ontvangsten als eigen middelen van de E. E. G. worden aangerekend hetgeen in 1978 (nog) niet het geval was.

Ter staving hiervan verwijst de Minister naar de algemene toelichting van het begrotingsjaar 1979 (blz. 7) :

« Ingevolge de volledige financiering van de Europese Gemeenschap door eigen middelen wordt, vanaf 1979, het systeem van de financiële bijdragen ten laste van de nationale begroting opgeheven. Indien men, omwille van deze wijziging, zowel in de begroting 1978 als in de begroting 1979 abstractie maakt van de middelen bestemd voor de Europese Gemeenschap, die respectievelijk voor 1978 en 1979 9,3 miljard en 14,2 miljard bedragen, dan blijft de aangroei van de begroting 1979 t.o.v. die van 1978 beperkt tot 7,79 %. »

VII. Overheidsinvesteringen (Kapitaaluitgaven)

Overheidsinvesteringen en tewerkstelling

Het is volgens een lid onjuist te beweren dat alle overheidsinvesteringen in geval van laagconjunctuur anticyclisch werken en de tewerkstelling bevorderen.

De Minister van Begroting wijst erop dat uit het Plan 1976-1980 reeds een voorkeur voor de arbeidsintensieve infrastructuurwerken (bouw van scholen, ziekenhuizen en woningen) boven andere infrastructuurwerken (wegenbouw) blijkt. Die voorkeur zal ook in de toekomst gelden.

Investeringsprogramma's van 1978 en 1979

Vergelijkt men de investeringsprogramma's van 1978 en 1979 aan de hand van de algemene toelichting, dan stelt men vast dat het vastleggingsprogramma voor 1978 met 20 % steeg t.a.v. het vorige jaar (Algemene Toelichting voor het begrotingsjaar 1978, blz. 53), terwijl de groei van het vastleggingsprogramma 1979 (Algemene Toelichting voor het begrotingsjaar 1979, blz. 61) slechts 15 % bedraagt.

De Minister van Begroting wijst enerzijds op de afname van het inflatieritme en anderzijds op het feit dat het aanhouden van een jaarlijkse groeivoet van 20 % na 3 à 4 jaar het globaal bedrag van de vastleggingskredieten zou verdubbelen.

Wat de uitvoering van het investeringsprogramma 1979 betreft, deze vordert iets sneller dan in 1978 :

— op 31 maart 1978 was 18,3 % van het investeringsprogramma 1978 uitgevoerd, d.w.z. dat 35,8 miljard vastleggingen waren gedaan;

— op 31 maart 1979 was 19 % van het investeringsprogramma 1979 uitgevoerd, d.w.z. dat 45,2 miljard waren vastgelegd.

Steunend op de absolute cijfers (de vastleggingen), kan men derhalve gewagen van een groei van 23 %.

VIII. Werkgelegenheidsbeleid

De bewering van sommige leden dat ons land in vergelijking met de andere West-Europese landen geteisterd wordt door de hoogste werkloosheid, is volgens de Minister van Begroting ongegrond. Zij maakt immers abstractie

sance du P. N. B. et dépasserait dès lors 8 %, compte tenu du fait qu'en 1979 quelque 14 milliards de recettes de la T. V. A. seront inscrits comme moyens propres de la C. E. E., ce qui n'était pas (encore) le cas en 1978.

A l'appui de sa thèse le Ministre se réfère à l'exposé général du budget pour l'année budgétaire 1979 (p. 7) :

« Etant donné que la Communauté européenne sera financée entièrement par des moyens propres à partir de 1979, le système des contributions financières à charge du budget national a pris fin. Si, étant donné cette modification, l'on fait abstraction tant pour le budget de 1978 que pour le budget de 1979, des moyens destinés à la Communauté européenne qui s'élèvent pour 1978 et 1979 à respectivement 9,3 et 14,2 milliards, la croissance du budget de 1979 par rapport au budget de 1978 n'atteint encore que 7,79 %. »

VII. Investissements publics (Dépenses de capital)

Investissements publics et emploi

Selon un membre, il est inexact d'affirmer qu'en cas de basse conjoncture, tous les investissements publics ont un effet anti-cyclique et stimulent l'emploi.

Le Ministre du Budget souligne que le Plan 1976-1980 marque d'ores et déjà une préférence pour les travaux d'infrastructure à fort coefficient de travail (construction d'écoles, d'hôpitaux et de logements) par rapport à d'autres travaux d'infrastructure (construction de routes). Cette préférence vaudra également à l'avenir.

Programmes d'investissements de 1978 et 1979

Si l'on compare les programmes d'investissement de 1978 et de 1979, sur la base de l'exposé général, on constate qu'en 1978 le programme d'engagement a augmenté de 20 % par rapport à l'année précédente (exposé général de l'année budgétaire 1978 - page 53), tandis que le taux de croissance du programme d'engagement pour 1979 n'est que de 15 % (exposé général de l'année budgétaire 1979, page 61).

Le Ministre du Budget souligne, d'une part, la diminution du taux d'inflation et, d'autre part, le fait que le maintien d'un taux de croissance annuel de 20 % doublera après trois à quatre années le montant des crédits d'engagement.

Quant à l'exécution du programme d'investissements pour 1979, celle-ci progresse un peu plus rapidement qu'en 1978 :

— au 31 mars 1978, le programme d'investissement pour 1978 avait été exécuté à 18,3 %, c'est-à-dire qu'il avait été procédé à des engagements pour 35,8 milliards;

— au 31 mars 1979, le programme d'investissement pour 1979 était exécuté à 19 %, c'est-à-dire que les engagements portaient sur 45,2 milliards.

Sur la base de ces chiffres absolus (les engagements), il est donc permis de faire état d'un taux de croissance de 23 %.

VIII. Politique de l'emploi

Le Ministre du Budget estime non fondée l'affirmation de certains membres selon laquelle notre pays, comparativement aux autres pays d'Europe occidentale, connaîtrait le taux de chômage le plus élevé. En effet, cette affirma-

van de sterk uiteenlopende reglementeringen inzake werklozensteun die in de verschillende landen bestaan.

Het « Plan Spitaels »

Een lid verwijst naar een studie van het Planbureau, volgens welke het begrotingstekort met 11 miljard zou dalen en het B. N. P. een supplementaire groei van 0,5 % zou kennen dank zij het zgn. « Plan-Spitaels ».

Zijns inziens werden en worden die vooruitzichten niet bewaarheid.

De Minister van Begroting antwoordt dat de resultaten van het Planbureau door de huidige groei van het B. N. P. geenszins worden aangevochten.

Het Planbureau oordeelde immers dat de groei van het B. N. P. door het plan tot terugdringing van de werkloosheid zou worden verbeterd. Als de groeivoet beneden de prognoses blijft, betekent dat nog niet dat de berekening van het Planbureau vals is. Dit bureau vergeleek de optelling immers met en zonder het Plan tot terugdringing van de werkloosheid. Zonder dat plan zou de groei nog geringer geweest zijn dan die welke inderdaad geconstateerd wordt.

Het spreekt vanzelf dat het plan tot terugdringing van de werkloosheid op zichzelf de uitwerking van de ongunstige economische factoren niet teniet kon doen. Het heeft de druk van die ongunstige economische factoren alleen maar verlicht.

Sociale inkomensoverdrachten en tewerkstelling.

De overheidsuitgaven kunnen ingedeeld worden in twee grote categorieën : uitgaven voor goederen en diensten en de zgn. transfer- of overdrachtsuitgaven.

Het zijn in grote mate de overdrachten die verantwoordelijk zijn geweest voor de uitgavenexplosie die we sinds 1965 meegemaakt hebben.

De toename van het aandeel der transfers in de overheidsuitgaven is in de eerste plaats te wijten aan de evolutie der Rijkstoelagen aan de sociale zekerheid.

Een lid is van oordeel dat de aangroei van de sociale inkomensoverdrachten geenszins een evenredige aangroei van de tewerkstelling heeft teweeg gebracht en derhalve geenszins kan worden beschouwd als het middel bij uitstek voor de opslorping van de werkloosheid.

De Minister van Begroting antwoordt dat die redenering weliswaar onweerlegbaar is, maar niettemin op louter economische overwegingen steunt en de menselijke factor volkomen verwaarloost.

Volgens de Minister zijn er voorbeelden die bewijzen dat een politiek van sociale overdrachten in welbepaalde omstandigheden tot gunstige macro-budgettaire uitkomsten kan leiden, zoals trouwens door het Planbureau vooropgezet is in een studie die in de uiteenzetting van de Minister werd vermeld.

Zulks is o.m. te verklaren door een verschijnsel dat de Minister eveneens in zijn uiteenzetting heeft aangehaald, namelijk dat de sociale overdrachten bijna onmiddellijk en vrijwel in hun geheel voor consumptie worden aangewend (degenen die gerechtigd zijn ten aanzien van de sociale overdrachten vertonen gemiddeld een hoge consumptie-inclining).

Het lid stelt nog een andere mogelijkheid voor, nl. een grotere inspanning op het stuk van onderzoek. De Minister is de laatste om het belang van het onderzoek te onderschatten, maar hij is van mening dat iedereen het er vrijwel over eens is dat de gunstige resultaten ervan slechts op lange termijn mogen worden verwacht. Men verlieze niet uit het oog dat thans de begroting voor 1979 aan de orde is en dat van degenen die aan het bewind zijn, verwacht wordt dat zij onmiddellijk en in volle crisisperiode een oplossing voorstellen.

tion fait abstraction des réglementations fort divergentes en matière d'allocations de chômage, qui existent dans les divers pays.

Le « plan Spitaels »

Un membre se réfère à une étude du Bureau du plan, selon laquelle, grâce au « plan Spitaels », le déficit budgétaire diminuerait de 11 milliards, tandis que le P. N. B. connaîtrait une croissance supplémentaire de 0,5 %.

A son avis, ces prévisions ne se sont pas vérifiées et elles ne se vérifieront pas davantage à l'avenir.

Le Ministre du Budget répond que les résultats du Bureau du plan ne sont nullement infirmés par l'actuelle croissance du P. N. B.

Le Bureau du plan estimait en effet que la croissance du P. N. B. serait améliorée par le plan de résorption du chômage. Ce n'est pas parce que la croissance est moindre que prévue, que le calcul du Bureau du plan était faux. Celui-ci comparait en effet l'addition avec ou sans le plan de résorption du chômage. Sans ce plan, la croissance aurait tout simplement été encore plus faible que celle effectivement constatée.

Bien entendu, le plan de résorption du chômage ne pouvait annuler à lui seul les effets de facteurs économiques défavorables. Il a simplement atténué les facteurs économiques défavorables.

Transferts de revenus sociaux et emploi.

Les dépenses publiques peuvent être divisées en deux grandes catégories : dépenses en biens et en services et les dépenses dites « de transfert ».

Ce sont, pour une large part, les transferts qui ont été responsables de l'« explosion » des dépenses à laquelle nous assistons depuis 1965.

L'accroissement de la part des transferts dans les dépenses publiques est dû en premier lieu à l'évolution des subventions de l'Etat en matière de sécurité sociale.

Un membre est d'avis que l'accroissement des transferts de revenus sociaux n'a nullement entraîné un accroissement proportionnel de l'emploi et ne peut donc être considéré comme le moyen par excellence de résorption du chômage.

Le Ministre du Budget répond qu'un tel raisonnement même s'il était irréfutable, n'en serait pas moins basé sur des considérations purement économiques négligeant complètement les facteurs humains.

Selon le Ministre, des exemples tendent plutôt à prouver qu'une politique de transferts sociaux dans des circonstances bien définies peut conduire à des résultats macro-budgettaires favorables comme l'a d'ailleurs établi le Bureau du Plan dans une étude que le Ministre a évoquée dans son exposé.

Le fait est dû entre autres, à un phénomène que le Ministre a également signalé dans son exposé, à savoir que la quasi-totalité des transferts sociaux se transforment quasi instantanément en consommation. (Les bénéficiaires de transferts sociaux ont une propension moyenne à la consommation très élevée.)

Le membre suggère comme autre possibilité, un effort accru en matière de recherche. Le Ministre sera le dernier à sous-estimer l'intérêt de la recherche, mais il pense que tout le monde sera d'accord pour reconnaître que les effets bénéfiques ne peuvent être attendus qu'à long terme.

Il convient de ne pas oublier qu'on examine actuellement le budget pour 1979 et que les responsabilités du pouvoir imposent des solutions immédiates en pleine période de récession.

Terloops vraagt een lid of in 1979 reeds enige inspanning zal worden geleverd met het oog op het ongedaan maken van het deficit van de sociale zekerheid. Een ander lid repliceert dat het ongedaan maken van het deficit een hervorming van de sociale zekerheid veronderstelt. Hoewel in de Regeerverklaring melding wordt gemaakt van dergelijke hervorming, zal deze vermoedelijk niet meer rustig worden aangetast in 1979 en misschien ook nog niet in 1980 !

Globaal voorstel voor te leggen aan de sociale gesprekspartners

In de Regeeringsverklaring wordt melding gemaakt van een globaal voorstel dat zal worden voorgelegd aan de sociale gesprekspartners en dat inzonderheid betrekking heeft op volgende doelstellingen :

- 1) geleidelijke verkorting van de werktijd met als algemene doelstelling te komen tot de 36 urenweek tegen eind 1981;
- 2) aanwerving van bijkomend personeel met het oog op een vermeerdering met 3 % van het aantal werkplaatsen in de ondernemingen (tegen eind 1981);
- 3) verbetering van de rentabiliteit van de ondernemingen door een vermindering van de door de ondernemingen gedragen lasten met compensatie door de Staat;
- 4) compensatie van de weerslag van de vermindering van de werktijd en van de verplichte aanwerving op de kostenprijzen door loonmatiging. De Regering zou tevens maatregelen nemen om de andere inkomsten tot dezelfde matiging te brengen.

Wat de verbetering van de rentabiliteit van de ondernemingen betreft, wordt in de Regeeringsverklaring voorts gepreciseerd dat een vermindering van de door de ondernemingen gedragen lasten gelijk aan 15 % zou kunnen worden toegepast op de lasten voor de sociale zekerheid die door de ondernemingen worden gedragen, met uitzondering van de bijdragen voor jaarlijkse vakantie, arbeidsongevallen en beroepsziekten.

Deze vermindering zou niet van toepassing zijn op de beschermde sectoren, zoals :

- energie : brandstof, aardolie, gas en elektriciteit;
- openbaar vervoer en verkeer;
- banken, verzekeringen en andere financiële sectoren;
- de diensten van openbaar nut.

In antwoord op de vraag van een lid wijst de Minister van Begroting erop, dat hij in zijn uiteenzetting melding gemaakt heeft van een meeruitgave door het Rijk ten bedrage van 18 i.p.v. 27 miljard, ervan uitgaand dat de vermindering met 15 % van kracht zou worden op 1 april 1979.

Voorts bevestigt de Minister van Begroting in antwoord op een andere vraag dat de Regering in geval van mislukken van het sociaal overleg haar globaal voorstel niet zal « opleggen ».

Terloops vraagt een lid of het geen aanbeveling verdient de financiële instellingen en ondernemingen ertoe aan te zetten hun reserves meer aan te wenden voor roerende beleggingen bij Belgische bedrijven.

Bij wijze van voorbeeld verwijst hij naar het reglement betreffende de controle op de verzekeringsondernemingen, dat als het ware onroerende beleggingen aanmoedigt.

Het risico van onroerende beleggingen is gering, doch hun stimulans voor de economie is al even gering.

Aan de roerende beleggingen van de financiële instellingen en ondernemingen zou misschien de Staatswaarborg kunnen worden gekoppeld.

Un membre demande incidemment si certains efforts seront consentis en 1979 en vue de résorber le déficit de la sécurité sociale. Un autre membre répond que la résorption de ce déficit suppose la réforme de la sécurité sociale. Bien qu'il soit question de cette réforme dans la déclaration gouvernementale, elle ne sera vraisemblablement pas entamée sérieusement en 1979 et peut-être même pas en 1980 !

Proposition globale à soumettre aux interlocuteurs sociaux

La déclaration gouvernementale fait état d'une proposition globale qui sera soumise aux interlocuteurs sociaux et qui portera notamment sur les objectifs suivants :

- 1) réduction progressive du temps de travail, l'objectif général étant la réalisation, pour fin 1981, de la semaine des 36 heures;
- 2) recrutement de personnel supplémentaire dans le but d'augmenter de 3 % d'ici fin 1981, le nombre d'emplois dans les entreprises;
- 3) amélioration de la rentabilité des entreprises par une réduction des charges supportées par les entreprises avec compensation par l'Etat;
- 4) compensation de l'impact de la réduction du temps de travail et du recrutement obligatoire sur les prix de revient par une modération salariale. Le Gouvernement prendrait des mesures afin d'amener les autres revenus à la même modération.

En ce qui concerne l'amélioration de la rentabilité des entreprises, la déclaration gouvernementale précise qu'une réduction équivalente à 15 % de la charge de la sécurité sociale supportée par les entreprises, à l'exclusion de celle relative aux vacances annuelles, aux maladies professionnelles et aux accidents du travail, pourrait être appliquée.

Cette réduction ne s'appliquerait pas aux secteurs protégés tels que :

- énergie : combustibles, pétrole, gaz et électricité;
- transports publics et communications;
- banques : assurances et autres secteurs financiers;
- les services d'utilité publique.

En réponse à la question d'un membre le Ministre du Budget signale que, dans son exposé, il a fait état d'une dépense supplémentaire par l'Etat de 18 au lieu de 27 milliards en partant de l'hypothèse que la réduction de 15 % entrerait en vigueur au 1^{er} avril 1979.

D'autre part, en réponse à une autre question, le Ministre du Budget confirme qu'en cas d'échec de la concertation sociale, le Gouvernement « n'imposera pas » sa proposition globale.

Un membre demande s'il ne serait pas souhaitable d'inciter les institutions et les sociétés financières à affecter une part plus importante de leurs réserves à des placements mobiliers auprès d'entreprises belges.

Il se réfère à titre d'exemple au règlement relatif au contrôle des entreprises d'assurances, qui encourage, en quelque sorte, les placements immobiliers.

Si le risque des placements immobiliers est faible, leur effet de stimulation sur l'économie est tout aussi minime.

Peut-être la garantie de l'Etat pourrait-elle être accordée aux placements mobiliers des institutions et entreprises financières.

Nationale Maatschappij voor de Huisvesting en tewerkstelling

Een lid vraagt of het juist is dat de Nationale Maatschappij voor de Huisvesting werd aangemaand (voorlopig) geen beroep meer te doen op de binnenlandse kapitaalmarkt en dit om de leningscapaciteit van het Rijk op die markt niet in het gedrang te brengen.

Een lening van de N. M. H. zou nochtans een gunstige invloed hebben op het stuk van de werkgelegenheid, aangezien de bouwnijverheid onbetwistbaar een arbeidsintensieve sector is.

Volgens de Minister van Financiën wordt de activiteit van de N. M. H. geenszins afgeremd door het uitstellen van een openbare lening. Naast het plaatsen van obligaties op de kapitaalmarkt, kan de N. M. H. immers ook leningen aangaan bij financiële instellingen en institutionele beleggers. Van die mogelijkheid werd trouwens gebruik gemaakt gedurende de voorbije maanden. Bij het koninklijk besluit van 29 maart 1979 werd de N. M. H. gemachtigd om onder Staatswaarborg een lening in tranches uit te geven voor een totaal bedrag van 5 miljard F. Deze lening zal eveneens bij financiële instellingen en institutionele beleggers worden geplaatst. Men mag dus besluiten dat de arbeidsintensieve activiteit van de N. M. H. geenszins in het gedrang komt.

Voorts wijst de Minister van Financiën erop dat het zogenaamde uitstel van de openbare N. M. H.-lening het gevolg is van een theoretische uitgifte-kalender die in november 1978 werd opgesteld. Het is duidelijk dat dergelijke kalender voor gegronde herzieningen vatbaar is. Trouwens in het verleden werd reeds vaak afgeweken van de vooraf opgestelde kalender.

Gezien de financieringsmiddelen waarover de N. M. H. via de plaatsing van kasbons bij de financiële instellingen en de institutionele beleggers beschikt, werd het nochtans opportuun geacht de openbare lening van die instelling uit te stellen en voorrang te verlenen aan een openbare lening van de Staat, wiens financieringsbehoeften tijdens de eerste helft van het jaar steeds belangrijk zijn.

Een gelijktijdig optreden op de kapitaalmarkt van de N. M. H. en van de Staat zou een te sterke vraag tot gevolg hebben en nadelig werken op de intrestvoeten.

IX. Gevolgen van de door de Regering Vanden Boeynants getroffen maatregelen

a) Landsverdediging

In verband met het Hawk Helip-programma werd een beslissing genomen. De Minister van Begroting verwijst naar de passus in de regeringsverklaring (blz. 36 — 2 a.) :

« De begroting van landsverdediging zal beperkt zijn tot de groei van de begrotingen van de overige departementen, met uitzondering van de kredieten voor de Rijksschuld en de werkloosheid. Binnen die begroting zal de jaarlijkse groei van de uitgaven voor militaire uitrustingen voorzien in het tienjarig plan, 6 % niet mogen overschrijden ».

Het is evident dat ook het Hawk Helip- en het Milan programma daarvoor in aanmerking komen.

De vorige regering heeft voor beide programma's verbintenissen ten belope van 10 miljard aangegaan : Milan (5,65 miljard) en Hawk Helip (4,65 miljard).

Bedoelde beslissingen werden genomen op de vergaderingen van de Ministerraad van 21 december 1978 en van 18 januari 1979.

La Société nationale du logement et l'emploi

Un membre demande s'il est exact que la Société nationale du logement a été invitée à renoncer provisoirement à tout nouvel appel au marché intérieur des capitaux, afin de ne pas compromettre la capacité d'emprunt de l'Etat sur ce marché.

Un emprunt de la S. N. L. aurait toutefois une incidence favorable sur l'emploi, étant donné que la construction est de toute évidence un secteur à fort coefficient de travail.

Le Ministre des Finances estime que l'ajournement d'un emprunt public ne compromet nullement l'activité de la S. N. L. Parallèlement au placement d'obligations sur le marché des capitaux, la S. N. L. peut, en effet, contracter des prêts auprès des institutions financières et des investisseurs institutionnels. Il a d'ailleurs été recouru à cette possibilité au cours des mois écoulés. L'arrêté royal du 29 mars 1979 a autorisé la S. N. L. à émettre sous la garantie de l'Etat plusieurs tranches d'emprunt pour un montant global de 5 milliards de F. Cet emprunt sera également placé auprès des institutions financières et des investisseurs institutionnels. On peut donc conclure que l'activité de la S. N. L., qui est une activité à fort coefficient de travail, n'est nullement compromise.

Le Ministre souligne, en outre, que le report de l'emprunt public de la S. N. L. résulte de l'application d'un calendrier théorique d'émission, qui a été arrêté en novembre 1978. Il est évident qu'un tel calendrier peut faire l'objet d'aménagements justifiés. Dans le passé, il a d'ailleurs été souvent dérogé au calendrier préétabli.

Compte tenu des possibilités de financement dont la S. N. L. dispose par le biais du placement de bons de caisse auprès des institutions financières et des investisseurs institutionnels, il a été jugé opportun de reporter l'emprunt public de cette institution et d'accorder la priorité à un emprunt public de l'Etat, dont les besoins de financement sont toujours importants au cours du premier semestre de l'année.

Une intervention simultanée de la S. N. L. et de l'Etat sur le marché des capitaux entraînerait une demande trop importante et aurait une incidence défavorable sur les taux d'intérêt.

IX. Conséquences des mesures prises par le Gouvernement Vanden Boeynants

a) Défense nationale

Une décision a été prise en ce qui concerne le programme Hawk Helip. Le Ministre du Budget se réfère au passage de la déclaration gouvernementale (page 36 — 2a) :

« Le budget de la Défense nationale sera limité à la croissance des budgets des autres départements, crédits relatifs à la dette publique et au chômage exclus. Dans ce budget, la croissance annuelle des dépenses d'équipement militaire inscrite au plan décennal ne pourra dépasser 6 % ».

Il est évident que les programmes Hawk Helip et Milan devront s'insérer dans ce cadre.

Le Gouvernement précédent a pris des engagements de l'ordre de 10 milliards pour les deux programmes : Milan (5,65 milliards) et Hawk Helip (4,65 milliards).

Ces décisions ont été prises lors des Conseils des ministres du 21 décembre 1978 et du 18 janvier 1979.

Het gaat uiteraard om uitgaven die over drie of vier jaar zijn gespreid.

De vraag rijst of dergelijke beslissingen opportuun zijn gelet op de budgettaire toestand.

Het Milan programma was reeds aan de gang ingevolge vroegere besluiten. Maar de belangrijkste rechtvaardiging is dat de beslissing de gelegenheid heeft geboden tot een ingrijpende herziening van het begrotingsbeleid inzake Landsverdediging.

Zo is aangenomen dat :

— het groeitempo van de begroting van Landsverdediging dat van de Rijksbegroting (werkloosheid uitgezonderd) niet te boven mag gaan;

— op het tienjarenplan een maximum groeitempo van 6 % per jaar (tegen lopende prijzen) wordt toegepast;

— de Regering de nodige besluiten zou nemen aangaande de als prioritair aanvaarde programma's;

— de procedure inzake domaniale vernieuwing (met schatkistvoorschotten) wordt herzien.

Daaruit volgt dat de begroting van Landsverdediging bijgevolg bedwongen wordt door een aantal maatregelen die het mogelijk maken dat bedoelde begroting op dezelfde manier als de andere begrotingen stevig in de hand wordt gehouden.

b) *Werknemerspensioenen (inhalen)*

De genomen maatregelen komen in de Rijksbegroting tot uiting via een bijkomende uitgave van 605 miljoen F (het pensioenstelsel moet 5,4 miljard zelf dragen).

c) *IJzer- en staalindustrie, textiel en scheepsbouw*

De vorige regering was reeds van oordeel dat de herstructurering van deze drie sectoren voor 1979 volgende aanvragen om kredieten zou uitlokken :

IJzer- en staalindustrie : nihil

Textiel : 300 miljoen (lopende uitgaven);

Scheepsbouw : 3 200 miljoen (kapitaaluitgaven).

Toch zal de herstructurering in 1979 een uitgave buiten begroting van 24 miljard meebrengen (N. I. M., G. I. M. en N. M. K. N.), hetgeen het beroep op de kapitaalmarkt uiteraard zal bemoeilijken.

De gevolgen op lange termijn zien er als volgt uit :

IJzer- en staalindustrie

De financieringsbehoeften tijdens de volgende vijf jaar belopen 75,8 miljard (waarvan 20,3 in 1979).

Voor 1979 zullen er voor de begroting weinig of geen gevolgen zijn, aangezien de interest en de afbetalingen ingevolge de voorfinanciering pas vanaf 1980 verschuldigd zijn.

Voorvoemd bedrag is als volgt onderverdeeld :

	miljard
Participaties	7,1
Omzetting van financiële lasten	21,5
Financiering van nieuwe investeringen	26,0
Terugvorderbare voorschotten	3,5
Consolidatie van residuele kredieten	17,7
	75,8

Il s'agit bien entendu, de dépenses échelonnées sur trois ou quatre ans.

On peut se poser la question de l'opportunité de prendre de telles décisions, compte tenu de la situation budgétaire.

En ce qui concerne le programme Milan, celui-ci était déjà en cours à la suite de décisions antérieures. Toutefois, la justification essentielle est que la décision a été l'occasion d'une refonte très poussée de la politique budgétaire en matière de défense nationale.

Ainsi il a été acquis que :

— le rythme de croissance du budget de la Défense nationale ne pourrait dépasser celui de l'ensemble du budget (chômage exclu);

— le plan décennal serait soumis à la contrainte d'une croissance de 6 % l'an (en francs courants);

— le Gouvernement prendrait les décisions en ce qui concerne les programmes qualifiés de prioritaires;

— la procédure de rénovation domaniale (avec avances du Trésor) serait revue.

Il résulte que le budget de la Défense nationale sera donc soumis à un ensemble de contraintes qui doit en permettre la maîtrise au même titre que les autres budgets.

b) *Pensions des salariés (rattrapage)*

Les mesures prises se traduiront dans le budget de l'Etat par une dépense supplémentaire de l'ordre de 605 millions de F (le régime des pensions devra supporter 5,4 milliards).

c) *Sidérurgie, Textile et Construction navale*

Le gouvernement précédent estimait déjà que la restructuration de ces trois secteurs provoquera, pour 1979, les demandes de crédits supplémentaires suivantes :

Sidérurgie : néant

Textile : 300 millions (dépenses courantes)

Construction navale : 3 200 millions (dépenses de capital).

Cependant, la restructuration entraînera, en 1979, une débudgétisation de l'ordre de 24 milliards (S. N. I., S. R. I., S. N. C. I.) ce qui alourdira fatalement le recours au marché des capitaux.

Les conséquences à plus long terme se présentent comme suit :

Sidérurgie

Les besoins du financement pour les 5 prochaines années s'élèveront à 75,8 milliards (dont 20,3 en 1979).

L'incidence budgétaire pour 1979 sera nulle ou presque puisque les intérêts et les amortissements ne seront dus qu'en 1980 à cause du préfinancement.

Ce montant est ventilé comme suit :

	milliards
Prise de participation	7,1
Conversion de charges financières	21,5
Financement de nouveaux investissements	26,0
Avances récupérables	3,5
Consolidation de crédits résiduels	17,7
	75,8

Textiel

De bijzondere steun (anders gezegd buiten de steun aan de economische expansie) omvat drie delen, waarvan de budgettaire last voor 1979 de volgende is :

Sociaal : 450 miljoen (waarvan 150 uitgetrokken op de begroting);

Economisch : 200 miljoen (op de begroting uitgetrokken);

Trekkingsrechten : — (waarschijnlijk tamelijk beperkt).

Scheepsbouw

In lopende uitgaven zal de rentelast in 1979 340 miljoen bedragen (uitgetrokken op de begroting).

* * *

Prijs van het beleid tot subsidiëring van de kolenmijnindustrie

Naar aanleiding van het debat heeft de Minister van Begroting op verzoek van een lid de volgende gegevens verstrekt in verband met de ontwikkeling van de rechtstreekse toelagen aan de kolenmijnen :

1977	...	8,7 miljard
1978	...	9,5 miljard
1979	...	11,1 miljard

D. — BESPREKING VAN DE ARTIKELEN EN STEMMINGEN

Ingevolge de Kamerontbinding in november was het onmogelijk de Rijksmiddelen- en Rijksschuldbegrotingen bijtijds nl. vóór 31 december, te kunnen stemmen, hoewel deze begrotingen reeds waren ingediend. Op 30 oktober 1978 werd dan ook een ontwerp van financiewet voor het begrotingsjaar 1979 ingediend (zie stuk van de Kamer n° 506/1 — 1979/1979).

Dit ontwerp bevat in zijn Sectie II — « Financiële bepalingen », de toelating om voor het gehele jaar 1979 de belastingen te innen. Daarnaast zijn er nog andere artikelen die ook, hetzij in de Rijksmiddelen- hetzij in de Rijksschuldbegroting zijn opgenomen. Aangezien het ontwerp van financiewet, de wet van 29 november 1978 is geworden is het nutteloos deze artikelen in de Rijksmiddelen- en Rijksschuldbegroting te handhaven.

Uit de Rijksmiddelenbegroting moeten dus de artikelen 3 tot en met 12 worden geschrapt die overeenstemmen met de artikelen 18 tot 21 en 23 tot 28 van de financiewet.

Om dezelfde redenen moeten de artikelen 2 en 3 van de Rijksschuldbegroting worden geschrapt daar zij reeds als de artikelen 29 en 30 in de financiewet voorkomen.

STEMMINGEN

a) *Rijksmiddelenbegroting voor 1979*

De artikelen 1, 2 en 13 alsmede de gehele begroting worden aangenomen met 15 tegen 1 stem.

b) *Rijksschuldbegroting voor 1979*

De artikelen 1 en 4 tot en met 6, alsmede de gehele begroting worden aangenomen met 15 tegen 1 stem.

Textile

L'aide spéciale (c'est-à-dire en dehors de l'aide à l'expansion économique) comporte 3 volets, dont la charge budgétaire pour 1979 est la suivante :

Social : 450 millions (dont 150 sont prévus au budget);

Economique : 200 millions (prévus au budget);

Droits de tirages : — (vraisemblablement assez réduits).

Construction navale

En dépenses courantes, la charge des intérêts s'élèvera, en 1979, à 340 millions (prévus au budget).

* * *

Coût de la politique de subvention à l'industrie charbonnière

A l'occasion de ce débat, le Ministre du Budget a fourni à la demande d'un membre, l'évolution des subventions directes aux charbonnages :

1977	...	8,7 milliards
1978	...	9,5 milliards
1979	...	11,1 milliards

D. — DISCUSSION DES ARTICLES ET VOTES

A la suite de la dissolution des Chambres en novembre dernier il était impossible de voter en temps utile, c'est-à-dire avant le 31 décembre, le budget des Voies et Moyens ainsi que le budget de la Dette publique, bien que ces budgets aient déjà été déposés. C'est la raison pour laquelle a été déposé le 30 octobre 1978 un projet de loi de finances pour l'année budgétaire 1979 (Voir Doc. Chambre n° 506/1 — 1978-1979).

Ce projet, dans sa section II — « Dispositions financières », prévoit l'autorisation de lever des impôts pour l'ensemble de l'année 1979. Le projet comporte encore d'autres articles qui figurent également soit dans le budget des Voies et Moyens, soit dans le budget de la Dette publique. Le projet de loi de Finances étant devenu la loi du 29 novembre 1978, il est inutile de maintenir ces articles dans le budget des Voies et Moyens et dans le budget de la Dette publique.

Les articles 3 à 12 inclus du budget des Voies et Moyens, qui correspondent aux articles 18 à 21 et 23 à 28 de la loi de finances, doivent dès lors être supprimés.

Les articles 2 et 3 du budget de la Dette publique sont supprimés pour les mêmes motifs, étant donné qu'ils figurent déjà à la loi de finances (articles 29 et 30).

VOTES

a) *Budget des Voies et Moyens pour l'année budgétaire 1979*

Les articles 1, 2 et 13 ainsi que l'ensemble du budget sont adoptés par 15 voix contre 1.

b) *Budget de la Dette publique pour 1979*

Les articles 1 et 4 à 6 inclus ainsi que l'ensemble du budget sont adoptés par 15 voix contre 1.

c) *Wetsontwerp houdende aanpassing van de Rijksschuld-
begroting van 1978*

De Regering heeft een amendement ingediend (Stuk n° 5-II/2) dat de verminderingen van de niet gesplitste kredieten — lopende uitgaven voor het lopende jaar, beperkt tot 1 276,5 i.p.v. 1 849,2 miljoen.

Dit amendement wordt aangenomen met 15 stemmen en 1 onthouding.

De artikelen en het gehele ontwerp worden aangenomen met 15 tegen 1 stem.

De Voorzitter
De Rapporteur, *van de Commissie voor de Begroting,*
G. VERHAEGEN Ch.-F. NOTHOMB

De Voorzitter
van de Commissie voor de Financiën,
G. BOEYKENS

TEKSTEN AANGENOMEN DOOR DE COMMISSIE

a) *Rijksmiddelenbegroting voor het begrotingsjaar 1979*

Artikel 1

Voor het begrotingsjaar 1979 worden de lopende ontvangsten van de Staat geraamd :

Voor de fiscale ontvangsten, op ...	F	914 865 000 000
Voor de niet-fiscale ontvangsten, op	F	26 876 400 000

Zegge te zamen	F	941 741 400 000
-----------------------	---	-----------------

overeenkomstig Titel I van de hierbijgaande tabel.

Art. 2

Voor het begrotingsjaar 1979 worden de kapitaalontvangsten geraamd op de som van 13 034 500 000 F, overeenkomstig Titel II van de hierbijgaande tabel.

Art. 3

Deze wet treedt in werking op 1 januari 1979.

b) *Rijksschuldbegroting voor het begrotingsjaar 1979*

Artikel 1

Voor de uitgaven van de Rijksschuld voor het begrotingsjaar 1979 worden kredieten geopend ten bedrage van :

c) *Projet de loi ajustant le budget de la Dette publique de l'année budgétaire 1978.*

Le Gouvernement a présenté un amendement (Doc. n° 5-II/2) ramenant la réduction des crédits non dissociés pour l'année en cours de 1 849,2 millions à 1 276,5 millions.

Cet amendement est adopté par 15 voix et 1 abstention.

Les articles et l'ensemble du projet sont adoptés par 15 voix contre 1.

Le Président
Le Rapporteur, *de la Commission du Budget,*
G. VERHAEGEN Ch.-F. NOTHOMB

Le Président
de la Commission des Finances,
G. BOEYKENS

TEXTES ADOPTES PAR LA COMMISSION

a) *Budget des Voies et Moyens pour l'année budgétaire 1979*

Article 1

Pour l'année budgétaire 1979, les recettes courantes de l'Etat sont évaluées :

Pour les recettes fiscales, à	F	914 865 000 000
Pour les recettes non fiscales, à ...	F	26 876 400 000

Soit ensemble	F	941 741 400 000
----------------------	---	-----------------

conformément au Titre I du tableau ci-annexé.

Art. 2

Pour l'année budgétaire 1979, les recettes en capital sont évaluées à la somme de 13 034 500 000 F, conformément au Titre II du tableau ci-annexé.

Art. 3

La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 1979.

b) *Budget de la Dette publique pour l'année budgétaire 1979*

Article 1

Il est ouvert pour les dépenses de la Dette publique afférentes à l'année budgétaire 1979 des crédits s'élevant aux montants ci-après :

(In miljoen F)

(En millions de F)

	Niet gesplitste kredieten — Crédits non dissociés	Gesplitste kredieten — Crédits dissociés		
		Vastleggings-kredieten — Crédits d'engagement	Ordonnancerings-kredieten — Crédits d'ordonnancement	
Lopende uitgaven (Titel I)	99 867,6	—	—	Dépenses courantes (Titre I).
Kapitaaluitgaven (Titel II)	392,2	—	—	Dépenses de capital (Titre II).
Totaal voor Titels I en II	100 259,8	—	—	Total pour les Titres I et II.
Aflossingen van de Rijksschuld (Titel III)	61 771,9	—	—	Amortissements de la dette publique (Titre III).
Totaal	162 031,7	—	—	Total.

Die kredieten worden opgesomd onder de Titels I, II en III van de bij deze wet gevoegde tabel.

Art. 2

De verrichtingen op de speciale fondsen die voorkomen in Titel IV van de bij deze wet gevoegde tabel worden geraamd op 33 715 100 000F voor de ontvangsten en op 33 715 00 000 F voor de uitgaven.

Art. 3

De wijze van beschikking over het tegoed vermeld voor de fondsen ingeschreven in Titel IV van de bij deze wet gevoegde tabel, wordt aangeduid naast het nummer van het artikel dat op elk dezer betrekking heeft.

De fondsen en rekeningen waarop door bemiddeling van de Minister van Financiën wordt beschikt, worden door het reken B aangeduid.

Art. 4

De Schatkist is gemachtigd voorschotten toe te kennen wanneer de rekening van het fonds, dat het voorwerp uitmaakt van artikel 60.01.B van Titel IV van de tabel, debet staat.

c) Wetsontwerp houdend aanpassing van de Rijksschuld-begroting van 1978.

I. — Kredietaanpassingen

Artikel 1

De kredieten, ingeschreven onder de Titel I — Lopende uitgaven en onder de Titel III — Aflossingen van de Rijksschuld van de begroting van de Rijksschuld voor het begro-

Ces crédits sont énumérés aux Titres I, II et III du tableau annexé à la présente loi.

Art. 2

Les opérations effectuées sur les fonds spéciaux figurant au Titres IV du tableau joint à la présente loi sont évaluées à 33 715 100 000 F pour les recettes et à 33 715 000 000 F pour les dépenses.

Art. 3

Le mode de disposition des avoirs mentionnés aux fonds inscrites au Titre IV du tableau joint à la présente loi est indiqué en regard du numéro de l'article se rapportant à chacun d'eux.

Les fonds et comptes sur lesquels il est disposé à l'intervention du Ministre des Finances sont désignés par l'indice B.

Art. 4

Le Trésor est autorisé à consentir des avances lorsque le compte du fonds qui fait l'objet de l'article 60.01.B du Titre IV du tableau se trouvera en position débitrice.

c) Projet de loi ajustant le budget de la Dette publique de l'année budgétaire 1978.

I. — Ajustements des crédits

Article 1

Les crédits prévus au Titre I — Dépenses courantes et au Titre III — Amortissements de la dette publique du budget de la Dette publique pour l'année budgétaire 1978 sont

tingsjaar 1978 worden aangepast volgens de omstandige vermeldingen in de bij deze wet gevoegde tabel en ten belope van :

(In miljoenen frank)

ajustés suivant les données détaillées du tableau annexé à la présente loi et à concurrence de :

(En millions de francs)

AANPASSINGEN	Niet gesplitste kredieten — Crédits non dissociés	Gesplitste kredieten — Crédits dissociés		AJUSTEMENTS
		Vastleggings-kredieten — Crédits d'engagement	Ordonnancerings-kredieten — Crédits d'ordonnancement	
Titel I <i>Lopende uitgaven</i>				Titre I <i>Dépenses courantes</i>
Bijkredieten voor het lopend jaar	435,1	—	—	Crédits supplémentaires de l'année courante.
Verminderingsen	1 276,5	—	—	Réductions.
Bijkredieten voor vroegere jaren	26,3	—	—	Crédits supplémentaires pour années antérieures.
Titel III <i>Aflossingen van de Rijksschuld</i>				Titre III <i>Amortissements de la Dette publique</i>
Bijkredieten voor het lopend jaar	19,0	—	—	Crédits supplémentaires de l'année courante.

II. — Diverse bepalingen

Art. 2

De bij deze wet toegestane kredieten zullen door de algemene middelen der Schatkist gedekt worden.

Art. 3

Deze wet treedt in werking de dag waarop ze in het *Belgisch Staatsblad* wordt bekendgemaakt.

II. — Dispositions diverses

Art. 2

Les crédits ouverts par la présente loi seront couverts par les ressources générales du Trésor.

Art. 3

La présente loi entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*.