BELGISCHE SENAAT

ZITTING 1989-1990

10 JULI 1990

Voorstel van wet betreffende de financiering van de Rijksschuld

(Ingediend door de heer Lenfant)

TOELICHTING

1. Beschouwingen van algemene aard

Van alle Westerse landen en van wellicht alle landen ter wereld, heeft het onze de grootste overheidsschuld. Zij bedraagt ongeveer 133 pct. van ons bruto nationaal produkt, terwijl het Europese gemiddelde minder dan 60 pct. van het B.N.P. bedraagt.

Dit heeft voor de Belgische overheidsfinanciën bijzonder zware gevolgen, wat vooral blijkt uit de vergelijking met het gemiddelde in de Europese landen: onze rentelast bereikt 10,5 pct. van het B.N.P. tegenover 4,5 pct. voor de andere Europese landen; onze financieringsbehoefte ligt op 6,5 pct. van het B.N.P. tegenover minder dan 3 pct. elders; onze fiscale ontvangsten bedragen 44 pct. van het B.N.P. tegenover 40 pct. voor de overige Europese landen. Voorts is het ook zo dat het percentage van onze investeringen en van de overheidsuitgaven lager ligt dan het Europese gemiddelde.

Globaal genomen is ons begrotingstekort sedert 1982 van jaar tot jaar afgenomen. De O.E.S.O. zelf heeft bevestigd dat van al haar Lid-Staten, ons land zich de grootste inspanningen heeft getroost. Dat belet evenwel niet dat wij ons nog op 6,5 pct. van het B.N.P. bevinden. Toegegeven, in Italië is dat nog

SENAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1989-1990

10 JUILLET 1990

Proposition de loi concernant le financement de la dette publique

(Déposée par M. Lenfant)

DEVELOPPEMENTS

1. Considérations générales

En Occident, et peut-être dans le monde, notre pays est en tête pour la masse de la dette publique. Celle-ci représente environ 133 p.c. de notre produit national brut contre une moyenne européenne inférieure à 60 p.c. du P.N.B.

Les conséquences pour les finances publiques belges sont sévères, surtout si l'on compare avec l'ensemble des pays européens: charges d'intérêts s'élevant à 10,5 p.c. du P.N.B. contre 4,5 p.c. pour l'Europe; besoin de financement: 6,5 p.c. du P.N.B. contre un peu moins de 3 p.c.; recettes fiscales s'élevant à 44 p.c. du P.N.B. contre 40 p.c. pour l'Europe; et des taux d'investissement et de consommation publique inférieurs à la moyenne européenne.

Globalement, depuis 1982, on a diminué le déficit chaque année. L'O.C.D.E. a elle même reconnu que la Belgique a fait les plus grands efforts de tous les pays membres. Mais nous en sommes encore à 6,5 p.c. du P.N.B. Bien sûr, l'Italie en est encore à 10 p.c., mais le Royaume-Uni se permet même un petit excédent en

10 pct., doch het Verenigd Koninkrijk heeft over 1988 zelfs een klein batig saldo gerealiseerd waardoor het tijdens de volgende jaren zijn schulden zal kunnen terugbetalen. Ofschoon het tekort van de Verenigde Staten slechts iets minder dan 2 pct. bedraagt, heeft het reeds tot heel wat protest en ongerustheid aanleiding gegeven. *Quod licet Jovi, non licet bovi,* zoveel is duidelijk.

2. Oorzaken van de slechte toestand van de overheidsfinanciën

Als een van de belangrijkste oorzaken van de aftakeling van onze overheidsfinanciën, is er in de eerste plaats het plotse afbreken van de groei als gevolg van de petroleumcrises, waardoor de normale ontwikkeling van de fiscale ontvangsten werd afgeremd en de uitgaven stegen: werkloosheid, steun aan ondernemingen, enz.

Teneinde de omvang van de werkloosheid te verdoezelen, heeft men lapmiddelen bedacht door onechte arbeidsplaatsen te creëren en door werknemers voortijdig op pensioen te stellen. Die ingrepen zijn de begroting duur te staan gekomen.

De grootste schadepost was ongetwijfeld het massaal in dienst nemen van nieuwe ambtenaren zonder dat daarbij enig overleg of inzicht te pas is gekomen. Dat teveel aan werknemers had bijna geen grensproduktiviteit, zo die al niet negatief uitviel.

Als gevolg daarvan kennen wij op dit ogenblik slechts een geringe groei, ofschoon de opeenvolgende regeringen getracht hebben die vergissingen goed te maken.

Tot slot zijn de rentevoeten precies tien jaar geleden op het mondiale vlak meer dan fors gaan stijgen. Dat wat toe te schrijven aan verschillende oorzaken: het overheidstekort zelf dat tot een overmatige kredietaanvraag heeft geleid, de ondoordachte leningen van de derde-wereldlanden (vooral die welke de inmiddels zeer duur geworden olie moesten importeren), de verzwakking van de spaargewoonten van particulieren en bedrijven met dalende of stagnerende inkomsten en de verwachting van het publiek dat de inflatie voor de deur stond, vielen samen met de eindelijk duidelijk geformuleerde bedoeling van de regeringen om de inflatie te allen prijze een halt toe te roepen. Ten slotte was er ook nog de wens van de Verenigde Staten om kapitaal aan te trekken teneinde de dollarkoers te ondersteunen.

Bij het begin van dit decennium was België niet alleen de gevolgen van zijn eigen vergissingen aan het herstellen, maar was bovendien nog opgenomen in die wereldwijde draaikolk.

1988 qui doit lui permettre de rembourser sa dette au cours des années qui viennent. Le déficit des Etats-Unis ne s'élève qu'à un peu moins de 2 p.c., ce qui provoque déjà les clameurs et les inquiétudes que l'on sait. Manifestement, *quod licet Jovi, non licet bovi.*

2. Causes du délabrement des finances publiques

Parmi les causes proches de la détérioration de nos finances publiques, il y a d'abord eu le ralentissement brutal de la croissance dû aux chocs pétroliers qui réduisit la montée « normale » des recettes fiscales et augmenta les dépenses: chômage, subventions aux entreprises, etc.

Pour masquer l'ampleur du chômage, on eut recours à des palliatifs, voire des subterfuges, en créant des semblants d'emplois et en mettant des travailleurs prématurément à la retraite. Ces artifices pesèrent lourdement sur le budget.

Mais le plus nocif fut, sans doute, l'enrôlement massif de nouveaux fonctionnaires sans beaucoup de réflexion ni de discernement: la main-d'œuvre en surnombre avait une productivité marginale à peu près nulle quand elle n'était pas négative.

La croissance s'en est trouvée freinée aujourd'hui alors que les gouvernements tentaient de réparer ces fautes.

Enfin, il y a tout juste dix ans, les taux d'intérêt mondiaux prirent un terrible essor. Plusieurs causes se conjuguaient: les déficits publics eux-mêmes qui gonflaient la demande de crédits, les emprunts déboussolés des pays sous-développés (surtout de ceux qui importaient leur pétrole si renchéri), la baisse de la propension à épargner des particuliers et des entreprises aux revenus en baisse ou en stagnation, les anticipations inflationnistes du public se conjuguaient à la volonté, enfin affirmée, des gouvernements de casser, à tout prix, les reins à l'inflation et enfin le désir des Etats-Unis d'attirer des capitaux pour soutenir le cours du dollar.

Au début de cette décennie, la Belgique non seulement payait ses propres erreurs mais était encore prise dans ce maëlstrom mondial.

Ook al zijn de rentevoeten sedertdien gezakt, toch werden wij enkele maanden geleden vrij onverwacht geconfronteerd met een nieuwe stijging. Daardoor komen de voordelen van een heroplevende conjunctuur, die sedert ongeveer twee jaar merkbaar zijn, in het gedrang.

3. Schade toegebracht door de tekorten aan het begin van de jaren 80

Door de particuliere kredietnemers weg te werken (meer bepaald de kleine en middelgrote investeerders) kon de overheid zich de eerste schijven van het sparen toeëigenen.

De privé-investeringen daalden met ongeveer 15 à 20 pct. Tengevolge daarvan kenden de produktie en de werkgelegenheid een vertraagde, zelfs negatieve groei.

In zover de tekorten een monetaire financiering kenden, nam de inflatie sneller toe of bleef althans stabiel.

Het risico om in een blijvende inflatie terecht te komen, was des te groter naarmate het sneeuwbaleffect op gang kwam. Deze beeldrijke uitdrukking houdt in dat het deficit blijft stijgen als gevolg van de rentelast alleen.

Op die manier lopen de zaken uit de hand wanneer de rente op de schuld hoger ligt dan het groeipercentage van het B.N.P. bij vaste prijzen.

Tot slot werd de regeringen het mes op de keel gezet en konden zij geen conjuncturele of structurele initiatieven meer nemen aangezien zij geen enkele uitgave meer konden financieren.

Voorts mag men niet vergeten dat het bedrag van de gecumuleerde schuld (het totaal bedrag) uiteraard toeneemt met het tekort en tevens blijft toenemen, ook indien het jaarlijks tekort een dalende trend vertoont zoals in België. Wanneer iemand minder aankomt, komt hij toch nog steeds aan. Hij moet dus zo snel mogelijk tot een stabiel gewicht komen of, beter nog, afslanken.

4. De verschillende tot op heden uitgevoerde saneringen

Ofschoon de opeenvolgende regeringen er tot op heden alleen in geslaagd zijn het maximaal tekort met de helft te verminderen, toch hebben zij daarvoor verschillende afspraken tussen de Staat en de burgers moeten opzeggen: betalingsvoorwaarden van de ambtenaren, pensioenen, sociale zekerheid, enz.

Verscheidene maatregelen zijn op heel wat verzet gestuit, zodat het resultaat van de uitgevoerde bezuinigingen ten dele te niet is gegaan en men zich daardoor een nog zwaardere inspanning moest getroosten.

Si les taux d'intérêt ont baissé depuis, une nouvelle remontée des taux d'intérêt s'est imposée à nous tous de manière assez inattendue depuis quelques mois, et vient contrecarrer les effets d'une meilleure conjoncture décelable depuis deux ans environ.

3. Les dommages causés par les déficits du début des années 80

L'éviction des emprunteurs privés (en particulier, des investisseurs petits et moyens) se produisit, l'Etat s'adjugeant les premières tranches de l'épargne.

La chute des investissements privés fut de l'ordre de 15 à 20 p.c. La croissance de la production et de l'emploi s'en trouvait à nouveau ralentie, sinon inversée.

Dans la mesure où les déficits connurent un financement monétaire, l'inflation s'accéléra ou, du moins, se maintint.

Les risques d'inflation durable étaient d'autant plus grands que l'effet « boule de neige » s'est déclenché. Cette expression poétique indique l'aggravation permanente du déficit par le seul jeu des charges d'intérêt.

Ce dérapage se produit si le taux d'intérêt sur la dette dépasse le taux de croissance du P.N.B. à prix courants.

Enfin, les gouvernements, serrés à la gorge, se trouvèrent paralysés dans leur action conjoncturelle ou structurelle par l'impossibilité de procéder à la moindre dépense.

Il convient aussi d'avoir à l'esprit que le montant de la dette cumulée (sa masse) augmente évidemment avec le déficit mais que cet accroissement se produit encore même lorsque la brèche annuelle, comme en Belgique, tend à se réduire: une personne qui grossit moins vite, grossit toujours. C'est de stabiliser le poids, voire de le réduire qu'il doit s'agir promptement!

4. Les assainissements opérés à ce jour

Bien que les gouvernements ne soient parvenus qu'à réduire de moitié le déficit maximal, ils ont dû pour le faire, rompre plusieurs contrats entre l'Etat et les citoyens: conditions de paiement des fonctionnaires, pensions, sécurité sociale, etc.

Plusieurs mesures ont suscité des résistances réduisant l'impact des économies réalisées et exigeant de ce fait un effort encore plus douloureux.

De herschikking van de leningen bij de banken is bijna pijnloos verlopen omdat zij van zeer geringe omvang was.

Wegens de huidige toestand van de overheidsfinanciën kan de Staat haar verbintenissen op het stuk van de investeringen niet meer nakomen, omdat zij de ondernomen noodzakelijke inspanningen op het vlak van de budgettaire bezuinigingen moet voortzetten.

Voor de Gemeenschappen en de Gewesten is de toestand al even dramatisch, vooral in het zuidelijk landsgedeelte.

Het is weliswaar juist dat de recente verlaging van de roerende voorheffing alsook het koppelen van de Belgische frank aan de Deutsche Mark waartoe de Minister van Financiën, de heer Maystadt, heeft besloten, ertoe geleid hebben dat de overheid minder rente moet betalen op haar recente lening en dat zij die aan tal van Belgen heeft kunnen slijten die op die manier opnieuw enig vertrouwen in de overheid hebben gekregen.

5. Voorstel tot sanering van de overheidsschuld

Op het stuk van de financiële sanering zou er een meer ingrijpende maatregel moeten komen. Een uitzonderlijke lening met lage rentevoet verbonden aan fiscale amnestie waarop bovendien geen successie- of schenkingsrechten verschuldigd zijn, zou een gedeeltelijke oplossing kunnen betekenen en zelfs meer dan dat, op voorwaarde dat de lening een succes wordt.

Met de fiscale amnestie zou men de inspanning kunnen beperken van hen die over de geringste middelen beschikken en toch het gewicht van de opgelegde bezuinigingen moeten dragen via de vermindering van de terugbetalingen op het vlak van de gezondheidszorg, via de verlaging van de kinderbijslag, via het overslaan van indexaanpassingen, enz.

Dit voorstel wil tevens aan hen die in het buitenland geld geplaatst hebben, onder meer in landen waar het bankgeheim beter beschermd is, en aan zovele anderen die obligaties aan toonder bezitten, de kans bieden mee te werken aan de sanering van de overheidsfinanciën.

Door de toegekende voordelen zou de opbrengst van die vrijwillige bijdrage een oplossing kunnen worden voor het begrotingstekort.

*
* *

Quant au rééchelonnement des prêts bancaires, il fut quasi indolore parce que extrêmement modeste.

La situation actuelle des finances publiques ne permet plus à l'Etat de faire face à ses obligations d'investissement, contraint qu'il est de continuer l'effort d'économie budgétaire entrepris et nécessaire.

La situation est tout aussi dramatique au niveau des Communautés et Régions, surtout au sud du pays.

Il est vrai que la récente réduction du précompte mobilier ainsi que l'arrimage du franc belge au mark allemand sont deux opérations du Ministre des Finances, M. Maystadt, qui ont réussi à soulager les taux à payer par l'Etat belge pour ses récents emprunts et à en assurer le placement chez de nombreux Belges qui avaient ainsi retrouvé une certaine confiance.

5. La proposition d'assainissement de la dette publique

Il conviendrait de prendre une mesure plus radicale d'assainissement financier. Un emprunt exceptionnel à taux faible lié à une amnistie fiscale et de plus, sans droit de succession ou de donation, pourrait être une solution partielle, et peut-être davantage si cet emprunt réussit.

L'amnistie fiscale permettrait de limiter l'effort de ceux qui, ayant le moins de moyens à leur disposition, doivent néanmoins supporter les économies imposées, et ce, du fait de la diminution de remboursement de soins de santé, de la diminution des allocations familiales, du saut d'indexation, ...

Cette proposition permettrait aussi à tous ceux qui ont placé de l'argent à l'étranger notamment dans les pays où le secret bancaire est mieux gardé, et à tant d'autres qui possèdent des obligations au porteur d'apporter leur part à l'amélioration des finances publiques.

Le bénéfice de cette contribution volontaire grâce aux avantages accordés, apporterait une solution au déficit budgétaire.

P. LENFANT.

*
* *

VOORSTEL VAN WET

Artikel 1

De Koning organiseert, gedurende twaalf tot vierentwintig maanden, een bijzondere lening met een looptijd van twintig jaar, in ecu uitgedrukt en met een nominale rente van 3 pct.

Deze lening is, zonder enige beperking, vrijgesteld van voorheffing, aangifte, successierechten en schenkingsrechten.

Deze lening wordt uitgeschreven met fiscale amnestie wat betreft de herkomst van het geïnvesteerde kapitaal, met de mogelijkheid, bij de inschrijving, alle vorige obligaties te aanvaarden die worden overgenomen tegen hun uitgiftekoers en die worden aangeboden door hen die met deze vrijwillige omzetting instemmen, en met de verplichting voor het Rentenfonds om de terugbetaling van de tegenwaarde in ecu te aanvaarden.

Art. 2

De Koning bepaalt nadere regels voor de uitvoering van deze wet.

PROPOSITION DE LOI

Article 1er

Un emprunt exceptionnel est organisé par le Roi pendant douze à vingt-quatre mois, dont l'échéance est à vingt ans, libellé en écu et offrant 3 p.c. d'intérêt nominal.

Il sera exempt de tout précompte, de toute déclaration, de tout droit de succession et de donation sans aucune limitation.

Cet emprunt est ouvert avec amnistie fiscale quant à l'origine des revenus investis, avec possibilité d'accepter en inscription toutes les obligations antérieures qui seraient reprises à leur cours d'émission sur offre de ceux qui accepteraient cette conversion volontaire, et avec obligation du Fonds des Rentes d'accepter le remboursement de la contre-valeur en écu.

Art. 2

Le Roi fixe les modalités d'exécution de la présente loi.

P. LENFANT.

43.483 — E. Guyot, n. v., Brussel