

PUBLIC FINANCES DURING THE FORMATION OF THE ROMANIAN UNITARY NATIONAL STATE

Anișoara Băbălău

Assoc. Prof., PhD, University of Craiova

Abstract: Over time, the notion of finance had several meanings, and in the usual language the term finance is used in the sense of money resources, state revenues, money. This last use is, in fact, a confusion, since the sphere of financial relations is wider and includes the one of financial relations. Thus, financial relations comprise monetary relations that express a transfer of value. After the achievement of the Romanian unitary national state in 1918, the main problems concerned the adoption of a balanced budget, the unification of the fiscal system, the good functioning of the financial system and a radical tax reform. The budget, the main instrument of the budgetary organization, was considered to be the legislative act that provided for and approved the annual revenues and expenditures of the state and public servants. The tax reform was initiated by Nicolae Titulescu and was based on the idea of cedular tax, taxed with a global income tax on a progressive basis and on luxury, on turnover, but also on minimum subsistence.

Keywords: public finance; taxes; taxes; unifying the tax system; budget.

Apariția finanțelor publice este strâns legată de apariția statului și dezvoltarea relațiilor marfă-bani, care au permis formarea și utilizarea resurselor sub formă bănească. De la apariția primelor elemente de finanțe-sfârșitul orânduirii comunei primitive și începutul orânduirii sclavagiste- și până în zilele noastre, finanțele au fost o componentă a sistemului relațiilor economice.

Expresia finanțe publice derivă din latinescul *financia pecuniaria* și vizează o tranzacție patrimonială prin plata unei sume de bani. Inițial, această expresie a fost utilizată în Franța. Astfel, prin sec. al XV lea, se foloseau expresiile *hommes de finances* și *financiers*, prin care se desemnau termenii de arendași de impozite și persoanele care încasau impozitele regelui¹.

În Germania, au fost utilizate expresiile *Finanz*, care însemna plată în bani și *Finanzer*, care se referea la cămătar. În dreptul englez, noțiunea de finanțe se folosește în mai multe sensuri, însemnând administrarea (mai ales publică) a banilor, suportul financiar al unei întreprinderi sau resursele financiare ale unui stat, companii sau persoane².

Pe teritoriul României, apariția și dezvoltarea finanțelor publice a fost un proces complex și de durată, care a început cu destrămarea comunei primitive, apariția proprietății private și împărțirea societății în clase sociale, dezvoltarea producției și a relațiilor marfă-bani, nașterea statului și crearea unui aparat de constrângere a statului, menit să apere interesele celor puternici din punct de vedere economic³.

În timp, noțiunea de finanțe a căpătat mai multe sensuri, iar în limbajul uzual termenul de finanțe este folosit în sensul de resurse bănești, venituri ale statului, de bani. Această ultimă utilizare este, de

¹ Iulian Văcărel și colaboratorii, *Finanțe publice*, Editura Didactică și Pedagogică, București, 1997, p.17.

² Ioan Gliga, *Drept financiar și fiscal*, Editura Tribuna Economică, București, 1996, p.51.

³ Vasile Ciuvăț, Anișoara Băbălău, *Drept financiar*, Editura Universitaria, Craiova, 2001, p.23.

fapt, o confuzie, deoarece sfera relațiilor bănești este mai largă și o include pe cea a relațiilor financiare. Astfel, relațiile financiare cuprind relațiile bănești care exprimă un transfer de valoare.

Considerăm relațiile financiare ca fiind relații sociale de natură economică, exprimate sub formă bănească, care se manifestă în procesul de repartitie a produsului intern brut, în strânsă legătură cu îndeplinirea sarcinilor și funcțiilor statului⁴.

După încheierea primului război mondial și în preajma formării statului național unitar român, finanțele publice erau și ele puternic afectate, datorită dimensiunii ridicate a datoriei externe și a dezordinii din domeniul circulației monetare (circulau în același timp patru feluri de monede). În aceste condiții, bugetele erau deficitare, iar inflația era crescută și datorită emisiunilor de bani de hârtie fără acoperire monetară.

Dimensiunea finanțelor publice din perioada menționată mai sus a fost influențată și de nivelul de dezvoltare economico-socială a țării. Astfel, producția industrială a României din anul 1919 nu depășea 20-25% din nivelul celei antebelice. Pagubele materiale suferite de poporul român în primul război mondial au fost evaluate la peste 72 de miliarde de lei aur. Domeniul industrial a avut puternic de suferit; astfel că din cele 845 de întreprinderi care funcționau în anul 1915, doar 215 își mai desfășurau activitatea între anii 1917-1918. Agricultură se confrunța și ea cu probleme, datorită lipsei forței de muncă și ca urmare a devastării unor întinse suprafețe de teren în urma desfășurării operațiunilor militare; la care se adăugau nemulțumirile populației privind împărțirea inechitabilă a suprafețelor de pământ.

După formarea statului național unitar român s-au luat măsuri pentru dezvoltarea economico-socială a țării. În perioada anilor 1924-1929, industria a avut, în medie, o creștere anuală de 5%. Aceasta a crescut în anul 1929 cu 66% față de anul 1924, a stagnat în timpul crizei și a revenit cu o creștere de 219% în anul 1934.

Accentul a căzut pe dezvoltarea industrială din domeniul extractiv, de prelucrare și din industria grea. Uniunile monopoliste, cum au fost Reșița, Titan-Nădrag-Călan, în industria metalurgică, Mica în industria auziferă, Petroșeni în industria carboniferă, au cunoscut un amplu proces de consolidare. Dar România a rămas în continuare a piață de desfacere a produselor, în special al utilajelor și al mașinilor, și o sursă de materii prime, agroalimentare și combustibil pentru țările capitaliste dezvoltate. Era, de asemenea, o țară importatoare de capital și subiect de dispută al capitalului internațional în lupta pentru împărțirea și reîmpărțirea sferelor de influență.

Dezvoltarea industriei a determinat creșterea numărului de muncitori, având drept consecință creșterea ponderii participării acesteia la formarea veniturilor. Numărul muncitorilor din industrie se ridica, în această perioadă, la un milion (în jur de 60 000 de muncitori lucrau în industria extractivă, circa 370 000 în industria prelucrătoare, 90 000 în domeniul transportului, peste 200 000 de oameni munceau permanent sau sezonier în industria forestieră)⁵.

În domeniul agricol, prin reforma agrară din 1921, a fost expropriată circa 66% din suprafața agricolă a țării, formată din moșii și domenii ale coroanei. Exproprierea a fost urmată de împărțirea suprafețelor de teren către țărani (mai ales, către cei care au luptat pe front). Această acțiune a determinat formarea unei mase mici și mijlocii de proprietari de pământ, fără însă a se rezolva definitiv și echitabil lipsa de pământ a întregii populații rurale. Acest aspect nu a oprit procesul de diferențiere și de sărăcie din rândul țărănimii.

Desăvârșirea unității naționale a determinat modificări importante și în forma de organizare a statului, precum și în **organizarea politică a societății românești** în general.

⁴ Idem, p.21.

⁵ Dumitru Firoiu, Liviu Marcu și colaboratorii, *Istoria dreptului românesc*, vol. II/2, Editura Academiei, București, 1987, p. 233.

Parlamentul, ca autoritate legiuitoare, a desfășurat o activitate remarcabilă, mai ales sub aspectul unificării sistemului de drept și prin adoptarea de coduri bazate pe un conținut și tehnică modernă. Activitatea sa însă va fi subminată de luptele politice ale acelor vremuri.

Organele administrației de stat și cele din poliție și-au sporit atribuțiile, inclusiv prin încercarea de a crea un drept polițienesc⁶. Serviciul de informații și contrainformații a dobândit, în timp, o organizare proprie, subordonat, la început, Marelui Stat Major, apoi secretariatului general al Ministerului de Război (1934), iar din anul 1940 Consiliului de Miniștri. Regele și șefii principalelor partide politice aveau un serviciu personal de informare și se recurgea frecvent la filajul convorbirilor telefonice și al corespondenței.

Armata a fost și ea inclusă în rândul aparatului administrativ, dar a constituit principala instituție care a apărut independența și integritatea teritorială a României. În momente de criză, însă, puterea a folosit unități ale armatei împotriva maselor (Piața Teatrului Național, Atelierele Grivița, Lupeni). Sosirea armatei pentru restabilirea ordinii publice constituia *un act de de o solemnă și impresionantă gravitate, de natură a zguduî conștiințele, a trezi mulțimea de rătăcire ... prin operațiuni rapide, de mână forte, fără ezitări și fără exagerări, dar îndeplinite cu toată energia necesară.*

Justiția și Parchetul aveau rolul de a apăra ordinea de drept existentă, dar se bucurau și de privilegii și poziții importante, la fel ca în perioadele anterioare. În mod constant, Curtea de Casație s-a pronunțat pentru considerarea ca **agitațiune în contra siguranței statului** *organizarea de greve și demonstrații de stradă, întruniri spontane (zburătoare), răspândirea de manifeste, adunări în case conspirative etc*⁷. În schimb, faptele Gărzii de Fier erau considerate de aceeași Curte de Casație ca fiind acțiuni ce nu corespund noțiunii legate de pericol pentru siguranța statului, în timp ce pentru apărarea cetățenilor dispozițiunile dreptului comun constituie o suficientă apărare. O astfel de interpretare a legii era menită să creeze confuzie și să pună sub semnul întrebării însăși noțiunea de stat de drept, deoarece era tot mai clar că în fața marilor transformări, prevederile Constituției erau încălcate chiar de cei care au scris-o⁸.

Revenind la importanța finanțelor publice, se impune precizarea că după realizarea statului național unitar român din 1918, principalele probleme se refereau la **adoptarea unui buget echilibrat, unificarea sistemului fiscal**, pentru o bună funcționare a sistemului financiar și o **reformă fiscală radicală**.

Bugetul, instrumentul principal al organizării bugetare, era considerat ca fiind actul legislativ prin care se prevedeau și se aprobau veniturile și cheltuielile anuale ale statului și ale serviciilor publice⁹.

Procedura de elaborare a bugetului respecta aceleași reguli din perioada antebelică. Astfel, ministerele sau administrațiile publice comunica Ministerului de Finanțe propriile propuneri de buget, până cel târziu la 1 decembrie.

Ministerul de Finanțe supunea aceste propuneri **comisiei tehnice legislative**, iar apoi comunica decizia luată către ministerul sau administrațiile publice. După echilibrarea și definitivarea proiectelor de bugete, Ministerul de Finanțe, incluzând și bugetul propriu, elabora

⁶I. Pascu, *O nouă ramură a dreptului public. Dreptul polițienesc și procedura polițienească*, București, 1931, p.32, citat de Dumitru Firoiu, Liviu Marcu, *op.cit*, p.247.

⁷ Dumitru Firoiu, Liviu Marcu, *op. cit*, p. 249.

⁸ Ibidem.

⁹ Ioan Condor, *Drept financiar și fiscal*, Editura Tribuna Economică, 1996, p.30.

bugetul general al statului. Mai departe, proiectul de buget era supus **aprobării Guvernului și Adunării Deputaților**, până la 1 martie.

Autoritățile locale aveau bugete locale, aprobate de consiliul județean sau comunal, pe baza proiectelor elaborate de către prefect, respectiv de către primarul comunei¹⁰.

Reforma fiscală a fost inițiată de Nicolae Titulescu și avea la bază concepția de impozit cedular, impozit completat cu unul global pe venit progresiv și pe lux, pe cifră de afaceri, dar și scutiri pentru minim de existență.

Astfel, prin **Legea pentru impozitul progresiv pe avere și îmbogățirea din timpul războiului**, publicată în Monitorul Oficial din 1921, se stabileau 8 impozite, din care 7 cedulare și un impozit progresiv pe venitul global:

1. impozitul pe veniturile proprietăților funciare neclădite(cedula A), stabilit la 15%;
2. impozitul pe veniturile proprietăților funciare clădite(cedula B), în cotă de 15%;
3. impozitul pe veniturile exploatărilor agricole (cedula C), stabilit la 12%;
4. impozitul pe întreprinderile industriale și comerciale (cedula D), în cotă de 10% pentru întreprinderile industriale și 12% pentru cele comerciale;
5. impozitul pe venituri din profesii și ocupații necomerciale(cedula E), stabilit în cotă de 10%;
6. impozitul asupra lefurilor, indemnizațiilor, pensiilor și rentelor viagere (cedula F), în cotă de 6%;
7. impozitul pe veniturile mobiliare, creanțelor, depozitelor, garanțiilor(cedula G), stabilit în cotă de 15%;
8. impozitul progresiv pe venitul global, perceput asupra veniturilor nete din cele 7 cedulare, începând de la 2% până la 33% dacă venitul trecea de 20 milioane de lei.

Tot prin Legea pentru impozitul progresiv pe avere și pe îmbogățirea în timpul războiului s-a instituit un **impozit extraordinar pe capital**, perceput asupra întregii averi mobile și imobile a contribuabililor aplicat în cotă de 3% până la 33%, iar, în anumite situații, ajungea până la 65% sau chiar 91%. De asemenea, s-a instituit un impozit pe lux și cifra de afaceri, în procent de 15%, asupra produselor considerate ca atare(vânzarea de automobile, bijuterii, cosmetice, parfumuri, mățăsuri, șampanie, lichioruri) și de 10% pentru alte mărfuri, precum și 1% asupra cifrei de afaceri.

Consolidarea unificării sistemului fiscal românesc a fost continuată cu o nouă reformă fiscală în anul 1923, prin adoptarea **Legii pentru unificarea contribuțiilor directe și pentru înființarea impozitului pe venitul agricol** și publicată în Monitorul Oficial nr. 253/23 februarie 1923.

Prin noua lege impozitele cedulare au fost înlocuite cu **6 impozite directe**, cu caracter real, denumite de lege și elementare: **impozitul pe veniturile proprietăților agricole**, în cotă de 12%(iar în caz de arendare a proprietăților agricole, cota era de 14%); **impozitul pe veniturile proprietăților clădite**, a fost redus de la 15% la 12%, iar pentru contribuabili care locuiau în străinătate, cata era de 20%; **impozitul pe veniturile valorilor mobiliare**, diferențiat de categoriile de acte și fapte impozabile; **impozitul pe veniturile comerciale și industriale**, stabilit la 10%; **impozitul pe salariu**, în cotă de 4%, iar pentru sumele mai mari de 4 000 lei, 8%; **impozitul pe veniturile din profesii și ocupații** exceptate la plată de celelalte impozite.

¹⁰ Idem, p.35.

În concluzie, după realizarea statului național unitar român din 1918, principalele probleme ale finanțelor publice se refereau la **adoptarea unui buget echilibrat, unificarea sistemului fiscal**, pentru o bună funcționare a sistemului financiar și o **reformă fiscală radicală**, inițiată de Nicolae Titulescu și care avea la bază concepția de impozit cedular, completat cu unul global pe venit progresiv și pe lux, pe cifră de afaceri, dar și scutiri pentru minim de existență.

BIBLIOGRAPHY

1. Iulian Văcărel și colaboratorii, *Finanțe publice*, Editura Didactică și Pedagogică, București, 1997.
2. Ioan Gliga, *Drept financiar și fiscal*, Editura Tribuna Economică, București, 1996.
3. Vasile Ciuvăț, Anișoara Băbălău, *Drept financiar*, Editura Universitaria, Craiova, 2001.
4. Dumitru Firoiu, Liviu Marcu și colaboratorii, *Istoria dreptului românesc*, vol. II/2, Editura Academiei, București, 1987.
5. Ioan Condor, *Drept financiar și fiscal*, Editura Tribuna Economică, 1996.