

THE CONCEPT OF BUDGET BETWEEN 1859-1918

Anișoara Băbălău

Assoc. Prof., PhD, University of Craiova

Abstract: The state budget was the act in which the public revenues and expenditures of the state and of all public services were planned and subsequently approved. During the analyzed period, the Ministry of Finance drafted the general budget of the year and was subsequently approved by the Council of Ministers and the Assembly of Deputies. In Transylvania, during dualism, the general budget of the state was adopted annually by law. State revenues were mainly made up of direct and indirect taxes, taxes and monopolies.

Keywords: budget, taxes, public revenues, public spending.

Analiza istorică a conceptului de relații financiare este legată de apariția și funcționarea statului, care avea rolul de a mobiliza importante resurse bănești la dispoziția sa în vederea îndeplinirii nevoilor generale ale societății, la care se adaugă dezvoltarea relațiilor marfă-bani.

Contribuția persoanelor fizice și juridice la constituirea fondurilor publice diferă de la o categorie socială la alta, de la o țară la alta și de la o orânduire la alta.

Apariția *bugetului statului* este o etapă importantă în evoluția finanțelor publice, determinată de necesitatea existenței unui mijloc sau procedeu de corelare a veniturilor cu cheltuielile publice ale statului.

Termenul *buget* provine din vechea limbă franceză, unde cuvinte ca *bouge* sau *bougette* desemnau o pungă mică (din piele) cu bani¹. Primul document care consemnează noțiunea de buget în Franța este *Circulara din 9 Thermidor anul X (28 iulie 1802)*. În legislație, termenul de buget a fost folosit în Legea privitoare la finanțe din anul 1806 și, ulterior, în dreptul francez din 1862 referitor la contabilitatea publică.

Noțiunea de *bouge* sau *bougette* a fost preluată de Anglia și, mai apoi, de restul țărilor Europei. În Spania, terminologia oficială era *presupuestas* sau *presupuestas generale del Estado*; în Italia s-a utilizat termenul de *progetto di Billancio* sau *preventive*, iar în Germania noțiunea de *Haushaltsetat* sau *Reichsauchaltsetat*².

În Anglia, ministrul de finanțe se prezenta periodic în fața Camerei Comunelor pentru o expunere a proiectului în care se prevedeau cheltuielile coroanei regale și posibilitățile de acoperire a acestora. Consemnarea avea loc pe un document, introdus apoi într-o pungă de piele. Documentul din pungă reprezenta, în mod simbolic, punga tezaurului coroanei, iar scoaterea documentului din pungă se numea *deschiderea pungii de bani a tezaurului Coroanei britanice*. Așa cum am menționat mai sus, termenul de buget a fost consacrat oficial și în restul statelor, dar diferit de la o țară la alta.

În România, cuvântul *buget* apare pentru prima dată menționat în **Regulamentele Organice din Muntenia și Moldova**. Astfel, în capitolul III al Regulamentului Organic al

¹Mircea Ștefan Minea, Cosmin Flavius Coștaș, *Dreptul finanțelor publice*, vol.I, București, Editura Wolters Kluwer, 2008, p. 63.

²Ioan Condor, *Drept financiar și fiscal*, Editura Tribuna Economică, București, 1996, p.85.

Moldovei întâlnim cuvântul *biudje* sau *închipuirea cheltuielilor anului viitor* (art.117 al Regulamentului Organic).

Tot în legătură cu apariția termenului de buget pe teritoriul țării noastre, se cuvine să amintim *condicele de venituri și cheltuieli* din sec. al XVII-lea, ca rezultat al reformelor fiscale din acea perioadă.

Reforma fiscală din sec. al XVII lea cu cea mai mare relevanță a fost cea din vremea lui Matei Basarab, numită și reforma *talerului*. A început cu un recensământ fiscal(în care se regăseau numele birnicilor, domiciliul fiscal și averea de care dispuneau), numit și *seama talerului*. În urma rezultatului obținut, a fost stabilită de visterie puterea contributivă a țării la o sumă convențională, în taleri, pe care o repartizau tuturor unităților fiscale, de la cea mai mică - gospodăria țărănească- până la cea mai mare - județul. Ulterior, numărul de cote convenționale a fost folosit ca bază de impunere pentru dările de repartitie. Astfel, fiecare gospodărie, sat și județ știau la cât fusese apreciată capacitatea contributivă, deci câți taleri, câte cote convenționale valorau. Când cota convențională, în cazul unei gospodării individuale, nu ajungea la un taler, se socotea în submultipli ai acestuia: *constande*, *aspri* sau *bani*(talerul unei gospodării putea fi numai de 5 constande sau 50 de aspri). Un sistem fiscal asemănător regăsim și în Moldova, unde cota convențională a purtat numele de *potronic*(tot o monedă, submultiplu al talerului).

Reforma lui Matei Basarab a fost foarte împovărătoare pentru țărănime și a fost urmată de spargerea satelor, de fuga lor în țară și peste hotare. Domnitorul a susținut în continuare această reformă prin adoptarea unor măsuri și mai drastice: evaziunea și părăsirea domiciliului fiscal erau declarate hieniri față de domnie, iar averea confiscată.

Sistemul cotelor convenționale(numit diferit de-a lungul timpului galben, taler, hârtie) a fost aplicat, dar s-a și renunțat la aplicarea lui de către urmașii lui Matei Basarab și Vasile Lupu.

Reforma lui Matei Basarab a fost urmată de reformele lui *Antioh Cantemir*(în Moldova, în anul 1700) și *Constantin Brâncoveanu*(în Țara Românească, în anul 1701)³. Toate dările de repartitie au fost concentrate într-una singură, care urma să fie plătită în patru rate pe parcursul unui an, numite în Moldova *sferturi* și *seama mare*, *haraci*, *seama a doua* și *seama a treia* în Țara Românească⁴.

Astfel, în Țara Românească apare *prima Condică de venituri și cheltuieli* în vremea lui Constantin Brâncoveanu (1694 - 1704), în care se ținea o evidență a resurselor bănești ale statului, în legătură cu nevoile publice ale acestuia; în Moldova, prima *Condică de venituri și cheltuieli* datează din vremea lui Gheorghe Ștefan Vodă (1654).Din Condica de venituri și cheltuieli a lui Constantin Brâncoveanu reiese că dările de repartitie se ridicau la suma de 700.00 taleri și cam tot atâția bani din dările de cotitate și vămi. În aproape toată orânduirea feudală(dar mai ales spre sfârșitul sec. al XVI lea) veniturile publice erau folosite și pentru îndeplinirea nevoilor publice ale societății, dar în cea mai mare parte se împărțeau între domnie(45%), turci(30%)⁵ și boieri(25%).

Așadar, *bugetul de stat* era considerat inițial un *simplu instrument de corelare a veniturilor și cheltuielilor bugetare*. În această perioadă istorică, încasarea veniturilor în cuantum și la termenele prevăzute era pusă sub semnul incertitudinii, datorită slăbiciunilor gospodăriei birnice; la fel și cheltuielile, datorită pretențiilor Inaltei Porți Otomane în perioade și sume neprevăzute.

Ulterior, i s-a acordat o semnificație mult mai largă, de document mult mai cuprinzător care să reflecte întreaga activitate economică dintr-un stat, stabilind nivelul

³Vladimir Hanga ș.a., *Istoria Dreptului românesc*, vol.I, Editura Academiei, București, 1980, p.349.

⁴Idem, p.350.

⁵Elena Tereza Danciu, *Istoria dreptului românesc, Drept cutumiar*, Editura Autograf, Craiova, 2014, p.132.

cheltuielilor și veniturilor publice în strânsă legătură cu ansamblul proceselor desfășurate în economia națională.

În anul 1860 în Principatele Române a apărut *Regulamentul de finanțe*, promulgat de domnitorul Alexandru Ioan Cuza, în care se menționa că **veniturile și cheltuielile publice ce au a se efectua pentru serviciul fiecărui exercițiu, vor fi autorizate prin legile de finanțe și vor forma bugetul general al statului**⁶. Acest regulament a fost elaborat de Manolache Costache, pe atunci ministru de finanțe, și s-a inspirat după legea de contabilitate franceză din 1838.

Astfel, după *Unirea Principatelor Române*, și prin legea de contabilitate publică din 1864 s-a prevăzut în terminologia de atunci că „toate veniturile statului și cheltuielile neapărate pentru îndeplinirea oșebitelor servicii, așezate conform legilor, trebuie autorizate pentru fiecare an de o lege anuală de finanțe și formează *bugetul general al statului*”. Prin legea mai sus menționată au fost puse în aplicare specialitatea creditelor, universalitatea bugetară, s-a organizat controlul administrativ asupra operațiunilor bugetare, limitarea cheltuielilor la cele prevăzute în buget, precum și separarea și incompatibilitatea între funcțiile de administrator, ordonator de credite și contabil.

Așadar, bugetul era actul prin care se prevedea și, în prealabil, adopta veniturile și cheltuielile anuale ale statului și tuturor serviciilor publice⁷.

În perioada de după formarea statului modern român, exercițiul bugetar coincidea cu anul financiar, avea 12 luni, începea la 1 aprilie și se termina la data de 31 martie a anului următor.

Un rol important în elaborarea proiectului de buget revenea Ministerului de Finanțe. Astfel, ministerele și administrațiile publice trebuiau să comunice Ministerului de Finanțe până la data de 1 decembrie propunerile pentru bugetul viitor. Ministerul de Finanțe le înainta comisiei tehnice legislative, după care comunica ministerelor sau administrațiilor hotărârea luată.

Apoi, proiectele de buget elaborate în condițiile menționate mai sus erau depuse la Ministerul de Finanțe până la data de 1 ianuarie, li se aduceau unele amendamente în vederea echilibrării și se definitivau până la 15 ianuarie, fiind însoțite de expunerile de motive corespunzătoare.

Mai departe, Ministerul de finanțe, pe baza acestor proiecte și a propriului proiect de buget, întocmea proiectul bugetului general al statului, care era supus mai departe aprobării Consiliului de Miniștrii și Adunării Deputaților până cel mai târziu la data de 1 martie. Dacă bugetul nu se adopta în timp util, Guvernul era împuternicit, prin Decret regal, să aplice prevederile bugetare ale anului precedent, dar nu mai mult de un an.

În Transilvania, în perioada dualismului, bugetul general al statului se adopta printr-o lege anuală votată în Parlament, în care se prevedeau veniturile și cheltuielile statului, global și pe compartimente, pe un an financiar. Veniturile statului proveneau din impozite directe și indirecte, taxe și monopoluri, iar cheltuielile, pe lângă legea bugetară periodică, erau reglementate și prin alte legi speciale.

Revenind la Principatele Române, perioada după Unire și până la câștigarea Independenței s-a caracterizat prin deficite bugetare severe, care erau greu de acoperit datorită lipsei de instituții interne de emisiune. Lucrările publice (mai ales cele legate de modernizarea mijloacelor de transport) s-au efectuat în această perioadă prin **concesiuni** și prin contractarea de împrumuturi, prin constituirea de garanții reale, inclusiv asupra monopolului tutunului.

⁶Mircea Ștefan Minea, Cosmin Flavius Costăș, *op. cit.*, p.64.

⁷Dumitru Firoiu, Liviu P. Marcu, *Istoria dreptului românesc*, vol.2/ partea a doua, Editura Academiei, București, 1987, p. 101.

După unirea administrativă a Principatelor Române, pentru a crește veniturile statului și pentru a acoperi deficitul bugetar, au fost modificate mai multe impozite, cum ar fi: contribuția personală, impozitul pentru construirea de drumuri și poduri, taxe de patente, poprirea a două parale la lefurile impiegaților și la pensii, taxa pentru băuturile spirtoase. Prin legea din 12 aprilie 1862, adoptată după unirea administrativă a Principatelor Române, au fost stabilite următoarele impozite: o contribuție de poduri și șosele de 4,44 lei, o taxă de transmitere a proprietăților așezămintelor publice (bunuri de mână moartă) de 10%, un impozit funciar de 4% din venitul net al proprietăților s.a.m.d.

Unificarea administrativă a fost urmată, astfel, de o *unificare fiscală*, desăvârșită de un buget unic în anul 1863, încheiat cu un excedent bugetar de 18 543 259,87 lei vechi⁸, precum și de o unificare a datoriei publice a Principatelor Române care la 13 ianuarie 1864 era de 28 162 584,08 lei vechi.

În anul 1900, s-a propus o reformă care modifica toate impozitele directe, dar nu a fost rezolvată problema acestora; a fost reluată în vremea liberalului Em. Costinescu, în sensul înlocuirii contribuției directe cu un impozit asupra venitului global. Pe lângă acest impozit, mai erau reglementate următoarele impozite directe: impozitul pe venitul proprietăților clădite, impozitul pe venitul capitalurilor mobiliare; impozitele pe veniturile întreprinderilor comerciale și industriale; impozitele pe veniturile din profesii și ocupații neimpuse la alte impozite etc.

Impozitele indirecte, denumite și taxe de consumație, se refereau la o serie de taxe, cum ar fi taxele pe spirit și băuturi alcoolice; taxele pe zahăr și pe glucoză; taxele pe tutun și sare; impozitul pe lux, impozitul pe cifra de afaceri, la care se adăugau și vămile.

Concepția modernă potrivit căreia bugetul este "actul prin care sunt prevăzute și prealabil adoptate veniturile și cheltuielile anuale ale statului sau ale altor servicii publice" a fost consacrată oficial de legea contabilității din 21 martie 1903⁹. Această lege a preluat caracterizarea obiectivă a bugetului statului cuprinsă în decretul francez din 1862 referitor la contabilitatea publică. În Legea asupra contabilității publice și asupra controlului bugetului și patrimoniului public din 1929 regăsim același concept al bugetului statului.

Potrivit celor două legi de contabilitate publică, bugetul statului este¹⁰: un *act anual*, limitat în timp la o anumită perioadă, pentru a se prevedea mai bine sursele de venituri și a se urmări mai ușor execuția bugetării; este un *act de previziune*, adică indică sursele de finanțare ale nevoilor statului; bugetul este un *act de autorizare*, deoarece puterea executivă nu poate să perceapă venituri și să efectueze cheltuieli decât în limitele prevederilor legii bugetare.

În concluzie, putem defini **bugetul ca fiind un act de prevedere anuală a veniturilor de realizat și cheltuielilor de efectuat, adoptat, ulterior, printr-o lege bugetară.**

BIBLIOGRAPHY

1. Ioan Condor, *Drept financiar și fiscal*, Editura Tribuna Economică, București, 1996.
2. Dumitru Firoiu, Liviu P. Marcu, *Istoria dreptului românesc*, vol.2/parte a doua, Editura Academiei, București, 1987.
3. Vladimir Hanga ș.a., *Istoria Dreptului românesc*, vol.I, Editura Academiei, București, 1980.
4. Mircea Ștefan Minea, Cosmin Flavius Costăș, *Dreptul finanțelor publice*, vol.I, București, Editura Wolters Kluwer, 2008.

⁸Idem, p.105.

⁹C. Hamangiu, *Codul general al României, vol. III, Legi uzuale (1900 – 1907)*, Editura Librăriei Alcalay, București, p. 26 - 28.

¹⁰Vasile Ciuvăț, Anișoara Băbălău, *Drept financiar*, Editura Universitaria, Craiova, 2001, p. 167.

5.C. Hamangiu, *Codul general al României, vol. III, Legi uzuale (1900 – 1907)*, Editura Librăriei Alcalay, București.

6. Elena Tereza Danciu, *Istoria dreptului românesc, Drept cutumiar*, Editura Autograf, Craiova, 2014.