

## THE DEVELOPMENT OF THE BUDGET CONCEPT AFTER THE WORLD WAR II

Anișoara Băbălău  
Assoc. Prof., PhD, University of Craiova

*Abstract: Public finances are a constant presence in the life of human society, which is in a permanent process of evolution. The socialist finances constituted a system of formation and planned distribution of the money funds in the national economy, in order to develop the production of goods. Thus, they included the existing monetary relations between the socialist society as a whole, and enterprises, organizations, and population on the other, as well as the monetary relations of the enterprises and organizations between them. Therefore, the socialist finances referred to the state budget, the finances of the state-owned enterprises, the craft and consumer cooperation, the state social insurance, the state insurance for goods and persons, the various forms of credit. Within the socialist financial system, the state budget occupies the main place. It was the main form of constitution and distribution of the centralized fund of state money resources, in order to ensure the fulfillment of the plans of the national economy.*

*Keywords: public finances, private finances, socialist public finances, state budget, national income*

Finanțele publice sunt o prezență constantă în viața societății omenеști, aflată într-un proces permanent de evoluție. Apariția acestora în societate a fost determinată de crearea statului, a banilor și a dezvoltării relațiilor marfă-bani.

Apariția și funcționarea statului ca putere organizată în vederea realizării unei ordini sociale, politice, economice și juridice a determinat dezvoltarea *relațiilor financiare* ce implică constituirea, mobilizarea și utilizarea resurselor bănești<sup>1</sup>.

Etimologic, termenul de finanțe provine din latinescul *financia pecuniaria*, iar din sec. al XVIII a început să fie utilizat în sensul de *bani și resurse publice*, necesare acoperirii cheltuielilor statului<sup>2</sup>.

Concentrarea unei părți importante din activitatea economică în sfera proprietății private, în contextul diversificării schimbului de mărfuri și a mijloacelor de producție, a determinat delimitarea **finanțelor publice** de **finanțele private**. Astfel, în timp ce **finanțele publice** se referă la procurarea resurselor publice și efectuarea cheltuielilor, la datoria publică a statului, controlul efectuat de autoritățile publice asupra modului de constituire și utilizare a mijloacelor bănești publice, **finanțele private** sunt determinate de existența și funcționarea băncilor, diverșilor agenți economici (societăți comerciale cu capital de stat, cu capital privat, sau mixt, regii autonome), a societăților de asigurări și reasigurări, cu resursele și cheltuielile acestora.

Existența **fondurilor publice bănești** au reprezentat o necesitate și pentru economia socialistă, o condiție obligatorie pentru realizarea planificării economiei naționale. Aceste

<sup>1</sup> Ioan Lazăr, *Dreptul finanțelor publice*, volumul I, *Drept bugetar*, Ediția a II a, revăzută și adăugită, Ed. Universul Juridic, București, 2016, p.16.

<sup>2</sup> Mircea Ștefan Minea, Cosmin Flavius Costaș, *Dreptul finanțelor publice*, volumul 1, *Drept financiar*, Ed. Wolters Kluwer, București, 2008, p. 18.

fonduri publice erau utilizate pe cale centralizată pentru îndeplinirea nevoilor generale ale societății.

O parte din mijloacele bănești publice, realizate pe seama plusprodusului, proveneau din vărsăminte ale întreprinderilor la fondul general al statului, utilizate, ulterior, în mod planificat, pentru realizarea sarcinilor și funcțiilor statului, dezvoltarea economiei și a culturii. Erau create, de asemenea, și fonduri publice pentru asigurările sociale, asigurarea bunurilor și persoanelor.

Toate aceste fonduri publice au constituit sistemul unic al finanțelor socialiste, fiind strâns legate unele de celelalte, cu toate deosebirile și particularitățile specifice care existau între acestea.

**Finanțele socialiste** au constituit un sistem de formare și repartizare planificată a fondurilor bănești în economia națională, în vederea dezvoltării producției de mărfuri. Așadar, acestea cuprindeau relațiile bănești existente între societatea socialistă privită, în ansamblu, și întreprinderi, organizații, și populație de cealaltă parte, precum și relațiile bănești ale întreprinderilor și organizațiilor între ele. Așadar, finanțele socialiste se refereau la bugetul statului, finanțele întreprinderilor de stat, ale cooperăției meșteșugărești și ale cooperăției de consum, asigurările sociale de stat, asigurările de stat pentru bunuri și persoane, diferitele forme de credit<sup>3</sup>.

În perioada de timp analizată, statul a folosit finanțele socialiste în mod planificat în procesul reproducției sociale. Cu ajutorul acestora, statul socialist a exercitat controlul prin moneda națională asupra activității economice a întreprinderilor. Se considera, astfel, că finanțele socialiste aveau un rol important în procesul de dezvoltare a producției și a circulației mărfurilor; iar, pe de altă parte, producția socialistă reprezenta baza materială a finanțelor. Controlul prin monedă asupra activității întreprinderilor era realizat de organizațiile economice, organizațiile financiare și de sistemul bancar. Astfel, întreprinderea primea mijloace financiare în funcție de calitatea muncii, de cum își îndeplinea planul de producție, de achitarea la timp a decontărilor față de celelalte întreprinderi (cumpărătoare sau furnizoare), de virarea la timp a banilor pentru efectuarea vărsămintelor la buget sau restituirea împrumuturilor contractate.

Ministerul Finanțelor aplica politica financiară stabilită de Guvern și conducea activitatea financiar-bugetară, a asigurărilor de stat, a atragerii economiilor și de acordare de credite pe termen lung<sup>4</sup>.

În cadrul sistemului financiar socialist, **bugetul de stat** ocupa locul principal. Acesta reprezenta principala formă de constituire și repartizare a fondului centralizat de resurse bănești al statului, cu scopul de a asigura îndeplinirea planurilor economiei naționale<sup>5</sup>. Prin bugetul statului se realiza repartizarea și redistribuirea unei importante părți din **venitul național** al țării.

Venitul național în socialism cuprindea o dimensiune **naturală**, formată din întreaga masă a mijloacelor de producție și a obiectelor de consum nou produse în țară (folosite pentru acumulare, pentru lărgirea producției, pentru consumul individual al populației), dar și o dimensiune valorică **bănească**. Calcularea venitului național se efectua atât în prețuri curente (prețuri efective ale perioadei de timp analizată), cât și în prețuri comparabile, unde se foloseau prețurile dintr-un anumit an. *Plusprodusul* creat de lucrătorii din producția materială era considerat **venitul net al societății socialiste** și era folosit pentru dezvoltarea producției,

<sup>3</sup> K.V. Ostroviteanov, Leontiv L.A. și colaboratorii, Manual de economie politică, Editura Politică, București, 1959, p. 710.

<sup>4</sup> S.S. Studenichin, Drept administrativ sovietic, curs litografiat, București, 1951, p.429.

<sup>5</sup> K.V. Ostroviteanov, Leontiv L.A. și colaboratorii, op.cit, p.711.

pentru acoperirea cheltuielilor necesare funcționării administrației de stat, pentru ocrotirea sănătății, pentru dezvoltarea științei și culturii. Așadar, conceptul de venit net al societății l-a înlocuit pe cel de **plus-valoare** din societatea capitalistă.

Pe de altă parte, toate bunurile materiale de care dispunea societatea socialistă la un moment dat reprezentau **avuția națională**. La rândul lor, bunurile materiale (din punct de vedere al provenienței lor) se grupau în *bogății naturale* (ape, păduri, pământuri, resurse ale subsolului etc) și în **produse acumulate ale muncii** (materii prime, mijloace de producție, obiecte de consum). Nivelul de acumulare al produselor muncii era considerat principalul indiciu al dezvoltării economice a societății socialiste.

Bunurile materiale de care dispunea societatea socialistă la un moment dat, și care alcătuiau avuția națională, le cuprindeau și pe cele create în dezvoltarea anterioară a societății. **Produsul social total**, însă, cuprindea bunurile materiale create de societate într-un interval precis de timp, de exemplu, un an calendaristic.

Revenind la conceptul de buget al statului, acesta cuprindea atât **veniturile** (concentrate la dispoziția centralizată a statului), cât și **cheltuielile** (destinate realizării nevoilor generale ale societății). **Planul de venituri și cheltuieli** reprezentau **planul financiar de bază al statului socialist**.

**Bugetul de stat** avea o mare influență în realizarea planului economiei naționale. Prin intermediul acestuia, statul socialist a mobilizat importante mijloace bănești ale economiei naționale și le repartiza ramurilor de producție și întreprinderilor, în funcție de sarcinile de plan și de realizarea acestora. Tot prin intermediul bugetului, statul socialist exercita controlul asupra situației financiare a diferitelor întreprinderi și ramuri de producție, precum și asupra modului de aplicare a regimului de economii.

Partea de venituri a bugetului statului avea ca sursă principală **venitul net centralizat al statului**, care era, la rândul lui, **parte a venitului net al societății**. La rândul lui, venitul net centralizat al statului era format din așa-numitul *impozit pe circulație, vărsămintele din venitul net al întreprinderilor de stat* (beneficiile), impozitul pe venit perceput de la întreprinderile cooperatiste (primele două categorii de venituri aveau cea mai însemnată parte în totalul veniturilor statului).

De asemenea, o sursă de venituri în constituirea bugetului statului era alcătuită și din impozitele datorate de populație, la care se adaugă împrumuturile contractate de acestea. Impozitele datorate de populație reprezentau o obligație a membrilor societății de a trece o parte din veniturile personale realizate la bugetul statului; dar această categorie de impozite aveau o pondere redusă în bugetul statului (spre exemplu, în fosta U.R.S.S., în anul 1957, impozitele plătite de populație reprezentau 8,3 din ansamblul veniturilor statului<sup>6</sup>).

Privind comparativ, după formarea *statului modern român*, sistemul fiscal, parte componentă a finanțelor publice, a trecut printr-un proces de nouă organizare. Acesta s-a caracterizat printr-o mai justă repartizare a sarcinilor fiscale, ca urmare a distribuirii impozitelor în funcție de puterea de plată a contribuabilului. Noua concepție se baza pe ideea unui echilibru între venituri și cheltuieli<sup>7</sup>.

**Venit public** era considerat suma încasată de stat sau de altă organizație publică într-o perioadă financiară, fără obligația de restituire. O primă sursă de venit pentru stat era considerată propria sa activitate productivă, desfășurată pe domeniile sale agricole, păduri,

<sup>6</sup> Idem, p.713.

<sup>7</sup> Ioan Ceterchi, Dumitru Firoiu, Liviu P. Marcu, Istoria dreptului românesc, Vol.2, Editura Academiei, București, 1967, p.99.

exploatații miniere, întreprinderi industriale și comerciale de stat (bănci de stat, căi ferate de stat, telefon, telegraf, loterii de stat) sau întreprinderi mixte<sup>8</sup>.

Principala sursă de venit o constituiau, însă, **impozitele**, care, la rândul lor, puteau fi de **repartiție** (repartizate dintr-o sumă globală) sau **de cotitate** (stabilite pe unități impozabile); **ordinare** sau **extraordinare**; **directe** sau **indirecte**; **reale** (obiective) sau **personale** (subiective); proporționale sau progresive etc. Acestea erau utilizate pentru acoperirea nevoilor generale ale societății. Astfel, au fost stabilite următoarele impozite<sup>9</sup>: un impozit funciar de 4% din venitul net al proprietăților imobiliare; o taxă de transmitere a proprietăților publice de 10%; o contribuție personală de 13,33 lei pentru persoanele de peste 25 de ani necăsătorite și de 11,11 lei pentru cele necăsătorite cu vârsta cuprinsă între 20-24 ani; o contribuție de poduri și șosele de 4,44 lei<sup>10</sup>. Prin Legea din 12 aprilie 1862., Legea patentelor din 8 aprilie 1863 și prin Legea din 21 aprilie 1863 asupra taxelor de judecată, vânzări la licitație și de bună voie s-a realizat o *unificare a sistemului fiscal*, urmat de adoptarea unui buget unic, încheiat cu un excedent bugetar.

Spre deosebire de impozite, **taxele** erau percepute pentru acoperirea cheltuielilor necesare acoperirii serviciilor solicitate de contribuabil. La rândul lor, taxele erau *fixe* sau *variabile*, *directe* sau *indirecte*, iar după modalitatea de percepere, *judecătorești* sau *administrative*. O altă sursă de venit o reprezentau *monopolurile* (asupra tutunului, băurilor spirtoase, sării etc.), la care se adăugau și cele provenite din *succesiuni* și *donății*.

După *realizarea statului național unitar român*, principala problemă în domeniul financiar a constituit-o unificarea sistemului fiscal și realizarea unui buget echilibrat. Reforma fiscală a fost începută de Nicolae Titulescu în anul 1921, prin introducerea unui impozit cedular, bazat pe 7 cedule, și un impozit progresiv pe venitul global ce viza veniturile nete de la cele cedulare.

Tot în această perioadă, pentru o mai bună echilibrare a bugetului, au fost create bugete interioare de execuție, elaborate de fiecare minister în parte și repartizate serviciilor centrale și locale.

**Cheltuielile bugetare** se realizau prin creditele care se regăseau în cuprinsul legii anuale de finanțare<sup>11</sup>. Miniștrii, în calitate de ordonatori principali, dispuneau de creditele ce le erau repartizate. Mai departe, ordonatorii secundari emiteau ordine de plată, în virtutea mandatelor de delegație.

Revenind la perioada de după cel de al doilea Război Mondial, cheltuielile bugetare cuprindeau mijloacele bănești cu caracter nerambursabil, acordate pentru următoarele destinații: dezvoltarea economiei naționale, întreținerea organelor administrației de stat, acțiuni social-culturale și apărarea statului. Cea mai mare parte a mijloacelor financiare erau folosite pentru finanțarea economiei naționale și pentru acțiuni social-culturale (peste 2/3 din totalul mijloacelor financiare erau alocate pentru realizarea obiectivelor menționate mai sus).

În vederea dezvoltării economiei naționale, resursele financiare erau folosite cu precădere pentru a asigura creșterea mijloacelor de producție, dezvoltarea industriei grele, pentru îmbunătățirea lucrărilor din agricultură, pentru diversificarea producției de mărfuri destinate consumului popular. Pentru dezvoltarea economiei naționale, s-au realizat investiții capitale în vederea construirii de noi fabrici, uzine, mine, centrale electrice, școli, spitale, căi ferate, întreprinderi comunale, case de locuit etc.

---

<sup>8</sup> Ibidem.

<sup>9</sup> Prin Legea din 12 aprilie 1862.

<sup>10</sup> Idem, p. 105.

<sup>11</sup> Vezi în acest sens art. 114 al Constituției din 1923 și art. 83 alin.3 al Constituției din 1938.

De asemenea, o parte considerabilă din fondurile bugetare erau repartizate pentru **acțiuni social-culturale**, cum ar fi învățământul, sănătatea, cultura, știința, pensii și diverse ajutoare.

Cheltuielile bugetare mai erau utilizate și pentru **întreținerea aparatului de stat**, considerat necesar în vederea construirii dezvoltării domeniului economic și cultural. În perioada de după cel de-al II-lea război mondial, s-a aplicat constat ideea că aparatul administrativ și de conducere trebuie să fie eficient, dar folosind resurse financiare limitate.

Nu în ultimul rând, o parte din resursele bugetare erau utilizate pentru **apărarea țării**. Întrucât se promova consecvent o politică de pace, cheltuielile pentru întreținerea armatei cuprindeau o parte relativ redusă din buget.

În concluzie, dimensiunea resurselor financiare era strâns legată de dezvoltarea producției de mărfuri, de creștere a acumulărilor și de reducerea cheltuielilor, mai ales în domeniul organelor administrației de stat. Organele financiare analizau activitatea economică a întreprinderilor, verificau utilizarea corectă a mijloacelor financiare ale statului, precum și situația evidențelor contabile și a dărilor de seamă ale unităților de producție. Adeseori finanțarea unităților economice se realiza în funcție de îndeplinirea planului și de calitatea activității desfășurate în unitățile de producție.

## **BIBLIOGRAPHY**

1. Ioan Lazăr, *Dreptul finanțelor publice*, volumul I, *Drept bugetar*, Ediția a II a, revăzută și adăugită, Editura Universul Juridic, București, 2016;
2. Mircea Ștefan Minea, Cosmin Flavius Costăș, *Dreptul finanțelor publice*, volumul 1, *Drept financiar*, Editura Wolters Kluwer, București, 2008;
3. K.V. Ostroviteanov, Leontiv L.A. și colaboratorii, *Manual de economie politică*, Editura Politică, București, 1959;
4. S.S. Studenichin, *Drept administrativ sovietic*, curs litografiat, București, 1951;
5. Ioan Ceterchi, Dumitru Firoiu, Liviu P. Marcu, *Istoria dreptului românesc*, Vol.2, Editura Academiei, București, 1967.