



UNIUNEA EUROPEANĂ



Fondul Social European
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale
2007-2013



MINISTERUL
EDUCAȚIEI ȘI
CERCETĂRII
ȘTIINȚIFICE

OIPOSDRU



ACADEMIA ROMÂNĂ

Investește în oameni !

FONDUL SOCIAL EUROPEAN

Programul Operațional Sectorial pentru Dezvoltarea Resurselor Umane 2007 – 2013

Axă prioritară nr.1 „Educația și formarea profesională în sprijinul creșterii economice și dezvoltării societății bazate pe cunoaștere”

Domeniul major de intervenție 1.5 “Programe doctorale și post-doctorale în sprijinul cercetării”

Titlul proiectului: **Valorificarea identităților culturale în procesele globale”**

Beneficiar: **Academia Română**

Numărul de identificare al contractului: **POSDRU/89/1.5/S/59758**

Raport științific de cercetare doctorală

**Tutore îndrumător:
Doctor Napoleon POP**

**Doctorand:
Amalia FUGARU**

București, 2015



UNIUNEA EUROPEANĂ



Fondul Social European
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale
2007-2013



MINISTERUL
EDUCAȚIEI ȘI
CERCETĂRII
ȘTIINȚIFICE

OIPOSDRU



ACADEMIA ROMÂNĂ

Cultura fiscală. Prejudecăți românești și rigori europene

**Tutore îndrumător:
Doctor Napoleon POP**

**Doctorand:
Amalia FUGARU**

Această lucrare a fost realizată în cadrul proiectului «Cultura română și modele culturale europene: cercetare, sincronizare, durabilitate», cofinanțat de Uniunea Europeană și Guvernul României din Fondul Social European prin Programul Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane 2007-2013, contractul de finanțare nr. POSDRU/159/1.5/S/136077

București, 2015

CUPRINS

CUPRINS /3

INTRODUCERE /4

CAPITOLUL 1 MODELE DE POLITICĂ FISCALĂ ÎN EUROPA /6

1.1 Moralitatea impozitării /8

1.2 Organizarea impozitării /10

1.3 Modele fiscale medievale /14

CAPITOLUL 2 RIGORI EUROPENE ÎN CULTURA FISCALĂ /20

2.1 Cameralismul /20

2.2 Liberalismul clasic /28

2.3 Cameralismul italian /38

2.4 Modelul suedez /40

CAPITOLUL 3 PREJUDECĂȚI ROMÂNEȘTI ÎN FORMAREA MODELULUI DE
FINANȚE PUBLICE /44

3.1 Caracteristicile modelului de finanțe publice din România, în perioada modernizării
statului (1859-1914) /45

3.2 Caracteristicile politicii fiscale în perioada 1911-1913 /48

3.3 Reformele fiscale din 1921 și 1923 /55

3.4 Sustenabilitatea finanțelor publice: propunerile lui Madgearu și viziunea lui Slăvescu /57

CONCLUZII /60

ANEXA /62

BIBLIOGRAFIE /65

REZUMAT

Cultura fiscală poate fi definită ca acel ansamblu de relații care descrie modul în care interacționează instituțiile statului cu membrii societății, determinând o structură a veniturilor și cheltuielilor publice, precum și o relație a statului cu generațiile viitoare (prin prisma datoriei publice pe termen lung).

Cultura fiscală cuprinde trei elemente: suveranitatea fiscală, structura veniturilor și cheltuielilor publice, respectiv datoria publică. Primul element se referă la relația de putere dintre individ și stat, în baza căreia este stabilit dreptul de a pretinde plata unor impozite. Al doilea element are în vedere administrarea veniturilor (obținute printr-o structură de impozite) și cheltuielilor (oglundind rolul pe care comunitatea îl atribuie statului). Ultimul element este legat de modul în care statul își acoperă nevoile suplimentare de fonduri.

Demersul de studiere a modului în care s-a consolidat modelul contemporan de finanțe publice vine din necesitatea de a compara realitatea prezentă, a modului de organizare a finanțelor publice în România sau Uniunea Europeană, cu „forma ideală”.

Metoda de analiză a sistemelor finanțelor publice folosită în această lucrare este orientată în dublu sens. În primul rând, se face analiza unor evenimente care au provocat salturi în organizarea relațiilor de putere. În al doilea rând, este urmărită filiația de idei în domeniul administrației și economiei.

Această lucrare cuprinde trei părți, prima ocupându-se de identificarea modelelor de politică fiscală din Europa medievală. A doua secțiune urmărește formarea a patru curente de politică fiscală în Europa, până la izbucnirea celui de-al doilea război mondial. Ultimul segment al lucrării identifică trăsăturile politicii fiscale din România până în 1940.

Din antichitate și până la mijlocul perioadei medievale, pe continentul european s-au cristalizat trei mari întrebări, decurgând din studierea consolidării statului: care era sursa puterii pentru a impune plata impozitelor; de unde provenea obligația de a plăti impozite; cum putea să se descurce statul, atunci când necesitățile financiare erau mai mari ca resursele.

Răspunsurile tindeau să arate că statul era îndreptățit să aibă venituri pentru a își putea face datoria față de cetățenii săi, iar impozitul, în general pe avere și proprietate, era sursa acestor venituri. Cetățeanul avea datoria de a plăti impozite pentru că averea lui era condiționată de siguranța și legalitatea asigurate de stat. Inițial, episoadele de deficit al resurselor statului erau

rezolvate prin creșterea temporară a impozitelor, iar mai târziu prin vânzarea unor proprietăți aparținând domeniului privat al regelui.

Complexitatea finanțelor publice din perioada antică a fost foarte puțin recuperată în perioada medievală, în special din cauza consolidării lente a statelor. Nu exista o concepție unitară asupra veniturilor și cheltuielilor publice sub forma unui buget, și nici nu se dezvoltase vreo idee consistentă cu privire la structura veniturilor publice.

Consolidarea puterii politice în cadrul unor teritorii și definitivarea principalelor tipuri de impozite, spre sfârșitul perioadei medievale, au condus la individualizarea a patru modele de finanțe publice pe continentul european: cameralism german, liberal clasic, cameralism italian, respectiv suedez. Diferențele între aceste modele de finanțe publice s-au conturat treptat, dar au avut la bază răspunsuri diferite cu privire la relația dintre individ și suveran.

Principalele contribuții ale cameralismului german la dezvoltarea culturii fiscale europene sunt legate de definirea statului ca mulțime a intereselor comune ale tuturor indivizilor. Aceasta implică, din punct de vedere al veniturilor publice, necesitatea păstrării unor surse de capital în proprietatea statului pentru a produce veniturile din care să fie finanțate cheltuielile, respectiv limitarea utilizării impozitării, doar pentru cheltuielile excepționale (apărare).

Cultura fiscală a liberalismului este influențată de filosofia care pune individul pe o poziție conflictuală față de stat, ceea ce conduce la limitarea implicării statului în economie. Consecințele acestei premise sunt că există o preferință pentru impozite indirecte, dar mici; respectiv statul nu este privilegiat în jocul pieței, cu privire la procurarea resurselor pentru acoperirea datoriei publice.

Cameralismul italian reușește să facă o sinteză, între cameralismul german și sistemul pieței din economia liberală, punând statul pe picior de egalitate cu oricare alt agent economic. Consecința politică este că parlamentul devine arena unde se negociază implicarea statului în economie. Consecința economică este legătura transparentă între mărimea impozitelor și costurile bunurilor și serviciilor de pe piață.

Modelul de cultură fiscală descris de suedezul Knut Wicksell realizează sinteza între cameralism și liberalism. Wicksell preia din cameralismul italian ideea parlamentului ca loc pentru negocierea gradului de implicare a statului în economie. Contrar ideilor cameralismului german, Wicksell propune ca decizia cu privire la mărimea impozitului să fie determinată de unanimitatea aproximată și consimțământul voluntar. Contrar liberalismului clasic, Wicksell este adeptul impozitelor directe, care să păstrează legătură între venitul și cheltuiala publică.

Organizarea finanțelor statului pe teritoriul României, până la declanșarea celui de-al doilea război mondial, poate fi împărțită în patru etape. Etapa feudalismului durează până spre secolul al XVII-lea; a doua este un amestec de elemente de feudalism și cameralism (în maniera cameralismului german), care tinde să persiste chiar și după reforma fiscală introdusă prin Regulamentul Organic; a treia etapă se referă la efortul concomitent de construire a statului și a finanțelor publice cuprins în perioada de după Unirea din 1859 și până la finalul secolului al XIX-lea; ultima etapă reprezintă modernizarea finanțelor publice realizată între începutul secolului al XX-lea și izbucnirea celui de-al doilea război mondial.

Complexitatea reformelor structurale necesare și timpul scurt pe care România l-a avut la dispoziție până la izbucnirea celui de-al doilea război mondial au condus la dificultăți în construirea unei culturi fiscale la nivelul individului. Principalele dificultăți erau legate de incapacitatea societății de a cădea de acord asupra definirii relațiilor între individ și stat (reformele cu privire la proprietatea asupra pământului agricol fiind un eșec al clasei politice din România), ceea ce a întârziat și complicat lărgirea bazei de impozitare (impozitele majoritare erau cele directe, pentru că impozitarea indirectă era greu de administrat, în lipsa unui aparat birocratic specializat), respectiv a determinat recurgerea la soluția creșterii datoriei publice până când aceasta a devenit nesustenabilă.

Concluzia acestui demers științific este că în România cultura fiscală nu este diferită de rigorile formate în tradiția din Europa. Caracteristica României este că a parcurs extrem de rapid, în ultimii 150 de ani, etape pe care cultura fiscală europeană le-a traversat în ultimele cinci secole.