



ACADEMIA ROMÂNĂ
INSTITUTUL NAȚIONAL DE CERCETĂRI ECONOMICE
„COSTIN C. KIRIȚESCU“

Vol. 427-428

Colectia
BIBLIOTECA ECONOMICĂ

Seria
*Probleme
economice*

TEORII GENERALE
CU PRIVIRE
LA IMPOZITARE

Amalia FUGARU

ISBN 978 - 973 - 159 - 169 - 8



Centrul de Informare și Documentare Economică



ACADEMIA ROMÂNĂ
INSTITUTUL NAȚIONAL DE CERCETĂRI ECONOMICE
„COSTIN C. KIRIȚESCU”
Centrul de Informare și Documentare Economică

TEORII GENERALE CU PRIVIRE LA IMPOZITARE

Amalia FUGARU



Centrul de Informare și Documentare Economică

Editat de CENTRUL DE INFORMARE ȘI DOCUMENTARE ECONOMICĂ
REDACTOR-ȘEF – VALERIU IOAN-FRANC

Redactor: PAULA NEACĂU
Concepție grafică, machetare și tehnoredactare: VICTOR PREDA
CIDE/STUDII/PROBLEME: Prob-AmaliaFugaru-Teorii_426.doc

Redacția și administrația: București, Calea 13 Septembrie nr. 13, sectorul 5,
cod poștal 050711, telefon: 0040-21-318 24 38, telefax: 0040-21-318 24 32
Adresa poștală: București 5, căsuța poștală 5-72

Materialele cuprinse în acest volum pot fi reproduse numai cu aprobarea
conducerii Institutului Național de Cercetări Economice „Costin C. Kirițescu”.

Volumele seriei pot fi identificate și comandate fie în colecție anuală, respectiv ISSN 1222-5401,
fie pe fiecare titlu în parte, respectiv pe ISBN alocat fiecărui volum.

Pentru volumul de față: ISBN: 978-973-159-169-8

Cuprins

1. Introducere	5
2. Rolul finanțelor publice și locul acestui domeniu între celelalte științe	6
3. Principalele teorii cu privire la impozitare.....	9
4. Concluzii	27
Bibliografie.....	32

1. Introducere

Problematika sustenabilității finanțelor publice este o temă actuală, percepută prin prisma capacității guvernelor diferitelor state de a asigura rambursarea datoriei publice, limitată de creșterea economică firavă și de respingerea de către societatea civilă a ideii de majorare a impozitelor.

Această problemă suscită, la nivelul Uniunii Europene, discuții legate de suveranitate (în special în cazul statelor membre ale zonei euro, prin introducerea compactului fiscal) și subsidiaritate (în ceea ce privește armonizarea fiscală). Inevitabil, acestea vor declanșa o dezbatere despre cel puțin două aspecte: relația dintre individ și stat și, respectiv, definirea statului la nivelul Europei.

Această tematică nu este nouă. Evoluția teoriei cu privire la finanțele publice a trecut de mai multe ori prin această revenire la întrebările de bază. În perioada cuprinsă între sfârșitul secolului al XVIII-lea și Primul Război Mondial, s-au cristalizat patru școli de gândire cu privire la finanțele publice: engleză, franceză, italiană și germană. Cele patru școli ofereau idei diferite cu privire la organizarea finanțelor publice, pentru că nu împărtășeau aceleași principii cu privire la cele trei probleme de bază în domeniul finanțelor publice: cine este statul în raport cu indivizii, care este motivul pentru care trebuie plătite impozite, ce poate face statul când nu dispune de mijloace suficiente comparativ cu resursele.

2. Rolul finanțelor publice și locul acestui domeniu între celelalte științe

Saltul major înregistrat de gândirea europeană în domeniul finanțelor publice la finele secolului al XVIII-lea este acela de a fi definitivat sferile de acțiune (domeniile de cheltuieli) ale guvernului. Cu toate acestea, una dintre ideile pe care gânditorii acestei perioade le-au pus la baza sustenabilității economiei și finanțelor nu a trecut testul timpului – este vorba de neimpozitarea capitalului, ca bază a reluării ciclului economic. Această aparentă contradicție este ușor de pătruns dacă se are în vedere faptul că statul a căpătat în epoca industrială și postindustrială puteri sporite în ceea ce privește capitalul uman (în esență, cheltuielile cu educația, sănătatea, asistența socială).

La începutul secolului al XIX-lea, ideea statului era consolidată și nu se mai făcea diferența între stat și guvernare. Dacă până la Revoluția Franceză statul reprezenta ideea de „bine comun” („*respublica*”, „*commonwealth*”), iar guvernarea se referea la ansamblul activităților făcute de diferite instituții, în special private, pentru atingerea binelui comun, după acest eveniment, statul se confundă în totalitate cu guvernul.

Această mutație nu este o surpriză, ținând cont de faptul că, în perioada secolelor al XVI-lea și al XVII-lea, ideea de stat s-a consolidat în jurul monarhului, aceasta permițând confundarea conducătorului cu ideea de stat. În plus, pentru că monarhul era și administrator, mai ales în statele dominion¹, în care suveranul era

¹ *La sfârșitul perioadei de înflorire a sistemului feudal și în mijlocul Evului Mediu încep să se distingă trei modele de sistem fiscal: statul dominion, statul impozit și statul datorie. „Statul dominion” este construit în jurul extinderii cu succes a exploatării drepturilor regale asupra pământului. Impozitarea este în special directă, asupra proprietății, fără un control din partea vreunei alte puteri. Modelul francez de sistem fiscal se încadrează în această categorie. În Anglia și Italia domină „statul impozit”, în care accentul cade pe impozitarea tuturor indivizilor, puterea monarhului fiind echilibrată de puterea reprezentativă. Impozitele sunt în special indirecte în acest caz. „Statul datorie” este caracteristic orașelor-stat din Germania, Elveția și Suedia, accentul fiind pus pe inventarea unei scheme de îndatorare care să poată fi susținută pe termen cât mai lung, cheltuielile de întreținere (mai ales din cauza necesității de apărare contra atacurilor externe) depășind cu mult capacitatea de a obține venituri publice din impozitarea locuitorilor. Literatura de specialitate definește doar două categorii de modele de sistem fiscal, și anume primele două menționate mai sus. Specialiștii includ și fiscalitatea din orașele-stat în cadrul modelului de „stat impozit”. Am ales de definire și cea de-a treia categorie din două motive. În primul rând, acest tip de model a dat naștere unui curent de practică și teorie fiscală care se va răspândi și va deveni natura modelului fiscal modern, și anume perpetuarea datoriei statului. În al doilea rând, a avut o răspândire teritorială destul de largă în Europa pentru că era practicat în Germania, Elveția și statele scandinave.*

un mare deținător de pământ, suveranul a devenit și cel care guverna, iar în acest fel guvernarea s-a confundat cu suveranul și cu statul.

În plus, capacitatea monarhului de a concentra puterea fiscală, după secolul al XVII-lea, în special în statele dominion, s-a datorat în esență faptului că el le-a promis dări mai mici supușilor care plăteau impozite marilor săi rivali, nobilii, care îi erau teoretic vasali.

O altă schimbare importantă a fost mutarea temei impozitelor și fiscalității în general din sfera de studiu și practică a științei administrative în cea a economiei. Impozitele erau înțelese în mod automat ca sursă de finanțare a cheltuielilor militare. Știința economică adusese în centrul atenției întreprinzătorul și firma, iar fiscalitatea constituia acum legătura dintre stat și întreprindere. De aceea, principala temă de studiu din domeniul finanțelor publice în secolele al XIX-lea și al XX-lea a fost cea cu privire la rolul statului în economie și expresia acestuia prin intermediul fiscalității.

Din acest punct de vedere, este esențial de subliniat că viziunea asupra societății și a relației sale cu statul, care era foarte bine oglindită în știința economică, a înglobat și finanțele publice. În acest mod, domeniul finanțelor publice a devenit pentru liberalismul englez opusul economiei private, pentru că, în această concepție, individul era contrapus statului, pe baza dreptului natural. Liberalismul german și cel francez considerau, din motive diferite, statul ca o reprezentare a binelui public, iar finanțele publice făceau parte din economie la fel ca fiecare inițiativă individuală.

Absorbirea preocupărilor asupra finanțelor publice de către știința economică a condus la înmulțirea curentelor care dominau Europa în domeniul fiscalității. Astfel, pe lângă școala cameralistă germană², existau curentele fiscale francez și englez, la care s-a adăugat școala suedeză. Progresul școlii suedeze nu este întâmplător, ținând cont de faptul că practica fiscală de pe teritoriul suedez, consolidată în modelul suedez de finanțe publice dezvoltat încă din Evul Mediu, reușise

² Pe teritoriul Sfântului Imperiu s-a dezvoltat, după anul 1500, o nouă categorie de birocrați pe care Schumpeter i-a numit „administratori consultanți”, și anume cameraliștii. Cameraliștii au apărut mai ales în țările vorbitoare de limba germană și au dispărut spre mijlocul secolului al XIX-lea. Ei erau implicați în activități manageriale, dar mulți dintre ei erau și profesori. De altfel, primele catedre de științe cameraliste au fost înființate la Halle și Frankfurt în 1727. Expertiza acestora cuprindea numeroase domenii științifice – științe politice, științe administrative și juridice. Ceea ce deosebește practica și teoria fiscală a cameraliștilor de evoluția ulterioară a științei economice și finanțelor publice de pe continentul european este faptul că ei nu adoptă viziunea absolutistă a statului. Statul, care se referea, dar nu se limita la administrația orașelor-stat de pe teritoriul Sfântului Imperiu, este expresia nevoilor celor care îl populează și, ca atare, nu se poate pune deasupra lor. De aceea, cameraliștii rămân la tratarea bugetului precum bilanțul unei gospodării, așa cum era modelul feudal al kammerei, care se referea la administrarea villei conducătorului. Pentru că statul reprezintă efortul comun, el trebuie să facă acele investiții necesare pentru binele tuturor. Veniturile necesare însă nu trebuie să derive din impozitarea cetățenilor, ci din veniturile proprietăților statului (monarhului sau conducătorului).

să asigure finanțarea monarhiei și rezistența acestui stat în dificila perioadă de consolidare a statului din perioada secolelor al XVII-lea și al XVIII-lea.

A doua parte a secolului al XIX-lea este mai bogată în contribuții asupra științei finanțelor publice, pentru că guvernele erau forțate din ce în ce mai mult să aibă preocupări în domeniul politicilor sociale³. Din aceste necesități practice s-au născut trei tipuri de întrebări asupra:

- relației instituționale stat-întreprindere;
- relației economie publică-economie privată;
- definirii științei finanțelor publice, a instrumentelor și scopurilor sale.

³ Acest lucru devine evident după mijlocul secolului, din cauza creșterii interesului pentru mișcările sociale, având la bază sesizarea inegalităților din societate, precum și creșterea participării la decizii (introducerea dreptului de vot, organizarea sindicatelor etc.).

3. Principalele teorii cu privire la impozitare

John Stuart Mill a devenit, după publicarea „Principiilor” sale¹, cel mai citit economist² de după Adam Smith³. Mill dezbate în ultima carte, a V-a, din „Principii” funcțiile guvernului, principiul general al impozitării, impozitele directe și indirecte, datoria publică, efectele economice ale acțiunilor statului și limitele principiului „laissez-faire”⁴.

Mill arată în primul capitol din cartea a V-a că statul/guvernul are două tipuri de funcții, unele care sunt inseparabile ideii de guvern sau sunt, prin cutumă, îndeplinite de orice guvern, numite funcții „necesare”, și altele „facultative”, în sensul în care nu există un acord generalizat asupra necesității lor. Deși nu descrie aceste funcții, Mill arată că, din punct de vedere practic, statul nu se poate limita la apărarea cetățenilor săi de violență, pentru că producția de securitate include mult mai multe aspecte decât simpla protecție fizică.

Mill nu arată însă care este relația între funcțiile statului și impozitare și, ca atare, ajunge în capitolul al doilea să trateze direct conceptul de impozitare, pornind de la cele patru canoane⁵ ale lui Smith, pe care le consideră suficiente atât din punctul de vedere al mărimii impozitului, cât și din punctul de vedere al modului de colectare a impozitelor. Singura discuție pe care Mill o consideră necesară este cea asupra primului canon, care impunea egalitatea impozitării.

Motivul pentru care Mill consideră că povara fiscală trebuie să fie egală este că egalitatea trebuie să fie principiul care să conducă toate activitățile guvernului.

¹ John Stuart Mill, *Principles of Political Economy with Some of Their Applications to Social Philosophy*, London, 1848.

² La Universitatea Oxford, economia a fost predată pe baza cărții lui Mill până în 1919.

³ Ekelund și Hébert, p. 172.

⁴ Deși Mill este un adept al economiei de piață și crede că impozitarea este un furt, admite totuși intervenția statului în economie. Economiiștii americani de la sfârșitul secolului al XIX-lea vor folosi atât argumentele lui Mill, cât și pe cele ale școlii istorice germane pentru a motiva necesitatea intervenției statului în economie. Apoi, pe aceste fundații teoretice, Seligman a pus bazele noului sistem american de impozitare a veniturii la începutul secolului al XX-lea.

⁵ Contribuția majoră a lui Smith cu privire la domeniul finanțelor publice este aceea de a fi pus la un loc cele patru „canoane” cu privire la colectarea impozitelor, considerate de el condiția necesară pentru ca impozitarea să nu afecteze averea. Primul principiu de impozitare al lui Smith, cel al echității, reflectă opinia sa că membrii cei mai bogați ai societății beneficiază cel mai mult de pe urma activității statului și de aceea își permit să plătească. Al doilea principiu, al transparenței, permite ca încrederea în sistem să nu se piardă, chiar dacă există persoane care se ocupă cu strângerea impozitelor, dar care sunt lipsite de scrupule. Al treilea principiu, impozitele să fie convenabile, decurgea din dorința lui Smith de a vedea simplificarea sistemului de taxe vamale al Angliei. Al patrulea principiu, al eficienței, presupunea minimizarea costurilor administrative și distorsiunile asupra economiei provocate de impozitare.

În spatele acestei motivații se ascunde o altă idee care se născuse în secolul trecut, odată cu Iluminismul⁶, și anume că guvernul nu trebuie să facă discriminări între subiecții săi în funcție de clasa socială. Povara guvernării trebuie să fie egală asupra fiecărui individ, astfel încât să fie cât mai mică pe ansamblul societății.

Acceptând acest principiu, Mill îl respinge pe cel din Evul Mediu, care considera impozitul ca o plată acordată suveranului pentru serviciile pe care acesta le făcea comunității. Această concluzie a lui Mill este logică, dacă se acceptă premisa de la care pornise Mill, și anume că statul nu poate exista doar pentru a asigura securitatea internă și externă.

Pe de altă parte, Mill nu lasă să se înțeleagă că, dacă admite un rol al statului în economie, este favorabil impozitării. Dimpotrivă, în capitolul al VIII-lea al cărții a V-a, Mill arată că impozitarea excesivă, fără să definească nivelul de la care impozitarea este împovărătoare, este un „rău” asupra economiei.

În general, Mill este adversarul intervențiilor statului în economie atunci când se încalcă libera inițiativă a indivizilor, adică momentele în care „autoritarismul” statului nu poate fi motivat. Cuvântul pe care Mill îl folosește pentru a desemna intervenția statului în economie este autoritarismul.

Acest concept este important pentru că el arată poziția lui Mill față de stat, chiar dacă nu definește concret statul sau funcțiile lui. Astfel, folosind ideea de autoritarism, Mill se află de partea susținătorilor ideilor dreptului natural, pentru că el vede statul ca putere coercitivă și, ca atare, situat în afara relațiilor dintre indivizi, pe care este chemat să le protejeze. Pe de altă parte, faptul că admite intervenția statului în economie arată că Mill înțelege și argumentul continental, germano-italian, al guvernului ca mijlocitor al prosperității comune.

Înainte ca Mill să fi scris despre stat și impozite, un reprezentant al școlii franceze liberale, J.B. Say⁷, avea o imagine mult mai puțin complexă, dar mult mai apropiată de practică asupra sectorului public și impozitelor. Probabil, claritatea lui Say venea tocmai din aplecarea sa în special asupra piețelor, și mai puțin asupra statului, așa cum o arată cea mai importantă contribuție a sa la știința economică⁸.

Important este însă că Say, la fel ca experții în finanțe publice din Germania și Italia, vede comunitatea (și nu statul) ca un participant activ la economie. Ca un preambul la lucrările cameraliștilor germani din finalul secolului al XIX-lea, el deschide secolul cu o scurtă definiție a economiei publice, respectiv private, fără să le pună în contradicție. Say analizează partea publică a economiei în ultima carte a tratatului său care analizează consumul.

⁶ *Secolul al XVIII-lea a fost secolul Iluminismului, al reînțoarcerii la ideile antice grecești și romane cu privire la egalitatea indivizilor și respingerea oricărei forme de dominare, cu excepția celei religioase. Din punct de vedere politic, Iluminismul s-a tradus prin combaterea absolutismului, în special în statele care aveau monarhii puternice (Franța), însă ideea de despot lămurat nu a fost abandonată. Din punct de vedere economic, Iluminismul a fost preluat ca respingere a mercantilismului și a protecționismului.*

⁷ *Jean Baptiste Say, 1767-1832.*

⁸ *Jean Baptiste Say, Traité d'économie politique, ou simple exposition de la manière dont se forme, se distribuent, et se composent les richesses, Paris, 1803.*

Pentru Say, consumul produsului național se împarte între consumul individual – necesar satisfacerii dorințelor indivizilor și familiilor – și consumul public. Say arată în capitolul al patrulea al cărții a III-a că domeniul public se referă la comunitatea alcătuită dintr-un grup de indivizi, care are propriile ei nevoi și a căror satisfacere este de domeniul consumului public. El nu discută nici scopul construirii acestei comunități și nici natura relației dintre individ și comunitate, însă enumeră câteva dintre serviciile pe care comunitatea le cumpără ca nevoi distincte de cele ale indivizilor: serviciile făcute de preoți, securitatea internă și externă asigurată de soldați, serviciile judecătorilor și avocaților care apără interesele și drepturile împotriva agresiunii celorlalți.

Pe aceste baze, Say dezbate natura impozitului, adică atacă subiectul reprezentării acestuia ca remunerare pentru efortul pe care îl depune funcționarul statului. El este de părere că această definiție a impozitului este greșită pentru că suma plătită de contribuabil nu are un echivalent, ci guvernul folosește această sumă pentru a procura timpul și deprinderile funcționarilor publici prin care „produce” serviciile pe care apoi le prestează publicului.

În acest mod, Say găsește soluția alăturării sectorului public și privat pe piața liberă, unde oferta și cererea determină prețul. Pe de altă parte, Say atrage atenția că tocmai încercarea de a defini impozitele ca recompensă pentru efortul sectorului public dă posibilitatea apariției exceselor statului (impozite prea mari, corupție etc.).

În capitolul al optulea al cărții a III-a, Say se ocupă strict de impozite și aici vine în contradicție directă cu ceea ce școala italiană a finanțelor publice deja începuse să demonstreze, și anume locul și extinderea abordării impozitării în economia politică. Astfel, Say este de părere că economia politică trebuie să trateze impozitele ca pe un fapt dat, și nu ca pe un drept pe care trebuie să îl califice cu privire la cine are dreptul să impună biruri. Altfel spus, el propune o abordare pozitivă a impozitelor în economie.

Say aplică raționamentul său și asupra unei alte teme care făcuse obiectul preocupărilor tuturor conducătorilor care bătuseră vreodată monedă. Say se exprimă cu privire la capacitatea unui impozit de a crea valoare și arată că impunerea și colectarea impozitului în sine nu creează valoare pentru că extrage resurse pe care indivizii le-ar putea folosi productiv. În schimb, totalitatea resurselor strânse prin intermediul impozitării poate contribui la creșterea avuției naționale. Tot astfel, devalorizarea monedei prin micșorarea conținutului de metal ca măsură de impozitare nu creează valoare, ci doar erodează capacitatea de a crea alte bunuri a celor care dețin banii.

Pe aceeași linie a politicii economice, considerată ortodoxă în a doua jumătate a secolului al XIX-lea, caracterizată prin adversitatea față de protecționism și de intervenția statului în contractele dintre indivizi pe piață, se situează unul dintre cei mai importanți economiști ai școlii franceze de finanțe publice⁹, Pierre Paul Leroy-Beaulieu¹⁰.

⁹ Beaulieu este important pentru filiația de idei în domeniul finanțelor publice din două

În 1872, el devine profesor de finanțe publice¹¹ și publică în 1877 „Tratatul”¹² care l-a făcut celebru. Concepția lui Beaulieu despre stat este asemănătoare liberalismului cameralist german, conform căruia statul nu are nicio altă sursă de venit decât bunurile pe care le deține în proprietate privată sau sumele pe care le percepe cetățenilor sub forma impozitelor. În plus, Beaulieu preia din concepția statului dominion (tipic pentru finanțele publice franceze) ideea că impozitele sunt contravaloarea serviciilor pe care statul le face cetățenilor săi¹³.

Noutatea pe care autorul francez o aduce acestui concept este de a considera impozitele ca un fel de abonament pentru aceste servicii. Prin aceasta, el exprimă două idei care sunt dezbătute în aceeași perioadă de cameraliștii germani și italieni și care vor fi mai târziu acceptate de teoria finanțelor publice.

În primul rând, ideea de abonament implică existența unei relații contractuale, ceea ce permite pasul ideatic spre introducerea statului/guvernului în economie, alături de întreprinderile private. Această idee a fost dezbătută de școala germană de finanțe publice până în al treilea deceniu al secolului al XX-lea, când venirea la putere a naziștilor în Germania a înlăturat o mare parte dintre profesorii de finanțe publice care erau de origine evrei. Din păcate, după al Doilea Război Mondial, această linie de analiză nu a mai fost reluată.

Cameralismul german medieval vedea statul ca participant egal la economie alături de ceilalți întreprinzători, dar acest fapt era valabil în condițiile în care statul (prin intermediul suveranului) era proprietar pe anumiți factori de producție.

În al doilea rând, faptul că statul/guvernul prestează anumite servicii care sunt plătite prin contribuții impuse prin coerciție arată că ele nu ar putea fi realizate de sectorul privat. Această idee va duce în final la dezvoltarea ideii bunurilor publice pe care numai statul le poate produce. Asupra acestora se va concentra în special teoria alegerilor publice dezvoltată de discipolii școlii italiene de finanțe publice.

Beaulieu nu face însă în tratatul său nicio considerație despre stat și rolul său. El doar arată că statul are nevoie de fonduri, iar scopul finanțelor publice este tocmai acela de a arăta care sunt posibilele căi de urmat pentru procurarea veniturilor statului, fără ca prin aceasta să fie afectate prea tare interesele indivizilor și justiția¹⁴.

puncte de vedere. În primul rând, el are la bază studii de drept la Paris și, ca atare, este un fin cunoscător al valorii contractului. În al doilea rând, el și-a completat studiile la Bonn și Berlin, unde este foarte probabil să fi făcut cunoștință cu viziunea cameralistă asupra finanțelor publice. În 1870, a primit trei premii pentru tot atâtea eseuri, unul dintre ele fiind legat de subiectul impozitului pe pământ și consecințele asupra economiei.

¹⁰ Pierre Paul Leroy-Beaulieu, 1843-1916.

¹¹ Beaulieu îi urmează în poziția de profesor la Collège de France pe alți liberali ortodocși, în ordine cronologică: J.B. Say, Pellegrino Rossi, Michel Chevalier.

¹² Pierre Paul Leroy-Beaulieu, *Traité de la science des finances*, Paris, 1877.

¹³ Beaulieu, p. 4.

¹⁴ Beaulieu, p. 3.

Ca atare, din punctul de vedere al lui Beaulieu, știința finanțelor publice este știința veniturilor statului și a modului de procurare a acestora. Prin această definiție, Beaulieu face o demarcație între școala franceză a finanțelor publice și cea germană. Astfel, Beaulieu consideră că școala cameralistă germană nu se ocupă cu finanțele publice, ci cu administrația publică, pentru că interesul ei principal îl reprezintă cheltuielile publice. În plus, el arată că veniturile publice pe care diferitele ramuri ale științei finanțelor le studiază – împrumuturile publice, impozitele, serviciul datoriei – sunt fenomene financiare care pot fi studiate prin metode care se pretează generalizărilor științifice¹⁵, spre deosebire de cheltuielile publice.

Cercetătorii germani din domeniul finanțelor publice din secolele al XIX-lea și al XX-lea nu era preocupați de justificarea impozitării, deoarece cameralismul german era interesat în primul rând de modul de cheltuire a banilor publici. În al doilea rând, ei arătaseră cu multe argumente, încă din secolul al XVIII-lea, prin contribuțiile lui Justi și Sonnenfels, că impozitele erau ultima soluție prin care un stat putea să își procure veniturile publice. La baza surselor veniturilor publice, ei puneau proprietățile statului/principelui. Astfel, cameraliștii secolului al XIX-lea trebuiau să definească rolul producției care avea loc pe baza capitalului deținut de stat în ansamblul economiei. Pe acest fond, ei încearcă să definească economia fiscală sau, altfel spus, economia publică¹⁶.

Deosebirea esențială între școala liberală engleză, așa cum este reprezentată de Smith, și cea germană, reprezentată de Justi, este aceea cu privire la capacitatea statului de a administra capitalul.

La fel de important este și faptul că instituțiile statului și puterea lor se dezvoltaseră în cele două teritorii pe principii foarte diferite. Dacă în Anglia exista un trecut absolutist și era natural pentru supraviețuirea antreprenorului să își pună interesele în contradicție cu cele ale statului, pe teritoriul german, prințul și statul nu puteau supraviețui decât prin prosperitatea spiritului antreprenorial, la care participa chiar și statul și pe care îl sprijinea prin acțiunile sale.

Indiferent cum a evoluat opinia în știința economică ortodoxă despre participarea statului la economie, nu trebuie minimizat caracterul liberal al ideilor care dominau cultura germană a secolului al XIX-lea. Din păcate, faptul că ideile liberale nu au fost limitate doar la spațiul geografic anglo-saxon¹⁷ a început să fie recunoscut abia în ultimul deceniu al secolului al XX-lea¹⁸.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Această diviziune este mult mai aproape de modul în care Say delimita interesul public de cel privat decât de cel al școlii liberale engleze bazate pe ideea leviatanului.*

¹⁷ *Același lucru este valabil și pentru cultura franceză. Dominarea economiei de către ideile liberale de sorginte engleză a făcut ca liberalii de origine franceză să fie ignorați și să fie excluși din manuale. În manualele anglo-saxone, singurul liberal francez studiat este Alexis de Tocqueville și sunt complet uitați Benjamin Constant, Frédéric Bastiat, probabil unul dintre cei mai mari libertarieni continentali ai secolului al XIX-lea, și belgianul Gustave de Molinari.*

¹⁸ *Raico.*

Ideile liberale au pătruns pe teritoriul german prin intermediul școlii franceze. Astfel, în al treilea deceniu al secolului al XIX-lea, se mută în Prusia un profesor de liceu de origine engleză – John Prince Smith¹⁹ – care era adeptul liberului schimb și al statului minimalist, limitat la producția de securitate, așa cum credeau Charles Dunoyer sau Frédéric Bastiat. Prince Smith era de părere că statul nu trebuie să aibă niciun rol în economie pentru că statul tinde întotdeauna să se extindă, legând interesele a cât mai multor antreprenori de ale sale.

Prince Smith, alături de alți intelectuali germani cu vederi asemănătoare mai ales în ceea ce privește liberul schimb, a format în 1858 Congresul Economiștilor Germani. Influența ideilor acestora a fost enormă în societatea germană, pentru că mulți dintre membrii acestei societăți făceau parte din Reichstag. Acest lucru este dovedit și de faptul că ideile legate de liber schimb și de reformă au fost încorporate în legile Reich-ului²⁰.

În deceniul opt al secolului al XIX-lea, ideile liberale au fost duse mai departe în Germania de un alt curent liberal, moștenitor al lui Prince Smith, condus de Eugen Richter²¹. Ideile principale în care credeau aceștia erau aceleași cu ale proprietății private, liberului schimb, însă ei erau de părere că toate acestea pot fi obținute prin intermediul unor garanții constituționale care să limiteze acțiunea statului²². În acest mod, liberalii lui Richter, mai exact libertarieni urmași ai lui Bastiat, fac legătura între libertatea economică și cea politică, niciuna neputând exista fără cealaltă.

Din păcate, liberalismul german a fost înăbușit de politica statului de unde ei importaseră liberalismul, și anume Franța. Încercările continue de cucerire militară din partea Franței au împins guvernul lui Wilhelm I spre reforme constituționale care creșteau controlul monarhului asupra armatei. Protestele liberalilor față de aceste măsuri au impus întărirea controlului statului.

Bismarck a considerat că, în fața amenințării militare din partea Franței, obiectivul de unificare teritorială cu scopul de a împiedica invazia era mai presus decât liberalismul și prosperitatea, de aceea a ales cartea reformelor statului.

La rândul său, Prince Smith a fost și el atât de speriat de ideile socialiste care veneau dinspre Franța încât a preferat controlul mai mare al statului german decât socialismul francez. Prince Smith a suferit cea mai radicală transformare intelectuală, în ultimele sale scrieri, el arătându-și sprijinul total pentru puterea statului.

În ciuda dispariției treptate a ideilor liberale din societatea germană, sub imperiul amenințării externe dinspre Franța, cameralismul german și practica finanțelor publice și-au păstrat viziunea asupra statului pe tot parcursul secolului al XIX-lea.

¹⁹ John Prince Smith, 1809-1874.

²⁰ Raico.

²¹ Eugen Richter, 1838-1906.

²² Raico.

Cel mai important reprezentant al cameralismului german din secolul al XIX-lea a fost Adolph Wagner²³, el fiind unul dintre profesorii de finanțe publice de la Viena și Hamburg²⁴. Wagner este cel care a formulat un principiu care îi poartă numele – Legea lui Wagner –, conform căruia, pe măsura dezvoltării unei țări, va crește și implicarea statului în economie, sub forma procentului din venitul național pe care îl administrează. Dar Wagner este important mai ales pentru că, în lucrările²⁵ sale, el dezbate cel puțin trei dintre ideile care dominau finanțele publice încă din epoca medievală: delimitarea venituri-cheltuieli publice, suveranitatea și datoria publică.

Concepția lui Wagner în finanțele publice pornea de la delimitarea dublului statut al statului față de cetățeni. Wagner are o concepție liberală care seamănă cu cea a lui Say, fiind de părere că statul are o utilitate specifică pentru viața națiunii (binelui comun)²⁶ pentru că permite realizarea dorințelor comunității, dar, în același timp, are libertatea, în calitate de entitate separată, să își urmărească propriile interese.

Acest dublu rol al statului nu este o idee nouă. Ea apăruse încă din Evul Mediu și atunci era proiectată în special ca diferență între averea personală a suveranului (*villa*) și averea statului în general²⁷.

Wagner pune în perspectivă această dublă vocație a statului, spunând că suveranitatea statului este definită față de propriii cetățeni, ceea ce îi permite statului să aibă două tipuri de acțiuni. Primul tip de acțiuni este cel care decurge strict din nevoile cetățenilor, pentru faptul că statul a apărut pentru a răspunde unor nevoi pe care le au indivizii ca o colectivitate. Al doilea tip de acțiuni decurge din faptul că statul este în sine o entitate și poate să se angajeze în activități care nu decurg în mod direct din necesitățile cetățenilor²⁸. Acest al doilea tip de acțiuni sunt cele pe care le poate statul îndeplini pentru că deține suveranitate fiscală.

În acest fel, Wagner limitează obiectul de studiu al științei fiscale la modul de finanțare a acțiunilor statului care nu decurg din nevoile cetățenilor și enumeră cele trei condiții pe care trebuie să le îndeplinească politica fiscală pentru ca

²³ Adolph Wagner, 1835-1917.

²⁴ Unul dintre motivele pentru care ideile sale au fost abandonate a fost faptul că a fost membru fondator al unui partid politic de orientare antisemită. Pe de altă parte, dezbaterile dintre el și celălalt reprezentant al cameralismului german, Lorenz von Stein, a dus la întărirea cameralismului.

²⁵ Adolph Wagner, Finanzwissenschaft, 1833.

²⁶ În condițiile în care, în secolul al XIX-lea, statele germane încercau să se unească în ceea ce avea să devină Germania, idealul de bine comun pentru intelectualii germani era națiunea unificată.

²⁷ Pe aceeași linie de demarcație, este interesant că, în Evul Mediu, persoana suveranului făcea legătura dintre averea sa, a familiei regale – în special sub forma pământului – și pământul pe care îl acorda vasalilor, dar care era teritoriul statului, printr-un jurământ din cadrul ceremoniei de întronare. Acest ceremonial era exact ca și cel al unei nunți, monarhul reprezenta mirele, iar regatul (pământul) era mireasa. El se angaja, exact ca într-un mariaj, să își apere și să își sporească „familia”.

²⁸ Wagner, p. 5.

societatea să păstreze controlul asupra activităților statului. Prima condiție este ca parlamentul, în calitate de organ reprezentativ, să organizeze un control fiscal „eficient și strict”²⁹. Prin aceasta, Wagner revine la modelul inaugurat de sistemul englez de finanțe publice încă din Evul Mediu.

A doua condiție este respectarea principiului economic cunoscut ca legea lui Wagner. El arată că acest principiu este în fapt o regulă prudentială prin care să fie exercitat un control asupra cheltuielilor statului, ținând cont de faptul că „principiul frugalității nu poate fi aplicat statului, pentru că toată viața economică a națiunii depinde de stat”³⁰. Principiul economic este exprimat de Wagner ca o relație direct proporțională între cheltuielile statului și valoarea serviciilor publice pe care statul le face.

În această formulare, legea lui Wagner nu mai este de fapt o regulă prin care se admite creșterea intervenției statului în economie, așa cum au interpretat-o criticii săi, ci este de fapt un mod de limitare a lui, având în vedere că reprezentanții societății sunt cei care hotărăsc valoarea serviciilor statului, conform primei condiții de mai sus.

De altfel, Wagner însuși face această precizare când abordează ultima dintre cele trei condiții pe care trebuie să le îndeplinească politica fiscală, și anume echilibrul dintre nevoile fiscale și venitul național. El își pune întrebarea dacă, la limită, cheltuielile statului pot deveni atât de mari încât să sugrume economia. Astfel de evoluții nu pot fi acceptate decât în situații excepționale de urgență națională și care în niciun caz nu pot fi permanentizate³¹.

Wagner folosește dubla funcție a statului și pentru a aborda delimitarea între veniturile și cheltuielile statului, o problemă care preocupase și literatura din Evul Mediu³². Wagner definește în prealabil „economia fiscală” ca fiind acea parte a economiei în care statul este atât colector de resurse prin intermediul impozitelor, dar și producător de bunuri și servicii, atât pentru uzul său intern, cât și pentru a servi națiunea, adică scopul pentru care el există.

Cheltuielile publice sunt cele care se nasc din pura funcționare a aparatului birocratic pentru a asigura serviciile publice necesare națiunii. Aceste nevoi se referă la plata unui personal cu o anumită calificare, achiziționarea anumitor bunuri și chiar sume de bani. Pe de altă parte, acoperirea acestor necesități de consum ale statului se face prin activitatea de încasare de impozite.

Tot pe linia delimitării veniturilor și cheltuielilor statului, Wagner pune într-o altă perspectivă ideea de datorie publică, ținând cont de realitatea istorică a consolidării statelor. Astfel, datoria publică nu mai este un tip de venit care să

²⁹ *Idem*, p. 6.

³⁰ *Idem*, p. 7.

³¹ *Ibid.*

³² *În acea epocă erau analizate în special veniturile publice, pentru că ele puteau fi urmărite mai ușor, prin intermediul impozitelor care se colectau în visteria regală. Pe de altă parte, școala cameralistă pusese încă de la început accentul pe cheltuielile statului, în special datorită faptului că impozitele erau considerate o sursă excepțională și distructivă de venit.*

poată provoca falimentul unui stat, așa cum se întâmplase în secolul al XVI-lea cu multe orașe-stat din Germania sau Imperiul Spaniol. Dimpotrivă, Wagner arată că, având în vedere perspectiva duratei nelimitate în timp a existenței statului, el se poate angaja la datorii perpetue.

Wagner este preocupat și de impozite, însă progresul lui față de von Justi³³ este minim. Ceea ce este important însă este faptul că, deși admite „eternitatea” statului, în ceea ce privește mijloacele de finanțare prin intermediul impozitelor, este ferm asupra a trei atribute, primul fiind chiar relativitatea în timp, spațiu, cultură și sistem constituțional.

Un alt cameralist german de origine austriacă care încearcă să definească natura economiei publice³⁴ este Friederich von Wieser³⁵. El face analiza economiei publice prin juxtapunere față de cea privată, referindu-se la scop și mijloace. Astfel, cele două economii au același scop și, ca atare, Wieser crede că nu există nicio diferență conceptuală între ele³⁶. Scopul comun este cel al „maximizării utilității resurselor limitate”³⁷.

În concepția lui Wieser, economia publică se diferențiază față de gospodăria individuală prin faptul că, prin mijloacele pe care le are la dispoziție, nu se adresează satisfacerii nevoilor de bunuri și servicii, ci trebuie să asigure securitatea și promovarea intereselor în exterior. Pe de altă parte, economia publică se deosebește și de firma privată, pentru că, prin mijloacele pe care utilizează, ea nu realizează venituri, așa cum face sectorul privat³⁸.

Wieser încearcă și el să clarifice vechea problemă a delimitării veniturilor și cheltuielilor publice. În primul rând, Wieser arată că, dacă procesul economic al statului, adică economia publică, nu are nimic în comun cu mijloacele economiei private, nici veniturile și cheltuielile statului nu își pot găsi vreun echivalent în economia privată, adică în producție sau consum³⁹.

Astfel, veniturile publice, de care se ocupă finanțele publice, dar mai ales impozitele nu pot fi definite asemenea unor prețuri, pentru că, spune Wieser, evaluarea impozitelor nu are nimic în comun cu legea prețurilor. Prin aceasta,

³³ *Contribuția esențială a lui von Justi este de a fi anunțat canoanele impozitării înaintea lui Smith cu câțiva ani și de a fi venit cu șase în loc de cele patru canoane ale lui Smith. Primele trei canoane ale lui von Justi (proporționalitate, transparență, eficiență plus ușurință) seamănă cu cele patru canoane ale lui Smith. Dar celelalte trei (un impozit nu trebuie să afecteze capitalul contribuabilului; un impozit nu trebuie să diminueze prosperitatea contribuabilului sau a statului; un impozit trebuie să fie compatibil cu modul de organizare a statului) sunt teme pe care Smith nu le-a abordat. Ele însă reflectă ideea germană a impozitului care reprezintă un eșec al statului (prințului) și faptul că impozitul este făcut pentru a menține unitatea statului.*

³⁴ *Friederich von Wieser, Grundriß der Sozialökonomik, Tübingen, 1924.*

³⁵ *Friederich von Wieser, 1851-1926.*

³⁶ *Prin această definiție a scopului activității economice atât a statului, cât și a economiei private, Wieser își reclamă rădăcinile liberale continentale din școala de la Salamanca.*

³⁷ *Wieser, p. 190.*

³⁸ *Wieser, p. 192.*

³⁹ *Idem, p. 190.*

Wieser își arată în primul rând descendența cameralistă, pentru că impozitele nu sunt considerate ca un preț pentru serviciile aduse de stat. În al doilea rând, el își arată apartenența la curentul liberal clasic, pentru că leagă legea prețurilor de utilitate și raritate.

Ca toți cameraliștii, și Wieser pune accentul în finanțele publice pe cheltuielile publice și arată că, în cadrul procesului economic, ceea ce deosebește statul de restul sectorului privat este faptul că orice acțiune a sa este însoțită de o cheltuielă⁴⁰.

Wieser supune atenției o clasificare diferită a cheltuielilor publice, mai apropiată de ceea ce teoria economică actuală numește bunuri publice. Astfel, Wieser împarte cheltuielile publice în personale, în sensul că poate fi identificată persoana cărora le-au fost destinate acele servicii realizate de stat și se acoperă prin tarife încasate de la fiecare beneficiar, și cheltuieli publice colective, prin care sunt desemnate acele cheltuieli ai căror beneficiari nu pot fi identificați. Acest tip de cheltuieli este mai departe clasificat, după destinație, în trei categorii – pentru administrarea economiei naționale (pentru susținerea economiei private, incluzând aici și războaiele⁴¹), pentru administrarea internă (cheltuielile pentru susținerea sistemului juridic) și pentru funcționarea statului⁴².

Concepția cameralistă a lui Wieser despre finanțele publice se vede în principal în faptul că el tratează statul ca pe o întreprindere, tot așa cum primii cameraliști puneau la baza finanțelor publice averea personală a prințului din ale cărei profituri se efectuau lucrările publice necesare realizării binelui comun. Pe această bază, acțiunile statului sunt organizate conform principiului marginal, atât în ceea ce privește obiectivul urmărit prin cheltuielile publice, cât și prin colectarea veniturilor. Din punctul de vedere al lui Wieser, cel puțin două dintre canoanele impozitării – impozitarea justă și universalitatea și egalitatea – sunt consecința directă a organizării activității statului pe principiile marginaliste.

Principalul adversar în cadrul curentului cameralist al lui Wagner a fost colegul său de generație, Lorenz von Stein^{43,44}. Diferența majoră dintre cei doi este greutatea pe care o acordă veniturilor publice, Wagner limitându-le importanța în maniera cameralistă clasică. Contribuția lui von Stein⁴⁵ trebuie însă considerată prin prisma faptului că el încerca să argumenteze necesitatea existenței unui cadru constituțional pentru justificarea impozitării, care altminteri tinde să distrugă chiar comunitatea în numele căreia se colectează impozitele.

Von Stein consideră că ideea de impozitare este strict legată de apariția statului. În condițiile ordinii naturale, orice legătura bănească dintre indivizi și

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ *În perioada în care Wieser scria, deja apăruseră ideile cu privire la mărimea potrivită a teritoriului care ar putea permite dezvoltarea unei națiuni.*

⁴² *Wieser, p. 191.*

⁴³ *Lorenz von Stein, 1815-1890.*

⁴⁴ *Wagner a fost nevoit să plece de la Universitatea din Viena după ce nu a reușit să își asigure postul la catedră, în special datorită împotrivirii lui Stein.*

⁴⁵ *Lorenz von Stein, Lehrbuch der Finanzwissenschaft, Leipzig, 1885.*

conducător este obținută cu forța și se numește extorcare. Statul, pe care von Stein îl vede ca pe o asociere liberă a unor indivizi egali, este expresia faptului că indivizii devin conștienți de propria lor natură duală – individuală și colectivă⁴⁶.

Expresia economică a conștientizării din partea individului a apartenenței la comunitate este impozitarea⁴⁷. Prin intermediul impozitului, „o parte din venitul individului este transferat către stat și devine venit economic al comunității”⁴⁸.

Viziunea constituțională a lui von Stein este evidentă în pasajele unde el vorbește despre avantajele pe care le reprezintă impozitarea ca formă de venit al statului. Astfel, impozitarea exprimată prin mijloace bănești, în funcție de venitul obținut de fiecare pe baza propriei sale capacități productive, permite eliminarea diferențierilor între indivizi pe baza apartenenței la o clasă socială.

Unul dintre punctele inedite ale viziunii lui von Stein asupra finanțelor publice este abordarea sa, în fond liberală, dar deosebită ca expunere, asupra canoanelor impozitării. Ca orice liberal clasic, el arată că cele două elemente de bază ale economiei private – capitalul și câștigul obținut din utilizarea acestuia – trebuie tratate în mod diferit în ceea ce privește impozitarea. Diferența în expunere vine din faptul că canoanele lui Smith sunt traduse în trei propoziții privind „principiul economic al impozitării” cu privire la cele două elemente de mai sus. Astfel, prima propoziție arată că impozitarea nu trebuie să afecteze capitalul, sursa economiei private. A doua propoziție arată că, oricare ar fi natura obiectului pe care îl impune un bir, impozitul se pune doar asupra veniturii generat de capital. Ultima propoziție arată că mărimea impozitului nu trebuie să afecteze capacitatea veniturii generat de capital de a mări suma capitalului, astfel încât să nu fie pusă în pericol creșterea națiunii⁴⁹.

Prin abordarea sa constituțională, von Stein se apropie de viziunea cameralismului italian asupra finanțelor publice. Galiani a inaugurat linia de gândire a școlii italiene de economie în care statul avea un rol bine stabilit și în mod explicit utilitarist. Perspectiva utilitaristă a școlii italiene era concentrată pe ipoteza statului imaginat cu un „despot luminat, binevoitor”. În secolul al XIX-lea, statul a fost analizat de reprezentanții școlii italiene de economie ca o entitate economică, adică atât ca agent producător de bunuri colective, care sunt create pentru a fi înglobate în producția privată, dar și ca agent optimizator, în sensul maximizării veniturilor.

Astfel, reprezentanții școlii italiene erau foarte interesați să analizeze impactul politicii fiscale, în special al incidenței impozitelor asupra economiei private. Această linie de cercetare a fost urmată de reprezentanții școlii italiene până la jumătatea secolului al XX-lea, când gândirea lor a fost preluată de școala alegerii publice⁵⁰.

⁴⁶ Von Stein preia aici ideile de stat în maniera republicii antice definite de Aristotel.

⁴⁷ Von Stein spune că: „...impozitarea este expresia economică a coeziunii individului cu națiunea” (von Stein, p. 28).

⁴⁸ Von Stein, p. 28.

⁴⁹ Idem, p. 32.

⁵⁰ Buchanan este cel care pune la baza școlii de la Chicago a alegerii publice teoria

Școala italiană de finanțe publice, ca și cea germană, a continuat să privească finanțele publice ca pe o știință independentă, în ciuda faptului că înglobase cele mai noi instrumente (analiza marginalistă) dezvoltate de știința economică și că școala franceză și engleză tindeau să încorporeze finanțele publice în economie. Datorită acestei caracteristici a școlii cameraliste italiene, unul dintre interesele în studiul finanțelor publice este determinarea cheltuielilor publice prin intermediul exercitării puterii politice.

Această preocupare pornește de la faptul că, pentru cameraliștii italieni, statul nu se află în afara economiei de piață ca agent producător de bunuri și servicii, ci, dimpotrivă, indivizii pot decide, în funcție de cost, dacă un bun sau serviciu trebuie să le fie oferit de economia privată sau de cea publică. Ținând cont de faptul că, pentru unii indivizi, costul poate fi perceput prea mare sau prea mic, hotărârea este luată prin intermediul exercitării puterii politice⁵¹ în interiorul unui for reprezentativ⁵².

Una dintre cele mai bune explicații ale alegerilor fiscale prin exercitarea puterii politice în parlament⁵³ este oferită de Maffeo Pantaleoni⁵⁴, care însă nu tratează probleme politice și nici nu este interesat de vreun model al formării acțiunii colective, așa cum va face mai târziu Wicksell.

Pantaleoni este de părere că, ținând cont de procesul bugetar, decizia privind alocarea veniturilor bugetare este luată de fapt de parlament, pe baza „inteligenței medii” a parlamentarilor. Subiectul asupra cărora parlamentarii se exprimă, crede Pantaleoni, nu este nici interesul public, nici costul unui anumit proiect cuprins în buget, ci utilitatea marginală a diferitelor cheltuieli cuprinse în buget⁵⁵. Astfel, rolul parlamentului este acela de a obține utilitatea maxim posibilă din suprapunerea tuturor nevoilor indivizilor peste capacitatea unei economii de a le satisface prin intermediul veniturilor publice⁵⁶.

O altă contribuție importantă a școlii italiene de finanțe publice este legată de analiza prețului bunurilor și serviciilor produse de economia publică. Italienii înglobaseră ipoteza și analiza de tip marginalist în formularea teoriilor despre sectorul public.

dezvoltată de italieni.

⁵¹ Backhaus și R. Wagner, p. 12.

⁵² Prin aceasta, cameraliștii italieni păstrează elementele de bază ale conceptului de republică al lui Aristotel privind participarea indivizilor la luarea deciziilor. Acest aspect nu fusese păstrat și de cameraliștii germani, în ciuda faptului că practica fiscală în ambele teritorii fusese dominată de experiența orașelor-stat în care deciziile se luau prin intermediul forurilor reprezentative. În schimb, cameraliștii germani au păstrat din conceptul de republică al lui Aristotel ideea de stat ca bine comun, și nu ca o entitate constituită împotriva indivizilor, ca în teoria engleză a drepturilor naturale de tip leviatanic.

⁵³ Maffeo Pantaleoni, *Contributo alla teoria del riparto delle speze pubbliche*, 1883.

⁵⁴ Maffeo Pantaleoni, 1857-1924.

⁵⁵ Pantaleoni, p. 18.

⁵⁶ *Idem*, p. 19.

Ugo Mazzola⁵⁷ este unul dintre experții școlii italiene din secolul al XIX-lea în ceea ce privește prețul bunurilor produse de economia publică. Teoria pe care el o dezvoltă⁵⁸ este și astăzi parte a manualelor de finanțe publice, pentru că introduce caracteristicile bunurilor publice și analizează problema surplusului consumatorilor în consumul bunurilor publice.

Mazzola pornește de la ipoteza că statul există pentru a produce anumite bunuri și servicii de care indivizii au nevoie, complementar față de bunurile și serviciile produse în economia privată. Dar, în opinia lui Mazzola, bunurile publice nu au nicio utilitate de sine stătătoare, ci aceasta este legată de satisfacția derivată din bunurile private pe care le însoțesc. Cu alte cuvinte, un bun public precum siguranța internă sau externă nu are nicio utilitate pentru cetățean dacă nu se poate folosi de ea pentru a-și urma propriile interese.

Concluzia implicită pe care Mazzola o trage este că gradul de utilitate adus de bunurile publice este întotdeauna egal cu prețul lor⁵⁹. El confirmă această „lege supremă a economiei fiscale”, prin cele două caracteristici ale bunurilor publice pe care le identifică în: indivizibilitatea utilizării unui bun public și consolidarea nevoilor.

Aici însă Mazzola face o precizare binevenită, care înlătură orice posibil derapaj din partea guvernului în ceea ce privește fixarea arbitrară a prețului bunurilor publice. Mazzola insistă asupra faptului că, la baza legii fundamentale a economiei fiscale, stă principiul maximizării utilității. Aceasta înseamnă că, dacă gradul final de utilitate a bunurilor publice este egal cu prețul, nu rezultă în mod direct că statul poate fixa orice preț pentru ele și, ca atare, orice distribuție a impozitelor, pentru că poate să dispară nevoia pentru acele bunuri publice⁶⁰.

Knut Wicksell⁶¹, reprezentantul cel mai important al școlii suedeze de finanțe publice, era foarte critic față de teoria cameralistă a finanțelor publice continentală – germană și italiană. Principalele teme de dezacord se referă la faptul că Wicksell consideră impracticabilă legea supremă a economiei fiscale a lui Mazzola și de-a dreptul comunistă teoria cameralistă germană bazată pe ideile lui Wagner. Elementul principal de noutate pe care Wicksell îl aduce și pe care își bazează critica asupra cameralismului este cel legat de principiul unanimității (aproximate) și al consimțământului voluntar în impozitare⁶².

⁵⁷ Ugo Mazzola, 1863-1899.

⁵⁸ Ugo Mazzola, I dati scientifici della finanza pubblica, 1890.

⁵⁹ Mazzola explică faptul că, în cazul bunurilor private, prețul de pe piață este același pentru toți cumpărătorii, dar nivelul de satisfacție diferă de la consumator la consumator, ceea ce duce la apariția surplusului. Deci, în cazul bunurilor private, prețul poate fi mai mare decât gradul de satisfacție obținut prin consum și atunci se renunță la alte nevoi sau, în cazul opus, se pot satisface și alte nevoi mai puțin urgente. Pentru că bunurile publice nu aduc nicio satisfacție, atunci este clar că prețul lor este egal cu satisfacția obținută prin consum. Dacă prețul ar fi mai mare decât satisfacția, atunci nevoia nu ar fi satisfăcută deloc și nu ar mai exista nici bunul public, iar dacă există o satisfacție, atunci ea nu poate fi decât egală cu prețul.

⁶⁰ Mazzola, p. 43.

⁶¹ Knut Wicksell, 1851-1926.

⁶² Knut Wicksell, Ein neues Prinzip der gerechten Besteuerung, 1896.

Principiul lui Wicksell pornește de la faptul că statul și sectorul public sunt expresia unor nevoi general valabile și, de aceea, o cheltuială publică trebuie să se adreseze unei nevoi a întregii societăți; ca atare, trebuie recunoscută de toate clasele sociale, pentru a fi aprobată. În cazul ideal, există unanimitate în forul de reprezentare⁶³ cu privire la o cheltuială publică, însă, în realitate, unanimitatea se realizează marginal, prin negocieri între interesele celor care pot să migreze între nevoi. Acesta este principiul unanimității approximate. Prin acesta, Wicksell este extrem de aproape de școala italiană și de viziunea lui Pantaleoni.

Principala consecință a aplicării acestui principiu este că distribuția impozitelor pentru finanțarea cheltuielilor nu poate fi predeterminată, deoarece unanimitatea votului asupra unui tip de cheltuială publică nu este o certitudine. Tot de aici decurge în mod direct că, pentru fiecare cheltuială publică, trebuie să existe o sursă de finanțare și nu pot exista cheltuieli neacoperite. În felul acesta, Wicksell oferă o explicație teoretică pentru practica medievală a alocării veniturilor publice pentru fiecare cheltuială în parte.

Tot Wicksell arată însă că, odată cu creșterea popularității impozitelor indirecte, legătura dintre venituri și cheltuieli a fost uitată și, ca atare, este diminuată și importanța principiului unanimității approximate.

Un alt pericol care pândeste aplicarea acestui principiu este aplicarea principiilor democrației – al hotărârilor luate de majoritate – în finanțele publice, în sensul în care, dacă cei săraci devin majoritari, votează în favoarea translației întregii poveri fiscale către cei bogați, consecința fiind distrugerea motorului creșterii economice, respectiv capitalul:

„Acesta este tocmai motivul pentru care cei care pledează cu insistență și dizgrație adoptarea democrației să nu facă niciun efort pentru transpunerea acestui principiu și la impozitare.”⁶⁴

Celălalt pilon al principiului finanțelor publice al lui Wicksell – consimțământul voluntar – se bazează pe credința clar exprimată de acesta că orice contribuție făcută cu forța este „un rău în sine și în exercitarea sa”⁶⁵. Acceptarea contribuției la economia publică este alegerea individului pe baza unei concepții referitoare la obligațiile comunității.

Astfel, Wicksell, ca și Wagner de altfel, arată că, dacă o comunitate este interesată de bunăstarea unui individ membru al acelei comunități, atunci acțiunile necesare pentru realizarea acelei bunăstări nu pot fi suportate doar de individul în cauză⁶⁶.

⁶³ Wicksell atrage atenția că nu trebuie considerat un dat faptul că parlamentul sau guvernul reprezintă interesele claselor din societate, ci un deziderat și un progres pe care societatea trebuia să îl facă la trecerea în secolul XX. Dimpotrivă, el crede că executivul urmărește perpetuarea intereselor dinastiei conducătoare și propriile avantaje economice. De aceea, el crede că pericolul pentru realizarea unanimității approximate este mai mare în monarhiile constituționale, unde întreaga putere se află în mâinile guvernului, decât în monarhiile absolutiste, unde monarhul este în permanentă controlat de cel puțin o clasă socială – aristocrația – care încearcă să își apere interesele sale.

⁶⁴ Wicksell, p. 95.

⁶⁵ Idem, p. 90.

⁶⁶ Idem, p. 98.

Consimțământul voluntar este determinat și de natura economică a cheltuielilor necesare pentru realizarea bunăstării, pentru că ele implică economii de scară⁶⁷. Într-adevăr, dacă doar comunitatea are capacitatea să ofere produsul sau serviciul respectiv, atunci comunitatea devine un fel de monopol care are costuri mari, indiferent de elasticitatea cererii, dar care are posibilitatea să realizeze economii de scară. Este clar că, prin aceasta, Wicksell este de acord cu ideile lui Mazzola despre caracteristicile bunurilor publice.

Wicksell spune că, dacă principiul său este acceptat, atunci chestiunea determinării mărimii impozitelor nu mai este lăsată la nivelul unor grupuri care exprimă interese de clasă – guvernul și parlamentul. Aici Wicksell îi aduce o critică directă lui Wagner, pentru că încercase să desemneze parlamentul ca expresie a cererii pe piața economiei publice și guvernul, ca expresie a ofertei, fără însă să discute esențialul acestei așa-zise piețe, și anume prețul produselor care sunt tranzacționate⁶⁸.

În ceea ce privește prețul bunurilor publice produse de economia publică, Wicksell îl critică pe Mazzola și principiul său suprem, pentru că nu ar fi validat de practică. Mai exact, Wicksell arată că nu se poate ca bunurile complementare să nu aibă valoare în sine, pentru că, dacă ar fi așa, nimeni nu ar mai plăti pentru ele, crezând că vor plăti ceilalți, și atunci economia publică nu ar mai exista⁶⁹.

În general, Wicksell este preocupat de ceea ce el consideră o lipsă de avans a științei finanțelor publice, pentru că încă practica este condusă pe principiile statului absolutist. Prin aceasta, el se apropie de viziunea școlii engleze liberale a tradiției leviatanului, care contestă poziția și rolul suveranului/statului în economie⁷⁰. Astfel, Wicksell arată că finanțele publice cameraliste încă sunt tributare ideii despotului luminat care caută să folosească veniturile sale din proprietăți și monopoluri și veniturile statului din impozite, astfel încât să maximizeze utilitatea totală, în sensul micșorării inegalităților dintre averi. Wicksell arată că acest tip de finanțe publice nu permite evaluarea activității prin analiza gradului în care activitatea statului îl recompensează pe individ pentru sacrificiul făcut prin plata impozitului⁷¹.

Mai mult, o astfel de organizare tinde să păstreze arhitectura sistemului fiscal dominată de impozitele indirecte, care știrbesc importanța consimțământului individului. Pe această bază, el îi critică pe cameraliștii germani și în special pe Wagner pentru acceptarea operațiunilor private ale statului. Wicksell arată că opinia lui Wagner conform căreia veniturile din operațiunile private ale statului ar

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ *Idem*, p. 84.

⁶⁹ *Această polemică a lui Wicksell cu Mazzola are loc pe fondul teoretic al lipsei caracterizării eșecurilor pieței și a cazurilor sale. Astăzi, bunurile publice și problemele de „free rider” sunt bine reprezentate în literatură și sunt puse la baza acțiunilor statului, iar teoria a oferit multe căi de rezolvare a unora dintre ele (dezvoltările aduse de Coase etc.).*

⁷⁰ *Wicksell a avut acces la universitățile din Londra și Viena și s-a format în tradiția ideilor liberale engleze.*

⁷¹ *Wicksell*, p. 82-83.

putea să contribuie la reducerea impozitelor este doar o iluzie, pentru că acest capital ar produce mult mai mult dacă s-ar afla în mâini private.

În fine, linia principală de demarcație între cameralismul german și ideile lui Wicksell se referă la principiile impozitării. Literatura și practica încă din epoca antică erau dominate de ideea impozitării după capacitatea de a plăti a fiecărui individ sau, altfel spus, de egalitatea sacrificiului pentru comunitate.

Wicksell nu este de acord cu acest principiu, dat fiind fondul său de idei liberale de tip englez referitoare la statul văzut ca leviatan și este de părere că, la baza impozitării, ar trebui să stea beneficiul primit prin acțiunea statului, altfel spus, egalitatea dintre valoarea cedată prin impozit și contravaloarea primită prin acțiunea statului.

Din acest punct de vedere, el critică poziția cameralismului german, în special pe Wagner, care spunea că orice activitate pentru care satisfacția adusă comunității este mai mare decât prețul impus comunității trebuie mutată în domeniul economiei publice. Wicksell arată că pericolul cel mai mare este că decizia asupra activităților nu este luată prin unanimitate și atunci minoritatea va fi întotdeauna nerecompensată pentru sacrificiul său; de aceea, crede că propunerea lui Wagner este „comunism în cel mai rău sens al cuvântului”⁷².

La limita dintre secolele al XIX-lea și al XX-lea, discuțiile pe marginea politicii fiscale și, în general, asupra finanțelor publice au dus la nașterea mișcării economiștilor din America, culminând cu adoptarea primei legi asupra impozitului pe venit elaborate în cea mai mare parte de Edwin Seligman⁷³.

La mijlocul deceniului opt al secolului al XIX-lea, în SUA are loc o recesiune economică semnificativă care duce la scăderea nivelului de trai al majorității muncitorilor. Un an mai târziu, în 1886, apar mișcări sociale de amploare, pe fondul acutizării inegalităților din societate.

În acest moment, apar numeroase întrebări cu privire la rolul statului în societate și economie, iar nou-înființata Asociație Economică Americană (1885) era interesată să își promoveze crezul în rolul statului ca „o agenție etică al cărei ajutor pozitiv este o condiție indispensabilă progresului uman”⁷⁴.

Ely, economistul fondator al Asociației, era de părere că rolul acestei noi asociații era să delimiteze cultura americană economică de școala engleză clasică, a cărei metodă de studiu, bazată pe deducție pornind de la adevăruri cunoscute *a priori* și pe dreptul natural, era inferioară pentru că nu surprindea natura relativă a doctrinelor economice și a instituțiilor.

Cei mai importanți doi membri ai Asociației au fost Seligman și Henry Carter Adams⁷⁵, care au susținut înlocuirea ideilor „laissez-faire”-ului cu cele ale școlii istorice germane și au dus, prin contribuția lor la elaborarea legii impozitului pe venit din 1913, la un stat fiscal mai activ.

⁷² *Idem*, p. 76.

⁷³ *Edwin R.A. Seligman, 1861-1939.*

⁷⁴ *Platforma Asociației Economice Americane.*

⁷⁵ *Henry Carter Adams, 1851-1921.*

Seligman era de părere că noua linie de gândire pe care o susținea școala lor economică trebuia să se axeze, pe lângă analiza prin prisma științei economice, pe folosirea statisticii și istoriei în calificarea evenimentelor, să accepte interdependența științelor și instituțiilor și să refuze ipoteza interesului personal ca singur element regulator al acțiunilor economice⁷⁶.

Seligman a contribuit cel mai mult la dezvoltarea științei finanțelor publice și întreaga sa concepție pornea de la abordarea școlii istorice germane, el fiind un fost elev al lui Schmoller și Wagner, studiând în Germania, la Berlin și Heidelberg. Contribuția lui Seligman este importantă din punctul de vedere a două aspecte pe care, prin efortul său, le va pune la temelie sistemului american de impozitare.

În primul rând, ca adept al principiilor de finanțe publice cameraliste germane, Seligman era convins că impozitarea trebuie să aibă la bază principiul capacității de plată, pentru că, în felul acesta, indivizii își recunoșteau apartenența la stat, statul fiind chiar o parte din fiecare individ. În același timp, el critica principiul impozitării pe baza beneficiului, pentru că trata relația dintre individ și stat ca oricare altă relație de piață⁷⁷:

„Astăzi se acceptă în general ideea că plătim impozite nu pentru că statul ne protejează sau pentru că primim vreun beneficiu de la stat, ci doar pentru că statul este o parte a noastră (...). Nu plătim impozite pentru că primim beneficii de la stat, ci pentru că este tot atât de mult datoră noastră să sprijinim statul cum este și datoră de a ne sprijini familia; pentru că statul este parte integrantă din noi.”⁷⁸

În al doilea rând, ca o consecință directă a principiului capacității de plată, Seligman sprijină un sistem fiscal progresiv, bazat pe impozitul pe venit. Importanța progresivității impozitării⁷⁹ decurgea din natura societății contemporane – urbană, industrializată. Seligman nu considera că impozitul pe venit este tipul ideal de impozit, dar era cel mai bun existent. Principalele două defecte ale impozitului pe venit erau că nu reprezenta în totalitate ceea ce primește individul de la societate, pentru a calcula în mod corect capacitatea de plată, și faptul că nu toate sursele de venit puteau fi tratate în mod egal, unele fiind mai mult legate de contribuția societății.

În ceea ce privește mărimea impozitului, atât Seligman, cât și Adams erau de părere că impozitul nu trebuie să afecteze în niciun fel productivitatea, pentru că, altminteri, era afectat „patrimoniul statului”.

La fel ca și noii economiști americani care se confruntau cu „inventarea” unui sistem de impozitare în economia SUA, Austria se confrunța, după

⁷⁶ Mehrotra, p. 11.

⁷⁷ Prin aceasta, Seligman se îndepărtează de ideile promovate de cameralismul de sorginte italiană.

⁷⁸ Seligman, p. 70, 72.

⁷⁹ Seligman a fost nevoit să diminueze accentul pus pe progresivitatea impozitului la momentul scrierii legislației, pentru că și-a dat seama că era extrem de dificil de susținut pe baza calculului marginalist, ținând cont că acesta se bazează pe comparații interpersonale.

terminarea Primului Război Mondial, cu problema reînființării „kammerei”, în condițiile în care statul tocmai apăruse, iar capitalul era extrem de limitat. Pentru scurt timp, în 1918, Joseph Schumpeter⁸⁰ a fost numit ministru de finanțe al Austriei, iar înainte cu un an de această numire a scris un eseu despre „criza statului impozit”.

Principala problemă pe care și-o punea Schumpeter era dacă este posibil pentru un stat să își finanțeze cheltuielile exclusiv din impozite, cunoscută fiind opinia cameralistă asupra dominației resurselor private ale statului și folosirii impozitelor doar în cazuri limită. În plus, el voia să demonstreze că analiza istorică și dezvoltarea finanțelor publice cameraliste ofereau soluția pentru Austria și nu era nevoie de o „revoluție” a ordinii economice⁸¹.

El își imaginează trei scenarii posibile: fie statul dă faliment și capitalismul dispăre, ceea ce era imposibil, pentru că experiența arăta că, în cel mai rău caz, apare o altă entitate tot de natură statală; fie statul impozit are inclus în el un mecanism care duce la stabilizare; fie se ajunge la situația unei economii administrate de către stat, ceea ce era tocmai imaginea care îi speriasse cel mai tare pe liberalii germani ai secolului al XIX-lea.

Schumpeter pornește în analiza sa de la vechea idee cameralistă a sistemului economic împărțit între economia privată și cea publică, finanțată de statul impozit. Peste aceasta, aplică raționamentul de sorginte istorică și ajunge la concluzia că primul impozit prin care se creează economia publică este impozitul pe proprietate, însă acesta trebuie impus o singură dată asupra unei proprietăți.

În același mod, Schumpeter crede că, în situația Austriei de după război, statul trebuie să „înființeze” economia publică, pornind de la un impozit pe proprietate pe care să îl încaseze prin intermediul unei exproprieri.

Schumpeter atrage atenția că statul impozit nu se poate finanța prin exproprieri din industriile profitabile sau activitățile antreprenoriale, pentru că rolul său, ca și pe vremea primilor cameraliști, era să folosească resursele publice pentru interesul comun. În plus, Schumpeter arată că există și o imposibilitate practică pentru ca statul să se angajeze în domeniile profitabile, pentru că sectorul public nu are angajați antreprenori care să urmărească obținerea unor rente marginale superioare.

Pe baza analizei istorice asupra dezvoltării statului, a migrației înspre finanțarea prin impozite și a dezvoltării statului spre datoria publică, Schumpeter este de părere că statul impozit și economia privată pot coexista, dar perpetuarea stabilității statului este condiționată de acordul din societate asupra impozitului pe proprietate și de modul în care instituțiile statului răspund nevoilor economiei private.

⁸⁰ Joseph Alois Schumpeter, 1883-1950.

⁸¹ Musgrave, p. 90.

4. Concluzii

Analiza dezvoltării principalelor caracteristici ale finanțelor publice întreprinsă mai sus a arătat că întrebările cu privire la relația individului cu statul, la rolul statului în economie și la modul în care statul își procură resursele financiare de la subiecții săi nu au primit un răspuns definitiv, ele reapărând în fiecare epocă din partea unor alte instituții și științe care au apărut între timp în societate.

Ceea ce este sigur în legătură cu evoluția teoriei finanțelor publice este că, în prezent, relația dintre individ și stat este judecată doar prin prisma ideilor care provin din liberalismul englez.

În al doilea rând, ca în toate perioadele istorice analizate, practica din domeniul finanțelor publice este mult mai puțin bogată decât teoria și tinde să aibă același tipar, indiferent de natura relației dintre individ și stat, așa cum o dovedesc indicatorii prin care este analizată politica bugetară.

Finalmente, în cadrul Uniunii Europene, pare să existe un consens cu privire la tipul de stat și politică față de cetățeni, pe două paliere diferite – economia socială de piață¹ și principiul subsidiarității² –, dar finanțele publice nu reflectă niciunul dintre aceste puncte.

Așa cum s-a arătat mai sus, până în primul sfert al secolului al XX-lea, ideile cu privire la finanțele publice pe continentul european erau dominate de două mari curente – cel de sorginte engleză și cel de sorginte cameralistă (germană și italiană) –, gândirea suedeză aflându-se undeva la mijlocul distanței dintre cameralism și liberalismul englez.

Diferența majoră dintre cele două curente dominante era dată de modul în care era perceput statul ca entitate, fiecare dintre cele două curente preluând doar o parte dintre caracteristicile republicii antice.

Astfel, cameralismul considera statul drept întruchiparea binelui comun la care fiecare individ participa pentru a-și complementa bunăstarea produsă de propriile acțiuni pe piață. Statul nu era considerat doar o entitate, ci era un ansamblu de relații și interese, ceea ce făcea ca substanța interacțiunilor caracteristice schimburilor pe piață să fie valabilă și în cazul relațiilor din „economia publică”.

¹ În *Tratatul Constituției Europene, respins prin votul a două țări membre ale UE, la art. 3.3 se stipula că „Uniunea acționează pentru dezvoltarea durabilă a Europei, bazată pe o economie socială de piață foarte competitivă...”*.

² *Prevăzut la art. 5 din Tratatul de la Maastricht, principiul arată că, în domeniile care nu aparțin competenței sale exclusive, Comunitatea nu intervine decât dacă și în măsura în care obiectivele acțiunii respective nu pot fi realizate într-un mod satisfăcător de către statele membre.*

De aceea cameralismul german este o abordare catalactică³ asupra finanțelor publice, pentru că forța pe care o reprezintă statul nu este exclusă din cadrul relațiilor catalactice.

Cameraliștii italieni arătasera că statul nu există în afara comunității, ci aceiași oameni care desfășoară schimburi pe piață sunt cei care participă la relațiile individului cu statul sau ale indivizilor în cadrul statului.

Viziunea catalactică a cameraliștilor asupra finanțelor publice nu se referă la modul în care guvernul intervine în economie pentru a atinge un obiectiv fixat de un individ (suveranul) sau o entitate (guvernul), ci la modul în care indivizii, prin intermediul ansamblului de relații/schimburi pe care le reprezintă statul, pot să își atingă propriile lor obiective⁴.

Liberalismul englez bazat pe ideile dreptului natural scoate statul din sfera societății și îl pune de la început pe o poziție de ofensivă împotriva individului. Relația dintre individ și stat este un joc cu sumă zero, în care individul trebuie să își apere libertatea în fața leviatanului.

Statul este suma formată prin cedarea de către fiecare individ a unei părți din forța sa de coerciție și trebuie împiedicat să folosească forța împotriva propriilor subiecți, prin limitarea rolului său în societate la acțiunile de securitate internă și externă⁵.

Din păcate, preluarea puterii de către naziști în Germania și mai apoi declanșarea celui de-al Doilea Război Mondial au condus la pierderea unei importante părți din pluralismul de idei asupra finanțelor publice. Factorul care a determinat această catastrofă a fost legea reconstrucției serviciilor publice din 1933, care excludea din orice instituție finanțată din bani publici evreii, socialiștii, liberalii radicali și catolicii devotați. Sub incidența acestei legi au intrat și universitățile, iar un număr important de profesori care se încadrau într-una din categoriile indezirabile au emigrat⁶. Același lucru s-a întâmplat și în celelalte țări ocupate de Germania, iar țara de destinație a emigranților a fost în majoritate covârșitoare SUA.

În universitățile din SUA, analiza din domeniul economiei politice era dominată de ideile liberalismului, dar, în ceea ce privește finanțele publice, analiza

³ *Catalaxia este știința schimburilor, un termen introdus de școala austriacă de gândire, care credea că termenul de economie este mult prea redus la sensul de administrare, pentru a desemna complexitatea relațiilor care se constituie prin tranzacțiile de pe piață. El este totodată sinonim cu libertatea absolută și este opusul centralizării, însă nu are nicio legătură cu utilizarea forței.*

⁴ *Backhaus și R. Wagner, p. 10.*

⁵ *Pe de altă parte, este clar că, dacă statul este o entitate făcută doar din „coerciție” și se ocupă numai cu „distribuirea forței”, este în natura sa să nu poată concepe indivizii decât ca pe un oponent al forței sale.*

⁶ *Backhaus și R. Wagner arată că unii analiști au evaluat impactul emigrării profesorilor universitari din țările ocupate. Dintre cei 122 de economiști care au emigrat și fuseseră profesori universitari înainte de 1933, doar 74 și-au continuat carierele în țările de adopție, numai 26 dintre aceștia rămânând profesori.*

era un hibrid al școlii germane istorice. Emigrația a făcut ca literatura în domeniul finanțelor publice și al economiei politice în general să fie scrisă exclusiv în limba engleză și să fie din ce în ce mai mult dominată de ideile liberalismului, devenit apoi neoliberalism. Încetarea oricărui contact cu contribuțiile cameraliștilor sau ale autorilor italieni de dinainte de declanșarea războiului, din cauza pierderii contactului cu limba în care acestea erau scrise, a determinat și pierderea interesului pentru principiile care stăteau la baza viziunii acestor școli asupra finanțelor publice.

Practica din domeniul finanțelor publice însă a rămas mai puțin dezvoltată, mai ales în ceea ce privește cheltuielile publice, pentru că pierderea contactului cu cameralismul a determinat pierderea interesului pentru modul în care sunt angajate cheltuielile publice, iar suveranitatea ideilor liberale a dus la orientarea exclusivistă asupra veniturilor bugetare⁷. Singura revenire asupra interesului pentru analiza cheltuielilor publice a fost determinată de preluarea ideilor cameraliste italiene de către școala alegerii publice, prin intermediul a cel puțin două generații de cercetători italieni care au rămas o forță în abordarea în general a subiectelor de finanțe publice⁸.

Una dintre tendințele clare de după 1960 a fost creșterea importanței impozitelor indirecte în totalul veniturilor bugetare, pe fondul măririi aproape exponențiale a comerțului și al reducerii numărului de proprietari de teren sau clădiri. În plus, norma liberală presupunea că impozitul pe proprietate submina însăși baza capitalismului, făcând abstracție de faptul că numai prin „personalizarea” impozitului indivizii își mențin interesul pentru acțiunile statului și mai ales pentru controlarea acestuia.

Dezvoltarea neoliberalismului, mai ales în ceea ce privește analiza macroeconomiei și prăbușirea comunismului, a condus la generalizarea ideilor finanțelor publice dezvoltate în SUA.

În principiu, statul este mic, definit ca venituri și cheltuieli în PIB, pentru că este implicat în foarte puține activități; impozitele indirecte sunt majoritare, pentru că au cel mai mic cost de colectare; cheltuielile bugetare sunt făcute în special în domenii care nu sunt afectate de condițiile economice. O altă trăsătură este calcularea în cash a operațiunilor bugetare, astfel încât se pierde viziunea pe termen lung asupra activității statului.

Un al treilea eveniment care a dus la generalizarea acestui tip de practică a finanțelor publice în Europa a fost înființarea uniunii economice și monetare, care prevede reguli comune asupra politicii monetare. În aceste condiții, deși fiecare stat în parte are voie să își păstreze politica finanțelor publice la nivel național, criteriile de judecată sunt aceleași pentru toate – deficitul bugetar, datoria publică, nivelul dobânzii la împrumuturile de stat. „Diversitatea” finanțelor publice a fost păstrată din două motive: pentru a sublinia păstrarea caracterul național în cadrul

⁷ Este vorba aici în special de tipurile de impozite și modul de impunere.

⁸ Alberto Alesina, Roberto Perotti, Vito Tanzi, Marco Buti, Anton Muscatelli, Patrizio Tirelli, Guido Tabellini etc.

uniunii și pentru a păstra un instrument de intervenție pentru combaterea șocurilor adverse.

Totuși, unul dintre obiectivele pe care Uniunea Europeană și le-a fixat nu poate fi realizat prin intermediul unei politici a finanțelor publice bazate pe ideile liberalismului clasic englez.

Astfel, realizarea unei economii sociale de piață este, prin definiție, posibilă prin participarea statului în economie, pentru că trebuie să asigure prin diferite politici un nivel constant al consumului pe parcursul vieții fiecărui individ. Acest obiectiv trebuie realizat în condițiile eficienței economice în care fiecare antreprenor trebuie să fie lăsat să-și urmărească maximizarea utilității, dar în condițiile în care statul trebuie să aibă acces la cât mai puțin capital, pentru că el este elementul care diminuează accesul la capital al antreprenorului.

Această viziune asupra statului nu poate să aibă sorti de izbândă în practică, decât dacă se acceptă de facto că el participă la viața economică și nu este dușmanul capitalului privat.

Modelul european de economie de piață își poate atinge scopul doar dacă statul este văzut ca un participant activ la economie, statul nefiind entitatea care limitează prin coerciție libertatea, ci tocmai cadrul prin care indivizii își completează bunăstarea prin accesul la tipuri de bunuri pe care piața nu le oferă. Dacă statul este văzut în acest mod, controlul indivizilor asupra modului în care statul folosește forța de care dispune devine posibil.

Pe de altă parte, punerea în practică a principiului subsidiarității în finanțele publice este prin definiție de nerealizat, în condițiile în care finanțele publice sunt organizate la nivel național, pentru că nu entitatea suverană națională este cea care decide asupra relației Uniunii Europene cu individul, ci autoritatea publică locală.

Din acest punct de vedere, un model al finanțelor publice organizat la nivel local/municipal ar servi mult mai bine principiul subsidiarității.

Argumentul finanțelor publice naționale ca instrument de combatere a șocurilor adverse care se pot manifesta într-o zonă monetară optimă este dezbătut strict din punctul de vedere al economiei la nivel național.

Acesta pare să fie un neajuns pornit din două elemente istorice. În primul rând, finanțele publice au fost centralizate la nivel național datorită costului mai redus. În al doilea rând, analizele macroeconomice se fac la nivelul unei economii naționale.

Acest raționament scoate la lumină o contradicție intrinsecă Uniunii Europene: dacă binele comun al cetățenilor din acest teritoriu este reprezentat și realizat la nivel de uniune, atunci politicile trebuie centralizate, așa cum s-a întâmplat și cu politica monetară; dacă binele comun este reprezentat în continuare de statul național și se realizează pe acest palier, atunci politicile trebuie să rămână la acest nivel.

Din cele două elemente dezbătute mai sus, rezultă că tipul de finanțe publice practicat acum la nivelul statelor membre ale Uniunii Europene nu poate

atinge nici obiectivul Uniunii Europene, dar nici principiul după care el trebuie realizat.

Pe de altă parte, un tip de finanțe publice realizat pe principiile tradiției continentale cameraliste ar putea oferi răspunsul potrivit pentru ambele probleme. În primul rând, cameralismul vede statul ca un scop comun și, ca atare, intervenția lui pentru realizarea obiectivelor de ordin social nu reprezintă o diminuare a libertății individuale. În al doilea rând, dacă ideile promovate de uniune sunt reprezentarea binelui comun, indivizii trebuie, la nivelul cel mai de jos al organizării statale, să se poată exprima asupra lui și, ca atare, finanțele publice trebuie și ele organizate la nivel local/municipal.

Transformările determinate de criză ar putea împinge adoptarea în cadrul Uniunii Europene a unor măsuri care să permită reorganizarea finanțelor publice la nivel național în sensul cameralist.

Bibliografie

- Backhaus, J.G., *Old or New Public Finance? A Plea for the Tried and True*, "Public Finance Review", No. 30(6), p. 12-45, 2002
- Backhaus, J.G., *The State as a Club: A Perspective for Public Finance in a Prosperous Democracy*, "Journal of Public Finance and Public Choice", No. 10, p. 3-16, 1992
- Backhaus, J.G.; Wagner, R.E., *From Continental Public Finance to Public Choice: Mapping Continuity*, "History of Political Economy", No. 37, p. 314-332 (3), 2005
- Backhaus, J.G.; Wagner, R.E., *The Cameralists: A Public Choice Perspective*, "Public Choice", No. 53, p. 3-20, 1987
- Barnes, T.D., *The New Empire of Diocletian and Constantine*, Cambridge, 1982.
- Barone, E., *On Public Needs*, "Classics in the Theory of Public Finance", edited by R.A. Musgrave and A.T. Peacock, Palgrave Macmillan, New York, 1967
- Barry, G., *Economic Analysis before Adam Smith*, Londres, Macmillan, 1975
- Bonney, R., *Early Modern Theories of State Finance*, "Economic Systems and State Finance", edited by R. Bonney, Oxford University Press, 2002
- Buchanan, J.M., *The Italian Tradition in Fiscal Theory*, p. 24-74, "Fiscal Theory and Political Economy", Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1960
- Ekelund, Robert B. Jr.; Hébert, Robert F., *A history of economic theory and method*, 4th edition, 1972
- Hocquet, J.C., *City-state and Market Economy*, "Economic Systems and State Finance", edited by R. Bonney, Oxford University Press, 2002
- Isenmann, E., *Medieval and Renaissance Theories of State Finance*, "Economic Systems and State Finance", edited by R. Bonney, Oxford University Press, 2002
- Leroy-Beaulieu, P., *On Taxation in General*, "Classics in the Theory of Public Finance", edited by R.A. Musgrave and A.T. Peacock, Palgrave Macmillan, New York, 1967
- Leroy-Beaulieu, P., *Traité de la science des finances*, Guillaumin et Félix Alcan, Paris, 1906
- Mazzola, U., *The Formation of the Prices of Public Goods*, "Classics in the Theory of Public Finance", edited by R.A. Musgrave and A.T. Peacock, Palgrave Macmillan, New York, 1967
- Montemartini, G., *The Fundamental Principles of a Pure Theory of Public Finance*, "Classics in the Theory of Public Finance", edited by R.A. Musgrave and A.T. Peacock, Palgrave Macmillan, New York, 1967

-
- Musgrave, R.A., Musgrave, P.B., *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill International Editions, 1989
- Omrod, W.M.; Barta, J., *The Feudal Structure and the Beginnings of State Finance*, "Economic Systems and State Finance", edited by R. Bonney, Oxford University Press, 2002
- Pantaleoni, M., *Contribution to the Theory of the Distribution of Public Expenditure*, "Classics in the Theory of Public Finance", edited by R.A. Musgrave and A.T. Peacock, Palgrave Macmillan, New York, 1967
- Poulsen, B., *Kingdoms on the Periphery of Europe. The Case of Medieval and Early Modern Scandinavia*, "Economic Systems and State Finance", edited by R. Bonney, Oxford University Press, 2002
- Raico, R., *Authentic German Liberalism of the 19th Century*, Ludwig von Mises Institute, April 20, 2005
- Ricardo, D., *Principles of Political Economy and Taxation*, London, 1817
- Rostovtzeff, M., *The Social and Economic History of the Roman Empire*, 2nd edition, 2 vols., London, Oxford University Press, 1957
- Sax, E., *The Valuation Theory of Taxation*, "Classics in the Theory of Public Finance", edited by R.A. Musgrave and A.T. Peacock, Palgrave Macmillan, New York, 1967
- Say, J.B., *A Treatise on Political Economy*, Lippincott, Grambo & Co., Philadelphia, 1855
- Schulze, W., *The Emergence and Consolidation of the Tax State*, "Economic Systems and State Finance", edited by R. Bonney, Oxford University Press, 2002
- Seligman, E.R.A., *Essays in Taxation*, New York, Macmillan, 1913
- Small, A.W., *The Cameralists, The Pioneers*, University of Chicago Press, Chicago, 1909
- Stein, L. von, *On taxation*, "Classics in the Theory of Public Finance", edited by R.A. Musgrave and A.T. Peacock, Palgrave Macmillan, New York, 1967
- Văcărel, I., *Conceptiile lui Adam Smith cu privire la politicile financiare, fiscale și vamale*, "Studii de istorie economică și istoria gândirii economice", vol. IX, Editura Academiei Române, București, 2007
- Wagner, A., *Three Extracts on Public Finance*, "Classics in the Theory of Public Finance", edited by R.A. Musgrave and A.T. Peacock, Palgrave Macmillan, New York, 1967
- Wagner, R.E., *Choice, Exchange, and Public Finance*, "American Economic Review", Proceedings, No. 87, p. 160-163, 1997
- Wagner, R.E., *Some Institutional Problematics of Excess Burden Analytics*, "Public Finance Review", No. 30, p. 531-545, 2002
- Wagner, R.E., *The Cameralists: Fertile Sources for a New Science of Public Finance*, George Mason University (2)

Wicksell, K., *A New Principle of Just Taxation*, "Classics in the Theory of Public Finance", edited by R.A. Musgrave and A.T. Peacock, Palgrave Macmillan, New York, 1967

Wieser, F. von, *The theory of the public economy*, "Grundriß der Sozialökonomik", Book 1, Part II, Ch. III: "Theorie der Staatwirtschaft", second edition, Tübingen, p. 292-302, 1924

Codul seriei

ISSN 1222-5401



Codul volumului

ISBN 973-159-169-9

