

I. GHICA: SOCIOLOGIA ORGANIZĂRII STATULUI MODERN – FINANȚELE PUBLICE – ÎMPRUMUTURILE STATULUI

NICOLAE APOSTOL

ION GHICA (16 august 1816–22 aprilie 1897) a fost unul din reprezentanții de seamă ai Revoluției de la 1848. Epocă de adânci prefaceri pentru istoria României, care a beneficiat de aportul unei întregi generații, ea a dus la afirmarea unor idei îndrăznețe și pline de patriotism în domeniul dezvoltării economice, sociale și politice a țării. Un rol important în această afirmare l-a jucat și Ion Ghica: scriitor, diplomat, om politic și economist. Revoluția de la 1848 – moment de o deosebită importanță în formarea României moderne – și-a avut precursorii și autorii ei imediați. Ion Ghica a făcut parte din amândouă aceste categorii, căci el a lucrat și ca publicist și ca om politic pentru izbânda acestei mișcări de rededeșteptare¹.

Așa cum arăta dr. C. I. Istrate, „Ion Ghica este nu numai o personalitate, în înțelesul larg al cuvântului, el este o figură măreață din mănunchiul celor mai mari cărora cată să ne închinăm cu cea mai adâncă recunoștință și care alcătuiesc galeria fondatorilor României.

El e dintre acei oameni fără care istoria renașterii noastre naționale nu se poate nici studia, nici înțelege“².

La rândul lui, MIRCEA ELIADE, în cronica la „Ion Ghica, scriitorul – cu prilejul unor texte inedite“ a lui N. Georgescu-Tistu, arăta că „De când începe să scrie și să publice, îndemnat de unchiul său Ion Câmpineanu, Ion Ghica este prezent în toate actele glorioasei „Renașteri“ românești de la 1840 încoace. Face parte din Societatea secretă „Frăția“ care a pregătit oarecum Revoluția de la 1848; la Iași, în 1843, activează ca unul din cei mai însemnați factori pregătitori ai Unirii; exercită o copleșitoare influență asupra lui N. Bălcescu („Bălcescu n-a făcut nici un pas mai însemnat în toată acțiunea lui politică fără să întrebe pe Ion Ghica“); era atât de strâns legat, prin idei și prin acțiune politică, de Bălcescu, încât acesta îi propune să scrie împreu-

¹ Dare de seamă a serbării pentru inaugurarea bustului lui Ion Ghica, care a avut loc în ziua de 10 mai 1910, conținând textul discursurilor pronunțate și telegramelor primite cu această ocaziune“, București, Tipografia „Cooperativa Belvedere“, nr. 6/1910, p. 18.

² *Ibidem*, p. 28.

nă „un mic uvragiu asupra ideilor revoluției române. /.../ Foarte sobru în obiectivele sale politice, Ion Ghica luptă pentru idealurile imediate: înlăturarea influenței rusești și autonomia Principatelor. Dar niciodată nu uita marea misiune istorică a unirii tuturor Românilor. /.../.

Încă de pe atunci, Ghica cugetase la toate problemele de reformă socială și administrativă a viitorului stat românesc³.

Prin cultura sa variată și temeinică, cu bogata lui personalitate, dar mai ales prin sentimentele lui adânci de dragoste de țară, Ion Ghica s-a amestecat și a avut o contribuție însemnată, de multe ori decisivă, în toate actele publice ale țării dintre 1840–1890, desfășurând o activitate dintre cele mai intense. Așa cum sublinia B. P. Hasdeu (care nu o dată îi fusese adversar politic), cu ocazia primirii la Academie, „Ca bărbat cărui îi este deopotrivă drag a umări, în strânsa lor înrudire, toate verigile desfășurării minții omeștești – matematic, economist, istoric, cunoscător al artelor – locul d-tale era unde universalitatea cunoștințelor și-au dat mâna”⁴.

Ion Ghica este, în același timp, și unul dintre economiștii care au militat, prin scris și prin acțiune, pentru introducerea în țara noastră a liberalismului economic.

Pentru cunoașterea activității sale de economist, de peste o jumătate de veac și a rolului jucat în dezvoltarea economică a României este necesară o analiză atentă atât a lucrărilor, cât și a acțiunilor lui. Unul din cercetătorii competenți ai operei și activității lui Ion Ghica mărturisea că „Materialul informativ extrem de bogat care ne-a stat la îndemână ne-a relevat în Ion Ghica o personalitate puternică a culturii noastre, permanent preocupat, dincolo de unele sinuozități ale itinerarului său, de propășirea poporului și a culturii românești”⁵. Iar N. Georgescu Tistu scria în 1935 că „Pentru valorificarea drepturilor românești a scris și a luptat Ion Ghica încă din perioada studenției. Cât a stat la Paris, alături de grija școlii, l-a preocupat continuu nevoia unei propagande românești în centrele politice din Occident”⁶. Aceleași aprecieri elogioase le va face și G. Zane, cel mai reprezentativ istoriograf al său. Astfel, într-un studiu intitulat Ion Ghica în epoca revoluției de la 1848, el arată că „Ion Ghica a fost, după cum se știe, unul din fruntașii revoluției române de la 1848; el a luat parte activă la toate momentele principale ale acestui eveniment, la pregătirea conspirativă a revoluției, la conducerea ei și la întreaga acțiune urmată după înfrângerea armată a mișcării.

³ Mircea Eliade, *Ion Ghica – Scriitorul*, în „Revista Fundațiilor Regale”, anul III/1 martie 1936, p. 676–679.

⁴ B. P. Hasdeu, *Răspuns la discursul de recepțiune al d-lui Ion Ghica*, în „Analele Academiei Române”, Seria II, tom II, secțiunea II, partea I, 1881, p. 62.

⁵ D. Păcurariu, *Ion Ghica*, București, Editura pentru Literatură, 1965, p. 7.

⁶ N. Georgescu-Tistu, *Ion Ghica scriitorul, cu prilejul unor texte inedite*, „Monitorul oficial al imprimeriilor statului”, Imprimeria Națională, București, 1935, p. 61.

Participarea lui I. Ghica la evenimentele din 1848, constituie unul dintre actele de seamă ale vieții sale politice, recunoscut ca atare în istoriografia noastră, dar nu întotdeauna cu o identică înțelegere și cu o egală apreciere. /.../. Căci dacă Ghica a fost un militant politic, el a fost, în același timp, un gânditor social care, prin numeroase scrieri, studii, memorii, articole, note, corespondență, a susținut revoluția română, a exprimat tendințele și programul ei. /.../.

Ion Ghica avea o inteligență lucidă și nobilă; el dispunea de resurse surprinzătoare de îndemânare și de tact; sub aparența unei concesivități afabile, el ascundea o fermitate nebănuită de viață și de caracter⁷.

Problemele economice, sociale și politice românești, Ion Ghica le tratează în lumina concepției sale generale, deplin formate în această perioadă, și care reflectau ideologia burgheziei liberale europene cu caracter progresist din anii 1840–1870. Astfel, în poziția sa ideologică vom găsi, pe de o parte, o adeziune la sistemul general politic european, la civilizația creată de capitalism, de burghezie iar, pe de altă parte, o critică aspră a stărilor românești înapoiate și un program de reforme care asigura trecerea de la societatea de tip feudal la societatea capitalistă.

1. CONTRIBUȚII LA PROBLEMA DECALAJELOR

Ion Ghica a fost permanent preocupat de creșterea bogăției țării și de economisirea resurselor ei.

În mod deosebit el a fost preocupat de compararea avuției țării noastre cu a celorlalte state pentru a evidenția cauzele rămânerii noastre în urmă și a căuta căile care să-i permită progresul. Încă într-o lucrare din 1853, el arată că sub raport economic, industrial și comercial, Principatele sunt țări agricole. Forțele productive sunt reprezentate, în Principate, în proporție de 3/5 din forța umană, în timp ce în Franța forța umană reprezintă numai 1/8 iar în Anglia numai 1/15. Acest fapt are ca rezultat o slabă productivitate și deci și un venit foarte mic comparativ cu alte țări. Astfel în timp ce în Anglia producția la hectar este de 441 franci, în Principate ea este de 24 franci, deci de aproape 20 de ori mai puțin⁸. Mai târziu, în scrierea sa *Finanțele*, el reia această problemă și compară valoarea producției agricole și industriale a României cu cea a Angliei; în timp ce aceasta era în medie de 698 de franci pentru un englez, era de 7 ori mai mică pentru un român: „În Anglia, unde populația este de 35 904 000 de suflete, producția agricolă este de 4 144 milioane franci, și

⁷ G. Zane, N. Bălcescu, *Opera, omul, epoca*, București, Edit. Eminescu, 1975, p. 301–302.

⁸ G. Chainoi (I. Ghica), *Dernière occupation des Principautés danubiennes par la Russie*, Paris, 1853, p. 32.

producția industrială este de 18 300 milioane, adică în total de douăzeci și două miliarde și jumătate, respectiv cca. 700 de franci venitul mediu al unui englez. În România, după statistica agricolă, producția agricolă, pentru anul 1873, este de 404 milioane de franci, iar cea industrială abia aproape de 40 de milioane, ceea ce face, la o populație de 4 500 000, 100 de franci de om⁹.

Dacă comparăm și cu situația altor popoare, vedem că România are venitul pe locuitor cel mai mic, sau cum spune I. Ghica, suntem cei mai săraci¹⁰.

Numele statelor	Populația	Venitul mediu pe locuitor
	milioane locuitori	în franci
Anglia	35 904	698
Austria	31 817	375
Belgia	5 024	—
Franța	36 470	600
Grecia	1 458	—
Prusia	24 040	455
România	4 500	100
Rusia	82 160	160
Statele Unite	38 650	—
Elveția	2 510	—

Nivelul redus al avuției naționale și al venitului pe locuitor, considera I. Ghica, nu se justifică în raport de resursele naturale ale țării: „Când vedem o țară atât de frumoasă, așa de bine înzestrată de natură, cu un pământ din cele mai roditoare din lume, cu anotimpuri care se succed așa de potrivit cu felul lucrărilor câmpului, cu o fruntarie plutitoare de aproape o mie de cinci sute de kilometri în tot lungul țării, cu gârle fertilizatoare în toate județele, avantagiuri care în privința materială, cel puțin, trebuia să-i dea o superioritate reală asupra tuturor țărilor Europei; și să vedem că suntem din contră, poporul cel mai sărac!“¹¹

Încercând să explice, mai târziu, această situație, Mihail Manoilescu consideră că ea s-ar datora unui decalaj față de procesul corespunzător al țărilor occidentale. Ar fi interesant – arată el – de cercetat istoria economică a diferitelor țări din Occident, pentru a stabili cam la ce epocă din evoluția lor corespunde starea economică și socială a României către sfârșitul secolului al 19-lea.

După unele date cu totul generale, am putea afirma că România, la finele secolului al 19-lea se găsea într-o situație comparabilă cu aceea a Angliei de la finele secolului al 17-lea și cu aceea a Franței de la finele secolului al 18-lea, cu alte cuvinte, că România era înapoiată economicște cu două veacuri față de Anglia și cu un veac față de Franța.

⁹ I. Ghica, *Opere*, vol. II, p. 243–244.

¹⁰ *Idem*, p. 245.

¹¹ *Ibidem*, p. 248–249.

Într-adevăr, venitul național al României către 1900, era de circa 1200 milioane de lei aur pentru 6 000 000 de locuitori sau 200 lei aur pe cap de locuitor. Aproape același era venitul național în Anglia, către 1700 (vezi evoluarea lui Gregory King în *Sombart, Der moderne Kapitalismus Zweiter Band*, p. 624 și 1050), căci cei 5 500 000 locuitori ai Angliei (cifra apropiată chiar absolut de aceea a locuitorilor României) realizau un venit de 43,5 milioane de lire sterline, adică 8 lire sterline sau 200 franci aur pe locuitor.

Tot astfel, venitul național al Franței către 1800 (exact la 1790; vezi Sombart, *op. cit.*, p. 626 și 1050) era de 4 655 milioane franci pentru 25 000 000 de locuitori, adică de 186 franci pe cap de locuitor¹².

2. FINANȚELE PUBLICE. BUGETUL. SOCIOLOGIA FISCALĂ

Problema finanțelor publice este, pentru I. Ghica, una deosebit de importantă, pentru că de buna ei rezolvare depindea, în ultimă analiză, modernizarea României. De aceea, în activitatea de reorganizare a statului problemele financiare, cu toate implicațiile lor politice și sociale, au fost considerate prioritare. De altfel, așa cum arată Gh. Zane, în această perioadă finanțele publice au constituit o largă și aprinsă temă de discuții; în adunările legislative, în publicațiile epocii, în presă au fost neîncetat obiect de dezbatere. Peste tot a dominat nota critică. Partidele și oamenii politici și-au imputat reciproc diferite carențe¹³. Toți oamenii politici au condamnat deficitele și le-au pus pe seama creșterii cheltuielilor. O adevărată doctrină a economiilor bugetare a apărut în publicistica românească. Dar foarte puțini au înțeles că în cursul acestei epoci, creșterea era determinată, în mare măsură de finanțarea reformelor și că în toate statele, chiar în cele cu finanțe bune, a avut loc o creștere a cheltuielilor¹⁴. Sporirea cheltuielilor era combătută mai ales pentru că ea implica noi impuneri. Referindu-se la acest fapt I. Ghica arată că în această perioadă cunoștințele financiare ale oamenilor de stat erau destul de precare. „Se poate că în crearea și înființarea noilor dări să nu fi prezidat nici rele intenții, nici interese personale, dar ceea ce nu se poate tăgădui este că au lipsit și cunoștințele științifice, și studiul serios și matur al trebuințelor și al mijloacelor națiunii¹⁵.”

Fără îndoială că ceea ce trebuie înțeles este, în primul rând, cu ce resurse s-au alimentat bugetele în această perioadă, și, în al doilea rând, în ce scopuri s-au alocat aceste resurse, în ce măsură, pentru satisfacerea trebuințelor generale ale societății, au fost sau nu îndeplătoare.

¹² Mihail Manoilescu, *Rostul și destinul burgheziei românești*, „Cugetarea” – Georgescu Delafras, p. 73.

¹³ Gh. Zane, *Studii*, ed. cit., p. 207.

¹⁴ Gh. Zane, *op. cit.*, p. 210.

¹⁵ I. Ghica, *op. cit.*, p. 252.

Sistemul fiscal care a asigurat aceste resurse era în mare parte moștenit de la vechiul regim, amendat treptat în raport cu prevederile Convenției și cu nevoile financiare prezente. Dar în această privință domina un pronunțat spirit conservator. Ideile fiscale ale epocii sunt destul de precizate; în *Mesajul* din 1859 se declară că impozitele vor fi stabilite treptat și aceasta în urma unor studii adânci¹⁶. La 29 noiembrie 1860 s-a votat un „Regulament de Finanțe” care este prima lege de organizare financiară în țara noastră. Acest regulament a fost alcătuit după decretul asupra contabilității publice din 31 mai 1838, din Franța.

În 1862, s-a alcătuit o nouă Constituție cunoscută sub numele de „Statut dezvoltător al Convențiunii” din 7/19 August 1858: care înființează pe lângă Adunarea Electivă (Camera) și o „Adunare ponderatoare” (Senatul), desființând Comisia centrală. La 1864 se votează Legea contabilității generale a statului, care cuprinde toate principiile dreptului bugetar modern și care a ființat până în 1929, în tot cuprinsul României, cu unele modificări. Constituția de la 1866 consacră principiul că bugetul se votează de Adunarea Deputaților și că nici un impozit nu se poate percepe decât în puterea unei legi.

Ca și bugetele altor țări, bugetele românești se alimentează din trei mari categorii de venituri: impozite directe, impozite indirecte și taxe și venituri domeniiale. Contribuția cea mai importantă o aduc impozitele directe.

Impozitele directe reflectă îndeosebi caracterul social al organizării fiscale; ele se reduc la patru, din care trei moștenite de la vechiul regim. Această categorie de impozite este reprezentată de: *contribuția personală* – capitația, birul; *contribuția pentru șosele* – prestația; *contribuția funciară* – foncierea; și *patentele*¹⁷. Contribuția personală a fost introdusă prin Regulamentul organic și era o dare egală, la care erau supuși toți locuitorii de la sate și orașe, cu excepția celor privilegiați – boierii sau diverși scutiți. Quantumul ei a rămas același mai bine de trei decenii: 30 de lei pe cap de familie. Contribuția personală unificată prin legea din 18 martie 1863, ridicată ulterior la 36 lei, a fost impozitul direct cel mai rentabil.

Contribuția pentru șosele – prestația este al doilea impozit direct important. A fost introdus în Moldova, în 1836, de Mihai Sturdza și în Țara Românească, în 1843, de Gh. Bibescu, cu o destinație specială și anume a servi la construcția de șosele și drumuri. Inițial darea era plătită în muncă, de aceea a fost numită și prestație; orice locuitor de la sate trebuia să muncească șase zile pe an, după dispoziția organelor locale administrative. Dar de la început a dat naștere la grave abuzuri: țăranii erau obligați să muncească mult mai multe zile și de multe ori la curțile boierești.

Iată cum descrie I. Ghica efectele acestei legi sub domnia lui Gh. Bibescu: „Îndată ce s-au votat cele șase zile pentru drumuri, principele pune să se construiască la bariera Mogoșoaiei o grădină publică, pentru a eterniza memoria

¹⁶ Gh. Zane, *op. cit.*, p. 211.

¹⁷ *Ibidem.*

generalului Kiseleff, care tocmai refuzase o statuie; principele poruncește să fie secat lacul Cișmigiu și să se facă pe acest loc o grădină publică. Două alte grădini sunt realizate, una la casa sa din oraș, alta la Băneasa, proprietatea soției spătarului Constantin Ghica. Miniștri încep lucrări de înfrumusețare la conacele lor de la țară. Știrbei, ministrul de interne și frate al principelui, amenajează grădina de la Buftea, folosindu-se de corvezile pentru drumuri, defrișează mai multe mii de pogoane de teren pentru a cultiva pe ele rapiță. Iancu Filipescu trasează o grădină mare pe moșia sa de la Filipești, Băleanu pune să se construiască un baraj imens pe moșia sa de la Bolintin.

/.../ Se recunoaște îndeobște că țaranii au lucrat în fiecare an, așa-zicând pentru drumuri, de la douăsprezece la douăzeci de zile, în loc de cele șase prescrise de lege, ori, admițând numai zece zile de muncă pe an, ocârmuirea a dispus timp de cinci ani, de la 1842 la 1847, de 14 500 000 zile de muncă; socotind numai zece zile de muncă pentru un metru lungime de șosea, Valahia ar fi trebuit să aibă 1 450 000 metri de șosele sau 437 leghe. Mai mult încă, ocârmuirea a avut la dispoziție în fiecare an 700 000 de piaștri, sumă care figurează în buget pentru căile de comunicație, sau 3 500 000 piaștri pe cei cinci ani, în plus 60 000 de piaștri, contribuția anuală a orașului pentru monumentul lui Kiseleff, ceea ce face în același răstimp un total de 350 000. În plus, printr-o ordonanță a principelui, pădurile mănăstirilor au fost puse în serviciul lucrărilor publice. Această valoare n-a putut fi apreciată decât foarte aproximativ.

Pentru toate cele de mai sus s-au realizat:

1 – O leghe de șosea între București și moșia soției principelui, Băneasa, zile de muncă	=	40 000
2 – Circa două leghe de șosea pe moșia principelui la Comarnic	=	80 000
3 – S-a reparat o șosea în lungime de trei leghe, în 1841, de către principele Ghica, pe malul Dunării, între Turnu Severin și Orșova	=	50 000
		<u>170 000</u>
4 – O leghe de șosea pe Calea Craiovei	=	40 000
5 – Restaurarea mănăstirii Dealu, cu o șosea de la 2 la 300 de metri, pentru a se ajunge la ea. Cheltuielile în bani s-au făcut pe socoteala mănăstirii	=	5 000
6 – Grădina de la bariera Mogoșoaiei, estimată la 400 000 zile de muncă	=	400 000
7 – Desecarea lacului Cișmigiu, evaluată la 30 000 zile	=	30 000
8 – Podul de peste Olt, evaluat de ocârmuirea însăși la un milion și jumătate de piaștri	=	1 000 000
9 – Pompa pentru distribuirea apei în Capitală, care a costat 60 000 de galbeni	=	2 000 000
		645 000 zile de muncă
		3 000 000 de piaștri.

În total, aceste lucrări nu pot fi evaluate la mai mult de 650 000 zile de muncă și 3 500 000 piaștri, în vreme ce ele au costat țara mai mult de 17 500 000 zile de muncă și 3 800 000 piaștri, deci mai mult de 16 400 000 zile de muncă au fost risipite, fără a mai pune la socoteală pădurile mănăstirilor, care au fost obiectul unui mare trafic din partea favoriților ocârmuirii¹⁸. Lipsa de fo-

¹⁸ I. Ghica, *Note istorice asupra Principatelor remise lui Ahmed Efendi la cererea sa*, în *Opere*, vol. IV, p. 386, 394–395.

los practic a prestației a determinat transformarea ei în bani, deci într-un impozit clasic direct, iar valoarea lui crește de la 6 la 12 lei, și apoi, la sfârșitul domniei lui Cuza, la 30 lei.

Contribuția funciară s-a introdus prin legea din 16 februarie 1859 în Moldova, iar prin legea din 1860 s-a fixat în Țara Românească o contribuție de 3%. A fost unificată prin legea din 31 martie 1863, lege care a fost modificată la 11 martie 1865.

Patenta, impozit introdus prin Regulamentul organic, se fixa pe clase, așezat pe venitul prezumat realizat de industriași, meseriași și comercianți. Numărul claselor și cota impozitului au variat. Prin legea din 1867 se stabileau patru clase de patenteri, cu cote variind între 37 și 150 lei pe trimestru.

Alături de aceste impozite directe, sub presiunea cheltuielilor crescânde, s-au folosit și indirecte (venitul vămirilor, taxele speciale la exportul de cereale, taxele la exportul de vite, taxele pe anumite băuturi alcoolice, taxele de timbru, monopolul tutunului etc.) și veniturile domeniiale.

3. SOCIOLOGIA IMPOZITĂRII

Impozitele directe și indirecte – așa cum arată I. Ghica, – reprezentau o grea sarcină pentru contribuabilul român și pentru starea de înapoiere a economiei românești. El aprecia că în 1873, la un venit de 100 franci anual, impozitele reprezentau 18,10% din venit. Nicăieri în lume nu se plătește o asemenea sumă. Pentru a fi mai explicit, el compară venitul și impozitele plătite de populație în diverse țări¹⁹:

Numele statelor	Populația în milioane persoane	Bugetul statului/ milioane franci	Venitul mediu/persoană franci	Impozitul mediu/locuitor franci	Raportul impozit-venit %
Anglia	35,904	1 808	698	51,31	7,40
Austria	31,917	1 069	375	15	4
Belgia	5,024	178	–	35	–
Franța	36,470	3 147	600	86,26	14,40
Grecia	1,458	31	–	22,15	–
Prusia	24,040	640	455	19,24	4,23
România	4,500	100	100	18,10	18,10
Rusia	82,160	1 830	160	14,91	9,26
Statele Unite	38 650	2 847	–	73,66	–
Elveția	2,510	48	–	18,62	–

Concluzia pe care o trage din analiza acestor date este că mărimea impozitelor determină atât ruina proprietarilor care-și exploatează moșiile cât, mai ales, mizeria țăranului.

¹⁹ I. Ghica, *Opere*, vol. II, p. 245–246.

Starea muncitorului de pământ, a clasei celei mai producătoare și cea mai interesantă a țării este din această cauză, vrednică de jale. Pornind de la datele reale, el arată că venitul anual al unei familii de țărani nu depășește 500 de franci. Din această sumă el trebuie să plătească următoarele dări:

	<u>Lei noi</u>
a. Impozitul personal	18
b. Dările comunale și județene	16
c. Dările vamale și pe extragerea sării	9
d. Impozitul tutunului	4
e. Impozitul băuturilor și licența	8
f. Timbru și înregistrare	3
g. Anuitatea răscumpărării pământului	<u>37</u>
	Total: 95

În afară de acestea mai sunt o serie de cheltuieli extralegale, care fac ca dările anuale ale fostului clăcaș să se ridice la peste 150 de lei noi. În aceste condiții rămâne mai puțin de 350 de lei noi pentru întreținerea pe un an a unei familii: hrană, îmbrăcăminte, biserică, boli etc. Nu este de mirare că datorită muncii ostenitoare, mâncării proaste și puțin hrănitoare țărani sunt bolnăvicioși, că avem o mortalitate mare, că populația nu crește²⁰.

Orice măsură legislativă care îngreunează viața materială aduce prejudicii vieții morale a națiunii, culturii ei intelectuale. Bogăția unui popor se măsoară după mărimea trebuințelor ce-și satisface. Iată de ce, pentru el, adevăratul merit al omului de stat, al economistului și al financiarului este de a ști să satisfacă trebuințele naționale. Ori, așa cum scria încă în anul 1861, studiul autorilor care s-au ocupat de bogăția națiilor i-au format părerea că singurul impozit bun și firesc este acela asupra „venitului anual, proporțional și progresiv“²¹.

4. ÎMPRUMUTURILE STATULUI. DATORIA PUBLICĂ

Noului stat român, creat prin Unirea Principatelor, i se puneau, pe plan economic, o serie întreagă de probleme. Așa cum se arătase în mesajul din 6 decembrie 1859, trebuia realizat un vast program de investiții pentru înzestrarea țării, program care cerea sume considerabile de bani. Aceste sume mari de bani nu puteau fi însă, finanțate numai cu resursele din bugetele ordinare. Trebuiau găsite, așa cum făcuseră și alte state, resursele extraordinare.

Multă vreme, statele europene și-au creat venituri extraordinare, din vânzarea domeniilor lor agricole și forestiere. România, la rândul ei, numai între

²⁰ *Ibidem*, p. 246–247.

²¹ I. Ghica, *op. cit.*, vol. IV, p. 13.

1868–1896, a înstrăinat domenii în suprafață de 571–591 ha. În genere, asemenea operațiuni sunt caracteristice pentru statele a căror situație financiară este precară. Vânzările de bunuri domeniiale, nu erau însă considerate recomandabile deoarece, oferta mare de bunuri din partea statului, reduce valoarea proprietăților funciare și influențează negativ asupra raporturilor agrare.

Criticând această practică, I. Ghica scria: „Noi am trecut orbește cu cheltuielile peste toate marginile și, când ne-am întâlnit cu deficite, nu ne-am sfiit de a *alimenta tezaurul cu împrumuturi cu grele dobânzi și cu banii proveniți din vânzarea de bunuri ale statului* (subl. ns., N.A.), întocmai precum fac risipitorii, fără a trage foloase potrivite cu acele cheltuieli²².

Un important mijloc de formare a resurselor extraordinare îl constituie împrumuturile publice.

Împrumuturile erau considerate de I. Ghica, ca și de alți reprezentanți ai liberalismului economic, un rău, deoarece:

1. Împrumuturile publice, prin sumele enorme pe care le procură de la particulari, reduc capitalul circulant existent în economia națională și împiedică astfel procesul normal al producției. Totodată, el mărește numărul rentierilor și micșorează numărul întreprinzătorilor;

2. împrumuturile publice duc întotdeauna la o creștere a dobânzilor, din cauza reducerii capitalului disponibil;

3. creșterea dobânzilor determină o reducere a profiturilor și, ca urmare, o micșorare a capacității de participare a cetățenilor la dezvoltarea economică a țării;

4. reducerea capitalului circulant, existent în economia națională, va duce la o proastă întreținere a capitalului fix (construcții, terenuri etc.);

5. ușurința cu care se obține creditul, antrenează guvernul la efectuarea unor cheltuieli inutile, la acoperirea de deficite pricinuite de o rea administrație, la plata de lefi pentru funcționari necesari, la cheltuieli pentru uniforme bogate etc.²³

6. Împrumuturile publice angajează nu numai generația de astăzi, ci și mai mult generațiile viitoare. Din această cauză se contractează foarte ușor. Populația nu observă imediat greutățile pe care ele le aduc, deoarece plata dobânzilor și a anuităților se face mai târziu, tot prin impozite asupra contribuabililor:

„Împrumuturile, arată I. Ghica, dau mijloace guvernelor nesocotite a cheltui veniturile viitorului, depărtează capitalurile de la agricultură și ridică țării mijloacele de exploatare și de îmbunătățire, scumpesc dobânda banilor și măresc impozitele; /.../ Toți economiștii vechi și moderni, toți oamenii mari de stat – Sully, Vauban, Boisguillebert, Quesnay, Colbert, Hume, Say, Ricardo,

²² I. Ghica, *op. cit.*, vol. II, p. 254.

²³ *Ibidem*, p. 91.

Forez-Estrada, Mac-Culloch, Mac-Leod, Gladstone – s-au pronunțat în modul cel mai categoric în contra împrumuturilor²⁴.

Din punct de vedere fiscal, împrumutul nu este niciodată un bine, pentru el reprezintă o îndatorire, un debit pentru tezaurul public, care va trebui să fie achitat, fie prin contractarea unui nou împrumut, deci printr-o altă obligație, fie prin încasările din impozite.

Împrumutul, fiind numai un mijloc, și nu un scop în sine, nu poate fi apreciat decât prin analiza cauzelor care l-au determinat și a scopului pentru care a fost contractat: „Ne putem întreba dacă a se împrumuta cineva este un bine sau rău, dacă este folositor sau dărapănător. Este și una și alta, după întrebuințarea banilor împrumutați. Un împrumut poate deveni un izvor de bogăție /.../, pentru un stat, precum poate deveni o cauză de dificultăți, de neplăceri și de ruină²⁵.

5. DATORIA FLOTANTĂ, AFACERILE CĂILOR FERATE ȘI PRIMEJDIILE EPOCII

Împrumuturile publice se pot clasifica în mai multe categorii după diferite criterii. Astfel, avem împrumuturi interne și împrumuturi externe; împrumuturi cu garanții și împrumuturi fără garanții, împrumuturi voluntare și împrumuturi forțate, împrumuturi care duc la nașterea datoriei flotante sau a datoriei consolidate. Cea dintâi este, în general, o datorie pe termen scurt, cea de a doua este o datorie pe termen lung.

Deosebirea dintre datoria flotantă și cea consolidată se face după următoarele criterii:

a. După scopul pe care-l urmărește împrumutul. Datoria flotantă se contractează pentru necesități imediate, pentru care nu se găsesc imediat mijloace. Datoria consolidată se contractează pentru lucrări mai mari.

b. După durata datoriei. Datoria flotantă, chiar din cauza scopului pe care-l urmărește, se contractează pe termen scurt. Datoria consolidată se contractează pe termen lung, sau ca datorie perpetuă.

Deși s-ar părea că deosebirile dintre cele două forme de împrumut sunt evidente, I. Ghica atrage atenția asupra ușurinței cu care, în România, împrumuturile bazate pe datoria flotantă se transformă în datorie consolidată și, ca urmare, tendința de creștere continuă a impozitelor pentru lichidarea acestora din urmă. „Știința financiară a oamenilor care ne guvernează constă în cunoașterea pe de rost a nomenclaturii tuturor felurilor de impozite care există sub soare, și când nu mai găsesc în lista lor nici o materie, care direct sau indirect să nu fie impusă de două sau de trei ori, aleargă la expedientul

²⁴ *Ibidem*, p. 92–93.

²⁵ *Ibidem*, p. 90.

cel mare, la emiterea de bunuri de tezaur cu 12% și cu 13%; înființează o datorie flotantă, și peste un an sau doi crisalida de insectă rozătoare se preface în datorie zisă consolidată; atunci se trece în buget trei sau patru milioane, dacă nu și opt, pentru serviciul ei anual, dobânzi și amortizare, fără a se ține seamă, nu voi zice de nemulțumirile poporului, dar cel puțin de secarea izvoarelor producției și a venitului național²⁶.

Pentru a se evita abuzurile cu datoria flotantă, care, de multe ori nefiind achitate la timp, se consolidează, transformându-se în datorii consolidate și sporind astfel datoria publică a statului, s-a limitat, prin legi speciale sau prin legea bugetului, posibilitățile de realizare a unor asemenea împrumuturi. S-a fixat, de exemplu, un credit maxim pentru bunurile de tezaur și s-a precizat, în același timp, durata până la care pot să existe. Astfel, împrumuturile pe termen scurt se pot face în cazurile când:

- a. Statul emite bonuri (obligațiuni), purtătoare de dobândă, numite bonuri de tezaur. Ele pot fi nominalizate sau la purtător. Termenul de rambursare este de câteva luni, un an sau chiar mai mulți ani. Când sunt emise pe un termen mai scurt de șase luni, ele nu sunt purtătoare de dobândă;
- b. Statul emite obligațiuni pe termen scurt. Aceste obligațiuni sunt greu de deosebit de titlurile datoriei consolidate, pentru că și la datoria consolidată sunt titluri cu scadență mai scurtă. Ele sunt întotdeauna la purtător;
- c. Statul se împrumută la băncile de....., fie sub formă de avansuri asupra unor titluri fiduciare sau venituri publice, fie sub formă de cont curent;
- d. Statul autorizează sau obligă anumite instituții publice să verse la depozit sau la tezaur fondurile lor.

Datoria consolidată este o datorie pe termen lung, născută din împrumuturile încheiate în scopul satisfacerii unor nevoi generale ale statului. Datoria consolidată poate fi: (1) datoria perpetuă și (2) datoria rambursabilă. Prin datorie perpetuă se înțelege acea datorie în care statul debitor nu se angajează să plătească decât dobânzile, fără nici o obligație de rambursare a capitalului. Ea se mai numește și datorie de rentă, întrucât tezaurul nu are altă obligație decât aceea de a plăti renta. „Cred că de la început m-am pronunțat destul de categoric în contra tuturor împrumuturilor; dar de când lumea, se știe că între două rele trebuie să alegă cineva pe cel mai mic. Dacă voiești să vorbești despre împrumuturile Franței, Angliei și ale Germaniei, trebuie să știi că guvernele acelor țări s-au oprit la sistemul de *datorie consolidată*, astfel numită pentru că statul nu se obligă a plăti capetele niciodată; statul ia către împrumutătorii îndatorirea de a le plăti numai o rentă, adică o dobândă²⁷.

²⁶ *Ibidem*, p. 249–250.

²⁷ *Ibidem*, p. 98.

Prin datorie rambursabilă (amortizabilă) se înțelege acea datorie care dă naștere prin:

1. împrumuturi cu anuitate la termen;
2. împrumuturi cu obligațiuni rambursabile prin trageri periodice;
3. împrumuturi cu obligațiuni pe termen scurt;
4. împrumuturi în rentă viageră.

Un mijloc prin care datoria statului se poate micșora îl constituie conversiunea. Conversiunea este o operație financiară, cu ajutorul căreia un stat înlocuiește o datorie veche printr-o datorie constituită în condiții deosebite, cu o dobândă mai mică. Conversiunea este, ca și amortizarea un mijloc de reducere a sarcinilor statului într-o anumită perioadă. Dacă, însă, amortizarea micșorează capitalul, în timp ce dobânzile rămân aceleași, conversiunea are ca urmare o micșorare a dobânzilor în timp ce capitalul rămâne același.

Franța și Anglia, care au o datorie pentru care plătesc 500 de milioane franci rentă și cealaltă 700 de milioane franci, cu acele datorii cu deosebite rente: au pe 5, pe 4 1/2, pe 4, pe 3 1/2 și pe 3%. Aceste rente se prefac unele într-altele, se face ceea ce s-a numit *conversiunea rentei*. Calculul a dovedit că sunt împrejurări în care un guvern se poate folosi convertind o rentă mai mare într-alta mai mică. /.../. Guvernul francez la 1852 a convertit renta 5% în 4 1/2% și a redus în buget suma destinată la exercițiul rentei cu 17 500 000 franci, ceea ce înfățișează un capital de 390 de milioane; este ca și cum ar fi stins din datorie 390 000 000 franci²⁸.

Alte forme de împrumuturi întrebuițate de cele mai multe guverne, dar care nu pot avea o prea mare extindere, sunt *împrumuturile ascunse*, care constau în a lua din tezaur banii depozitelor și ai cautiunilor. Sunt guverne care au crezut a fi găsit mijlocul de a împrumuta ieftin și chiar fără dobândă; împrumuturile forțate, altercațiunea monedei, moneda de hârtie, privilegiile la jocurile de noroc, de loterii etc., s-au dovedit a fi niște avantaje iluzorii și vătămătoare pentru stat și pentru public²⁹.

Până la 1864, toate împrumuturile s-au contractat în țară. În baza legilor din 30 decembrie 1863 și 15 ianuarie 1864, guvernul a contractat primul nostru împrumut extern pe piața Londrei, cu Banca Imperială Otomană și Frații Stern, în valoare nominală de 916 000 £ sau 22 889 437 lei noi, sau efectiv 718 548 £, respectiv 17 797 921 lei noi, pe termen de 22 de ani. Cu acest împrumut se începe o serie însemnată de împrumuturi în analele noastre finan-

²⁸ *ibidem*, p. 99–100.

²⁹ *ibidem*, p. 100

ciare și de aici înainte putem spune că avem o datorie publică cu un caracter bine definit³⁰.

Pentru a se pune în valoare terenurile agricole, era nevoie să fie construite șosele și poduri peste principalele râuri ale țării; era nevoie să se construiască căi de comunicație cu ajutorul cărora țara să-și poată exploata cu folos bogățiile sale naturale.

În acest scop s-a încheiat o convenție între statul român și John Staniforth și John Trevor Barklei, pentru construirea a 19 poduri de fier, la prețul de 32 473 669 lei. Lichidarea acestei sume trebuia să se facă prin plăți anuale de 9% dobândă și 3% amortizare, în termen de 16 ani. Plata dobânzilor și a anuităților era garantată de stat prin venitul salinelor.

La începutul anului 1866, România trecea printr-o dublă criză: criza politică și criza economică. Pentru a ieși din criza economică s-a votat de Adunarea Constituantă și s-a promulgat la 15 iulie 1866, legea pentru vânzarea unor domenii ale statului până la concurența sumei de 75 000 000, iar prin art. 36 se autoriza Ministerul Finanțelor să contracteze, pe piața externă, un împrumut de 50 000 000 lei³¹.

În anul 1866 a fost contractat împrumutul Oppenheim, în valoare de 31 610 500 franci, pentru care statul a primit 18 500 000 și care era apreciat de I. Ghica și mai oneros decât impozitul Stern³². Împrumutul era contractat de 23 de ani, cu o dobândă de 8% pe an.

La 1871 s-a lansat împrumutul domenal, pe baza obligațiunilor ipotecare, pe 20 de ani, cu o dobândă de 8% pe an, la cursul de 75%. Așa cum îl arată și numele, acest împrumut era garantat cu moșiile statului. Din acest împrumut s-a realizat 58 500 000 lei și a servit pentru stingerea datoriei flotante (bunuri de tezaur) și acoperirea deficitului bugetar.

În 1875, România a contractat un împrumut în rentă perpetuă. De fapt singurul împrumut pe rentă perpetuă pe care l-a contractat. Acest împrumut de 44,6 milioane lei, cu rentă 5%, a fost plasat pe piața Parisului, prin mijlocirea a două bănci franceze (Fould & Co. și I. Camondo & Co.), Cursul emisiunii a fost de 65%, ceea ce înseamnă că statul a primit cca 29 de milioane lei.

Această sumă a fost folosită astfel: 17 000 000 lei pentru acoperirea de bonuri de tezaur vechi și 11 990 000 lei pentru acoperirea deficitului bugetar al anului 1875.

Titlurile erau la purtător și nu erau supuse taxei timbrului și înregistrărilor de orice fel.

³⁰ Gh. M. Dobrovici, *Istoricul datoriei publice a României*, București 1912, p. 88.

³¹ „Monitorul oficial“ din 18/30 ianuarie 1867.

³² I. Ghica, *Scrieri economice*, vol. II, p. 91.

La începutul anului 1876 datoria publică a statului se ridica la 531 874 663 lei cu o anuitate de 57 068 140 lei și anume³³:

Data împrumutului	Denumirea împrumutului	Capital nominal emis	Capital neamortizat la 1 ian. 1876	Anuitatea pe 1876	Data lichidării
1864	Împr. Stern Brothers	22 889 437	16 575 000	2 124 377	1887
1864	Podurile de fier	12 027 285	5 691 244	1 443 274	1880
1865	Calea ferată București-Giurgiu	13 755 000	1 909 192	2 010 000	1876
1865	Bonurile rurale	107 231 963	55 713 846	14 400 000	1880
1866	Împr. Oppenheim	31 610 500	25 127 500	3 164 241	conv. 1890
1871	Calea ferată Suceava-Roman	51 535 640	51 535 640	3 865 173	
1871	Calea ferată Roman-Vârciorova	248 130 000	247 492 269	18 609 750	transferate în 1872 și conv. în 1880 și 1881 în 6% și 5%
1872	Calea ferată Iași-Ungheni	3 770 915	3 174 650	452 426	1886
1872	Împrumut la Casa de Depuneri	10 001 000	9 985 320	748 900	1912
1875	Renta 5% perpetuă	44 600 000	44 600 000	2 250 000	perpetuă
	Total:	623 551 040	531 874 663	57 068 140	

Anuitatea de 57 874 663 lei, reprezenta 10,72% din totalul datoriei rămase de amortizat.

În afară de emisiunea bonurilor rurale față de care statul nu era debitor ci numai garantul debitorilor, restul datoriei contractate se poate împărți în două: o parte care a fost contractată pentru acoperirea deficitelor bugetare și o a doua parte, care a fost contractată pentru construirea căilor ferate și anume:

a. împrumuturile contractate pentru acoperirea deficitelor bugetare:

– împrumutul Stern, cap. nom. lei	22 889 437
– „ Oppenheim, cap. nom lei	31 610 500
– „ național (30 mil.), cap. nom. lei	4 711 444
– „ domenial, cap. nom. lei	78 000 000
– Renta perpetuă 5% din 1875, cap. nom. lei	44 600 000
Total lei:	181 811 381

b. Împrumuturi contractate pentru construirea de căi de comunicație:

– Podurile de fier lei	12 027 285
– calea ferată București-Giurgiu lei	13 755 000
– calea ferată Suceava-Roman lei	51 535 640
– calea ferată Roman-Vârciorova lei	248 130 000
– Împrumutul la Casa de Depuneri pentru avansuri făcute Societății Române a acționarilor drumurilor de fier lei	10 001 000
– calea ferată Iași-Ungheni lei	3 770 215
Total lei	339 219 140

³³ Gh. M. Lobrovici, *op. cit.*, p. 153-155.

Rezultă că două treimi din capitalul împrumutat a servit la angajarea unor lucrări de utilitate publică și o treime pentru acoperirea deficitelor bugetare.

Dacă analizăm țara din care au provenit aceste capitaluri împrumutate, constatăm că, de la 1864 până la 1876, statul român a emis titluri de împrumut pentru circa 350 milioane lei în Germania, pentru 72 milioane lei în Franța, pentru 33 milioane lei în Anglia și pentru 100 milioane lei în țară.

Din cauza războiului de la 1877, situația financiară a statului devine iarăși precară. Nici impozitele, nici împrumuturile voluntare nu mai puteau produce nimic. În această situație, guvernul se hotărăște să facă un împrumut forțat. Astfel, statul emite bilete ipotecare în valoare de 30 milioane de lei, pe care le garantează cu proprietățile sale. Ele erau impuse ca monedă legală creditorilor statului, obligându-se, în același timp, și statul să le primească. Restituirea biletelor ipotecare urma să se facă în cinci ani, prin vânzarea bunurilor ipotecate. Pe de altă parte, ele aveau caracterul unui împrumut, deoarece realizarea adevăratelor valori nu se făcea decât treptat cu vinderea proprietăților, iar pe de altă parte aveau caracterul de adevărată monedă, întrucât ele reprezentau fiecare câte o părticică din proprietățile cu care erau garantate, astfel că reprezentau o valoare care putea servi ca mijloc de comparație cu alte valori³⁴. Valoarea lor intrinsecă nu era stabilită în mod pozitiv, așa că erau supuse unor oarecari deprecieri, care erau suportate de deținătorii lor, deoarece erau siliți să le primească al pari, deși cursul lor era variat.

Biletele ipotecare emise conform legii erau în valoare de lei 5, 10, 20, 50, 100 și 500, fără dobândă, putând fi date și primite la plăți ca monedă legală.

Finanțele publice ale României de la Unire până la 1880 se pot caracteriza prin:

1. Situația economică a țării este proastă. Așa cum arată I. Ghica, dacă în această perioadă, în politică, am mers cu pași repezi, n-am putut pași tot cu aceeași iuțeală și pe calea dezvoltării materiale³⁵. Lipsesc instituțiile financiare și industrii mai importante.
2. Până la 1875 nu am putut încheia convenții comerciale cu străinătatea, din cauza dependenței de Imperiul Otoman.
3. Se manifestă o mare lipsă de numerar din cauza absenței unei instituții de emisiune.
4. Căile ferate construite până la 1880 s-au făcut pe bază de concesiuni acordate diferitelor consorții. Aproape toate împrumuturile s-au contractat cu garanții reale iar condițiile lor erau foarte numeroase, pentru stat, în ceea ce privește dobânda, cursul de emisiune și garanțiile.
5. Toată această perioadă se caracterizează prin deficite bugetare. Pentru I. Ghica, una din cauzele acestor deficite o constituie mărimea cheltuielilor.

³⁴ *ibidem*, p. 158.

³⁵ I. Ghica, *Opere*, vol. II, p. 253.

„Noi, arăta el, am trecut orbește cu cheltuielile peste toate marginile. /.../. Dacă gradul de civilizație al unui popor s-ar putea măsura prin raportul ce există între venitul anual al tezaurului și datoria publică, noi am fi în fruntea celor mai înaintate. Cei mai mulți miniștri de finanțe care s-au succedat în timp de cincisprezece ani /.../ cred că meșteșugul financiar constă în gruparea cifrelor“³⁶.

Adept convins al unei politici de acumulare, în care vede o cale sigură de amplificare a bogăției țării, I. Ghica este în același timp un promotor ferm al unui spirit de cumpătare, al instaurării unei politici de economisire strictă a resurselor și de reducere a cheltuielilor neproductive. De aceea, asemeni lui A. Smith, care arăta că „Capitalurile sporesc prin economisire; ele scad prin risipă și prin purtare nechibzuită“³⁷, el consideră că în cadrul mijloacelor de reglementare a situației financiare cel dintâi și mai de căpetenie este reducerea cheltuielilor. Această măsură duce, la rândul ei, la:

1. Folosirea excedentelor bugetare pentru lichidarea datoriei și nu pentru perpetuarea acesteia.

2. Când termenii de plată nu sunt obligatorii pentru stat, precum este în cazul consolidărilor, reducerea dobânzii prin conversiunea rentei este un bun mijloc.

3. Vânzarea domeniilor statului sau a unei părți dintre acestea, pentru lichidarea datoriilor poate fi o măsură bună pentru economia țării.

4. În sfârșit, un bun mijloc de reglementare a finanțelor este sporirea veniturilor țării³⁸.

³⁶ *ibidem*, p. 254–256.

³⁷ Adam Smith, *Avuția națiunilor*, vol. II, București, Edit. Academiei, 1965, p. 227.

³⁸ I. Ghica, *op. cit.*, p. 101.