

Orçamento executivo, determinismo técnico

JOSÉ SALDANHA DA GAMA E SILVA
Técnico de Administração

MUITO se tem falado e escrito sôbre as modernas técnicas de orçamentação. De um processo elaborado dúbiamente por diletantes do Poder Legislativo, o orçamento hoje exige um processo racional de elaboração, técnicos especializados e, enfim, um conhecimento realístico da vida econômica do país a que serve. Daí sua atual situação dentro do Executivo, propugnada pelos mais abalizados tratadistas da matéria, estribados nas mais variegadas teorias.

Numa época em que se vão tentando largos planejamentos financeiros, de base essencialmente econômica, o orçamento elevou-se de instrumento meramente contábil a um reflexo cristalino da política econômica seguida pelo govêrno, terminando por ser hoje não só um espelho da vida financeira do país, como também um miraculoso filtro de suas injunções econômicas.

Daí sua transcendência, nem sempre bem presentida, ter levado os mais eminentes financistas a uma revisão total do antigo empirismo que encerrava o orçamento dentro de paredes exclusivamente contábeis.

Segundo A. E. BUCK, um dos mais abalizados corifeus da atual técnica financeira, o moderno orçamento — à luz da sua utilização nos dias atuais e da sua tradição histórica — já hoje encerra três elementos essenciais: (1) um plano financeiro (2), um processo para a formulação, autorização, execução e contrôle desse plano, e (3) alguma autoridade governamental responsável por cada estágio sucessivo nesse processo. Combinados êstes elementos, tem-se o que designa “sistema orçamentário”. Daí o fato de o termo “orçamento” comportar simultâneamente duas significações: uma *genérica* e outra *específica*, as quais dificilmente podem ser precisadas com segurança — como lembra o citado autor no início do seu “*The Budget in Governments of to day*”.

Dêsse modo, o orçamento, sob o aspecto de *plano*, arregimenta requisitos monetários do govêrno para um definido período futuro — ordinariamente, um ano — e procura apresentar uma equilibrada relação entre as *despesas estimadas* e a *renda prevista*, embora alguns autôres tenham encarado o orçamento como uma demonstração mêmamente contábil, esquecendo-se por vêzes ser êle primordialmente um *plano* com uma finalidade precípua: o financiamento do govêrno.

Como processo, o orçamento abrange certos estágios definidos e consecutivos que autores como STOURM, ALLIX e WILLOUGHBY têm procurado indicar mediante a hegemonia de quatro desses estágios, que assim podem ser designados: (1) formulação do orçamento, (2) autorização do orçamento, (3) execução do orçamento, e (4) contabilidade para o orçamento, segundo sua execução. O primeiro estágio envolve as várias providências da preparação de estimativas e da estruturação do plano financeiro; o segundo, a votação ou adoção legislativa do plano; o terceiro, a efetivação do plano consoante a autorização recebida; e o quarto, o exame fiscal e revista das operações financeiras resultantes.

O simples enunciado destas etapas do processo orçamentário ressalta logo que seu desenvolvimento só dependerá imediatamente do Legislativo em uma delas: a *autorização*; tôdas as outras são eminentemente de caráter executivo.

Embora no passado parecesse que, de um ponto de vista estritamente teórico, não haveria argumentos válidos a favor de o Executivo tomar a iniciativa da formulação do orçamento, já hoje, as maiores autoridades no assunto, em todo o mundo, vão pensando justamente o contrário.

Em seu famoso tratado *Le Budget*, STOURM, por exemplo, argumentou da maneira mais convincente em prol da preparação do orçamento

pelo Executivo. "Só o Executivo", diz êle, "pode e deve realizar êsse trabalho. Situado no centro do govêrno, atingindo, por intermédio da sua organização hierárquica, até à menor unidade, o Executivo, mais do que qualquer outro Poder, se encontra na situação de apreender as necessidades e os reclamos públicos, balancear comparativamente os seus méritos, e calcular as provisões orçamentárias que cada uma de tais necessidades e tais reclamos justamente merece. Outro Poder talvez conheça outros pormenores igualmente bem ou talvez melhor, até, do que o Executivo; mas nenhum outro pode ter uma visão tão dilatada e tão imparcial do conjunto dêsses pormenores; como nenhum outro é capaz de ajustar os interesses colidentes, com maior competência e precisão. Além disso, o Executivo, tendo a seu cargo a execução do orçamento, achase compelido, dada a contingência da sua superveniente responsabilidade, a elaborar da melhor forma possível o plano financeiro."

Esta passagem, (note-se) data de 1913. Já então STOURM pensava apenas nos sistemas de orçamento dos países europeus, porquanto o dos Estados-Unidos não estava ainda instituído.

Também JÈZE, em seu abalizado trabalho *Théorie Générale du Budget*, declara que o Executivo deve tomar a iniciativa na formulação do orçamento, dado que êle se encontra em situação de melhor colimar as despesas e de predeterminar a receita, de modo a garantir um plano devidamente equilibrado. BASTABLE, HIGGS, SHIRRAS e YOUNG, notáveis tratadistas Ingêses; WAGNER, VON STEIN, SEIDLER, notáveis autoridades alemãs; como NITTI e FLORA, opulentos tratadistas italianos, exprimem todos opinião nitidamente idênticas.

E nem outra posição têm em geral assumido os autores americanos, os quais vão endossando o chamado "orçamento executivo", como ADAMS, CLEVELAND e WILLOUGHBY.

Corroborando a teoria, a prática efetiva dos governos hodiernos tem, via de regra, investido o Executivo da responsabilidade de formular o orçamento. E' bem verdade que o fazem em graus variáveis. Há países que deixam ao Executivo apenas a simples preparação de um plano financeiro como ponto de partida. Mas há muitos outros que deixam ao Executivo todo o processo

orçamentário, integral. E não se esqueça que mesmo quando o orçamento é preparado por uma comissão legislativa, esta depende muito, se não de todo, do Poder Executivo.

Como se pode perceber fàcilmente, os requisitos aqui apresentados vão legando ao orçamento nos países mais adiantados, o caráter de um processo multiforme, que se pode estear em três aspectos básicos: um, *essencial*, de base econômica; outro, *administrativo*, de base contábil; e o último, *formal*, de base jurídica.

Sob o primeiro aspecto, o orçamento polariza os fenômenos mais sutis da moderna planificação econômica: monopolização de fontes e riqueza, política financeira exterior, balança econômica de pagamentos, paridade cambial e mil outros seteres da política econômica do govêrno aí se vão refletir, em reflexos que se tornam por vêzes obscuros, como, por exemplo, no tocante a um problema magno à forma de govêrno adotada: a discriminação das rendas, fenômeno que destacaremos aqui por nos parecer essencial.

Em verdade, o problema da distribuição de fontes tributárias é um dos pontos nevrálgicos de países federados ou unitários. Encruzilhada entre a realidade econômica e os dogmas políticos, a tributação apresenta-se sempre como problema universal à subsistência do Estado. Desdobrando-se num processo sempre tripártite — econômico, jurídico e político — o problema tributário por vêzes empolga o próprio tipo estatal, podendo modificar-lhe as tendências. Numa época em que a experiência feudal já foi de todo esquecida, a economia do Estado se desdobra em complexidade monetária, a exigir crescentemente métodos de contrôle coercitivo, que tende cada vez a ser mais vigoroso, para suprir as épocas de emergência — tão freqüentes nos últimos anos. Assim, para que o primeiro característico de um bom sistema tributário, — a consecução de um campo "mensurável e normal" para as atividades fiscais do govêrno, — seja conseguido, é imprescindível uma orientação sábia e segura, pois que, como lembra um dos grandes financistas modernos (MERLIN HAROLD HUNTER — *Outlines of Public Finance* — N.Y. — 1921 — pág. 91), "indesejáveis conseqüências econômicas e sociais podem ser o resultado do sistema fiscal".

Além do mais, o problema da discriminação das rendas, por si só, já é duplo: primeiro, harmonizar a taxionomia das rendas à taxionomia das despesas; ou *vice-versa*, como quer JENSEN (JENS P. JENSEN — *Government Finance* — N.Y. — 1938 — pág. 17); segundo, harmonizar a taxionomia das rendas locais à taxionomia das rendas federais, de tal modo que o esquema tributário se desenvolva equitativa e oportunamente.

Este problema, todavia, já de si tão complexo, tem descaído hoje para outro ponto crítico; o desajustamento flagrante entre duas tendências absolutamente antagônicas: enquanto as despesas locais têm crescido assustadoramente, os governos centrais, por outro lado, têm sido tentados a guardar para si as fontes de renda mais produtivas, já que suas despesas também crescem dia a dia, o que tem legado aos governos locais incontornáveis dificuldades.

Ainda outra fase do problema, quase impossível de ser contornada, é o perigo da bitributação, isto é, a taxação por dois governos de uma mesma parte de renda. Nos Estados-Unidos, por exemplo, procura-se uma completa separação entre as fontes locais e federais, evitando-se tanto quanto possível uma *overlapping of Revenue Sources*. No Brasil, as constituições têm-se sucedido no afã de delimitar taxativamente a competência das subestruturas governamentais. Temos, todavia, conseguido apenas legar aos estados e municípios magríssimos poderes permanentes ou residuais, ainda bastante longe do ideal que deverá ser visado.

Como somos ainda um país adolescente, as repercussões financeiras do nosso arcabouço econômico vão sempre extremar-se em efeitos jurídicos. Daí a crescente dificuldade política de nossos problemas municipais. E' bem verdade que, se a carta constitucional de 1891, — repetindo o silêncio da de 1824, — não procurou discriminar as fontes de receita dos municípios, as de 1934 e de 1937 tentaram uma discriminação específica (art. 13 da de 1934 e 28 da de 1937). Mas ainda assim, a política adotada está ainda longe das realidades financeiras e econômicas locais, principalmente porque tais problemas tenderão sempre a um *regionalismo* extremado, que nossas constituições — sempre de fins teleológicos — não comportam...

O resultado, pois, é óbvio: o município brasileiro luta com uma completa astenia de recursos financeiros. Comparecemos a congressos internacionais — como o de Havana de 1939; ou reunimos congressos internos — como o I Congresso Brasileiro de Urbanismo — que constata sem rebuços a verdadeira e penosa situação das rendas locais. As dificuldades, porém, não têm sido suplantadas, e por isso continuam.

Como se pode observar pelo gráfico comparativo que o Sr. CARVALHO PINTO incluiu no seu livro *Discriminação de Rendas* (S. Paulo — 1941 — pág. 111), enquanto nos Estados-Unidos as rendas locais perfaziam 44,3%, da União e 18,8%, dos Estados; no Brasil, temos contra 52,81%, da União, e 29,25%, dos Estados, apenas 10,81% dos municípios e 7,13% do Distrito Federal... percentagens que, infelizmente, ainda hoje, com ligeiras variantes, ainda são verdadeiras.

No Brasil, uma grande cidade, como São Paulo, deve sustentar-se com as minguadas fontes de renda que a Constituição lhe outorga: impôsto de licença, impôsto federal e territorial urbanos, impostos sôbre diversões públicas e taxas sôbre serviços municipais, além de 50% do impôsto de indústrias e profissões, que é estadual.

Vejamos, porém, as rendas com que, de modo geral, se mantém uma grande cidade norte-americana (*):

FONTES	Renda -- % da renda total
General Property Tax	63,8
Special Taxes	5,8
Special Property Taxes	2,4
Poll, or head, Tax	0,2
Business or non business taxes	3,2
Special Assesement and special charges	6,9
Subventions and grants	5,8
Miscellaneous sources	7,7
Fines, forfeits and escheats	0,6
Highways privileges, rents, interest	4,6
Departmental fees and earnings	2,5
Earnings of public services enterprises	10,0

Daí porque o município norte-americano pode gastar 36,6% da sua renda apenas com os problemas de Educação, contra apenas 8,6% para a Administração (inclusive dos três Poderes — o Executivo, Legislativo e Judiciário).

(*) Fonte : Bureau of the Census.

Tôdas estas considerações, ainda que rápidas, foram aí expendidas para salientar a *fortiori* o sem número de problemas essenciais à economia nacional que devem nortear a moderna técnica de orçamentação.

O outro aspecto por nós julgado essencial à moderna técnica orçamentária é o *administrativo*, de base precipuamente contábil. Neste ponto, como qualquer processo de base matemática, a elaboração orçamentária tem evoluído ininterruptamente, havendo-se afeito a ela como a um dos pilares de boa administração todos os grandes países. Talvez por isso mesmo é que tal processo se tem tornado mais e mais complexo: além dos métodos de estimativas, das compensações simplificadoras, das interpolações artificiosas, enfim, das difíceis discussões de dados econômico-financeiros — há também inúmeros outros detalhes que não devem ser desprezados. Estão neste caso a precisão de nomenclatura, o traçado das tabelas e — principalmente — exclusão de todo e qualquer elemento que possa perturbar, mesmo como causa remota, a precisão do equilíbrio orçamentário.

Velhos autores se detiveram sobre a base contábil do orçamento, fazendo mesmo daí o *plot* da contabilidade pública. Dêsse modo, o processo orçamentário tem sido lastreado pelas mais coloridas regras contábeis, que lhe procuram enformar o esquema. Manuseando velhos tratados, veremos que o desenvolvimento natural da técnica orçamentária já se concretizou em cânones mais ou menos rígidos, qualidades essenciais ao orçamento, algumas das quais, já em 1885, LÉON SAY formulava como *princípios*. Daí em diante cada tratadista se permitiu glosar suas próprias regras. LEROY BEAULIEU, por exemplo, apresentava como fundamentais: unidade, universalidade, especialização, sinceridade e publicidade. Já ADOLFO WAGNER arrematava: unidade, universalidade, especialização, previsão, personalidade e periodicidade. O italiano NITTI, porém, tinha outras idéias: unidade, universalidade, especialização, personalidade contábil, antecipação, anualidade, veracidade, equilíbrio. — E assim vieram um STOURM, um STEFANI, um BUCK, um JACOMET, etc., todos apresentando suas próprias “regras ou normas”, que, se por vezes são apregoadas como

“princípios ou cânones” econômicos ou financeiros, na verdade se vão realizar como simples postulados de contabilização formal.

O caráter normativo destes “princípios” é uma verdade meridiana; não é menos verdade, porém, que, considerados como simples “requisitos essenciais”, sua lista seria interminável. Cada país, por isso mesmo, procura consagrar taxativamente certas máximas eleitas: — universalidade, unidade, periodicidade, especialização, clareza, não afetação de receitas, exatidão, etc. etc. — que lhe devem enformar o sistema orçamentário.

A Constituição Brasileira, de 37, consagra cinco regras, a saber: *anualidade* (art. 67, onde se delineiam as atribuições do D.A.S.P.) letra b:

“organizar anualmente, de acôrdo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada por êste à Câmara dos Deputados”;

unidade e universalidade:

“Art. 68: O orçamento será uno, incorporando-se obrigatoriamente à receita todos os tributos, rendas e suprimentos de fundos, incluídas na despesa tôdas as dotações necessárias ao custeio dos serviços públicos”;

especialização:

“Art. 69: A discriminação ou especialização da despesa far-se-á por serviço, departamento, estabelecimento ou repartição;

exclusividade:

“Art. 70: A lei orçamentária não conterá dispositivo estranho à receita prevista e à despesa fixada para os serviços anteriormente criados.”

Dêstes princípios, é a universalidade que apresenta maior transcendência, pois que dela decorre, em última análise, a determinação do próprio *alcance* do sistema orçamentário, já que só pela obediência a tal regra se pode tentar uma completa articulação do plano orçamentário com o amplo quadro financeiro do país.

Exigida pela própria função política do orçamento, a observância desta máxima, além de um instrumento altamente democrático, facilita o equilíbrio financeiro do país, evitando muitas vezes despesas excessivas, pela simples razão de, num confronto fácil, salientar todos os fatores financeiros no quadro orçamentário.

Embora um princípio de *estática*, como quer Neumark, é a universalidade que possibilita o desenvolvimento integral de todos os outros princípios da *dinâmica orçamentária*, desde a *exatidão* dos dados até sua *publicidade*, o que dá vertical transcendência à base contábil da orçamentação.

Sobre o aspecto *jurídico* do orçamento, muito se disse no passado, quando os Estados pareciam gravitarem apenas em órbitas irreduzivelmente intelectuais...

De modo geral, podem ser grupadas três teorias distintas a respeito:

a) “o orçamento formula regras jurídicas: é uma lei *pròpriamente dita*”, teoria baseada na afirmativa de HAENEL, segundo a qual “tudo que é revestido de forma de lei constitue um preceito jurídico: a forma da lei traz em si o conteúdo jurídico; esta forma tem o poder de transformar em preceito jurídico tudo que ela envolve”.

Embora autores como LABAND ataquem este preceito, chamando-o de “le dogme de la transsubstantiation au moyen de la puissance miraculeuse de la forme de la loi”, financistas do porte de VITAGLIANO afirmam ser o orçamento “uma lei *no sentido material*; uma lei *atributiva de competência*: possibilita juridicamente aos funcionários do Estado agir em nome e por conta d’Ele, para os fins determinados em lei”.

JÈZE, quem dos melhores estudou este assunto, ataca este ponto, dizendo que são as *leis anteriores* ao orçamento que delimitam aquelas competências.

Também para CARRÉ DE MALBERG não há dúvida: o orçamento tanto é lei na parte referente à despesa, quanto à receita. Diz este que “*la notion de loi se ramène, en droit positive français, a une notion purement formelle*”, o que é combatido por Jèze. (“*Les principes généraux du Droit Administratif* — 2.^a ed. pág. 21 e seguintes).

b) “O orçamento ora é lei, ora é ato particular, or aum ato de administração, sui generis. E’ a lição de um Duguit, para quem o “orçamento das despesas” nunca é uma lei: é ato de administração; mas o “orçamento das receitas” ora é uma lei, ora simples operação administrativa.

Acha mesmo o grande jurista francês que “nos países em que há *anualidade de impostos*, se o orçamento das receitas faz *enumeração* dos impostos e taxas a serem cobrados, é uma lei”.

c) *O orçamento nunca é uma lei.*

Nem quanto à receita, nem quanto à despesa Teoria que vai sendo aceita pela maioria dos financistas alemães, italianos e franceses, como uma atitude negativa ante o fracasso atual da juridicidade.

Como se vê, há toda uma evolução que se inicia com a afirmação do orçamento como lei básica, até a sua completa negação de juridicidade. De modo geral, porém, podemos ainda hoje acatar a teoria eclética de Jèze, que responde a célebre pergunta — “quelle est la nature juridique du budget?” com as seguintes palavras: “dans les pluparts des États modernes, le budget n’est pas uniquement une évaluation arithmétique d’ordre financière; *il a une signification juridique* (Gaston Jèze — *Cours des Sciences des Finances et de Législation Financière Française* — pág. 22).

A grande vantagem de Jèze é fugir da inconseqüência de aceitar ou não, de *plano*, a juridicidade do orçamento.

Assim, não analisa a questão visando o orçamento em bloco, mas, ao contrário, divide-o meticulosamente e analisa-o por partes, chegando à conclusão de que no tocante à receita, o orçamento não é *pròpriamente* uma lei, mas tem *significação jurídica*, sendo um *ato-condição*, já que, embora não havendo uma regra jurídica estatuída, haverá sempre uma *faculdade expressa*; quanto à despesa, o orçamento pode ser enquadrado dentro de um destes três casos:

I — Tem significação jurídica: quando o legislador deixa aos agentes administrativos a responsabilidade de praticar atos jurídicos, dos quais resultam, direta ou indiretamente, dívidas contra o tesouro público ou pagamentos de dívidas pelo orçamento (Lembrem-se nossas velhas caudas orçamentárias...).

II — Não tem significação jurídica: quando as despesas quanto ao Serviço Público são criadas por leis especiais, não podendo os agentes legislativos modificá-las.

III — *E' ato-condição*: quando as despesas não são relativas a Serviços Públicos instituídos por lei, que não obrigue os agentes administrativos a empenhá-las, mas lhes deixe faculdades para tanto, cabendo ao Parlamento constatar ou não a utilidade de tais despesas, podendo negá-las.

Como se vê, todo o aspecto jurídico do orçamento se resolve dentro de um formalismo irreduzível, quase contábil... que já o pioneiro Haenel muito bem havia salientado, e do qual os modernos tratadistas se vão desinteressando...

De tudo que ficou exposto, percebe-se claramente a inadequação atual de se deixar integralmente ao Poder Legislativo a elaboração orçamentária. Congregação não de técnicos, mas de políticos, seria uma temeridade deixar-se um dos pontos vitais à vida integral do país ao azar de um diletantismo que poderia ser brilhante, mas por vezes também desastroso.

E' intuitivo que a elaboração orçamentária, sendo um processo de aspecto tripártite, deve estar afeto a, no mínimo, três órgãos distintos.

Quanto à base essencial, econômica, haveria que existir um ou vários órgãos específicos, tais como juntas, conselhos, comissões de planejamento econômico, política financeira, comércio exterior, etc.,... que traçariam uma política e apresentariam dados e razões em que se abalisaram; quanto à base administrativa, contábil (que na prática, na elaboração, é a *essencial*) haveria que existir um órgão de administração geral, especializado, quer fôsse um departamento administrativo, como o D.A.S.P., ou uma divisão ministerial da Fazenda; quanto à base jurídica, final, então seria a vez do Legislativo, discutindo, pedindo esclarecimentos, emendando, enfim, aceitando ou negando beneplácito ao projeto apresentado — enfim, emprestando hoje uma auréola de dinamismo político aos sedes cânones jurídicos.

Estas considerações, que estamos fazendo, salientam sem nenhum esforço as responsabilidades que cabem ao Técnico de Orçamento — o funcionário que vai representar o potencial humano no complexo processo orçamentário. Embora pertencendo ao ramo adjetivo do Poder Executivo,

o Técnico de Orçamento será sempre um funcionário *também* do Poder Legislativo, de tal modo o orçamento está prêsso ao contrôlo bicameral. E' dentro desta caracterização ambivalente que tal "expert" deverá manifestar-se para que o sistema orçamentário seja manejado por um serviço civil permanente e eficiente. Neste ponto, mais que qualquer outro, a burocracia deverá estar capacitada para receber a crítica do povo.

O Técnico de Orçamento, mais que qualquer outro, deve estar salvaguardado dos que vivem a repisar que um dos fracassos das instituições democráticas reside em assumirem cargo público amadores irresponsáveis. Em verdade, sob as condições hodiernas reinantes, não mais se concebe a condição do trabalho administrativo por amadores. Sabe-se mesmo que o problema principal da administração pública, hoje em dia, está em conciliar administração pública com contrôlo democrático. Lembre-se que a Divisão de Orçamento, Comissão, ou que outro nome tenha, deve estar coordenada com tôdas as demais repartições da estrutura governamental. Essa complexa interação requer o mais elevado grau, não só de especialização em técnica orçamentária, como de aptidão administrativa, além de um claro discernimento dos funcionários.

Não só o chefe de tal repartição, como seus técnicos, devem estar altamente qualificados quanto à teoria e prática da organização e progresso governamentais; devem também ser dotados de imaginação, iniciativa, bem como possuir sincero devotamento ao serviço público, como lembra, por exemplo, Harvey Walker (*in Public Administration in the United States*).

De par com a preparação de um plano geral para a atividade do govêrno, através planejamento e organização orçamentária, deve alguém, possuído do conveniente conhecimento do custo do desempenho de vários tipos de serviço, estimar a importância em dinheiro que será necessária para cumprir-se o programa. O trabalho de elaborar essas estimativas é a tarefa essencial de qualquer órgão de orçamento, que deverá cooperar com as unidades da organização que respondem pela efetivação do programa. E assim, traduzindo em programa financeiro o programa de trabalho, o órgão de orçamento pratica tarefa ingente, pois que muitas vezes nem se pode espe-

rar por que se encontre completo e acabado o primeiro plano, agindo-se mesmo com etapas mal completadas, e prosseguindo-se paralelamente com a função de planejamento do trabalho, até que esta se encontre terminada e suscetível de uma estimativa total dos fundos necessários.

A maioria das repartições hoje estabelecem as suas estimativas originais já em termos de despesas propostas, processo êsse que acarreta muitas dificuldades e obscurece o propósito fundamental da elaboração de cada orçamento parcial perfeito. Tal processo exige grande argúcia da maioria dos chefes da repartição do orçamento e do seu corpo de auxiliares, muito mais do que habitualmente se imagina, necessitando todos êles de um grande cabedal de finanças públicas e estatística, para só falar em duas matérias.

A repartição incumbida de Orçamento, pois, deve responder, não apenas pela preparação das estimativas orçamentárias, como também pelo contrôle sôbre as despesas, após se terem completado as dotações e o orçamento. Isto exige do Técnico de Orçamento uma visão ambivalente para receita e para o despesa públicas, pois que só assim se conseguirá traçar ao orçamento sua diretriz essencial de interação quanto ao complexo econômico do país e seus respectivos reflexos financeiros.

De tudo que expusemos, pois, parece evidente que, por um inegável determinismo técnico, compete exclusivamente ao Executivo, hoje, a iniciativa da elaboração orçamentária, cabendo ao Legislativo, no entanto, a elevadíssima tarefa de tornar uma realidade política, o que lhe chega apenas como um racionalizado plano de trabalho.