

# Princípios orçamentários

J. WILNER SUNDELSON  
(Tradução de CELIA NEVES)

(In "POLITICAL SCIENCE QUARTERLY", junho de 1935)

## I

**A**LITERATURA norte-americana sobre orçamentos públicos tem demonstrado muito pouco interesse tanto pelos aspectos teóricos, como pelos pressupostos financeiros contidos na elaboração orçamentária. Uma busca na literatura dos últimos anos do século passado, que se estendeu pelos primeiros anos deste, revela que alguns estudiosos demonstraram real desejo de trazer a debate questões outras que não as de técnica e processo. Acontece, no entanto, que no governo federal, bem como nos estaduais e municipais, vigoravam sistemas orçamentários defeituosos, oferecendo fracas bases sobre as quais os cientistas políticos pudessem assentar sua discussão teórica (1). A outra investida do movimento de reforma realizado na América, por aqueles que se preocupavam com os aspectos político e constitucional, visava apenas os problemas relativos à eficiência e honestidade do governo. De resto, as condições financeiras talvez fôsem tão prósperas que não estimulavam o desejo de investigar os elementos financeiros e econômicos que a questão comporta (2). Como as reformas orçamentárias introduzidas em vários estados ainda estão em fase de elaboração, ou sua implantação data de pouco tempo, as contribuições contemporâneas pertencem ao tipo que caracterizou o período inicial da reforma: constituem-se de guias e manuais de processo e técnica, para uso de todos quantos se achem empenhados na causa da boa administração financeira. Porque se tem dispensado muito

pouca atenção aos efeitos financeiros desses processos fiscais (3), não é de se estranhar que as autoridades norte-americanas negligenciem o estudo sistemático dos chamados princípios orçamentários. A própria Ciência das Finanças, nos Estados Unidos, tem demonstrado pouca disposição para cultivar o campo orçamentário.

E' verdade que alguns autores têm incidentalmente emitido opiniões semelhantes aos princípios teóricos discutidos no presente trabalho ou têm, ao versar assuntos correlatos, exposto idéias que se aproximam das nossas. Todavia não se utilizaram das mesmas como ponto de partida consciente ou como maneira de encarar o estudo do orçamento. Os autores europeus é que têm desenvolvido e aplicado tais princípios; raramente tratam as idéias orçamentárias a não ser em termos de tais regras (*Grundsätze, règles*). Com o objetivo de estimular o interesse pela filosofia do orçamento (4), propomo-nos, neste estudo, a rever criticamente as contribuições desses estudiosos, apresentando-as para aplicação posterior.

Como é natural, esses princípios surgiram inicialmente sob a forma de enumeração das qualidades essenciais que o orçamento deve possuir. Tais *desiderata* vamos encontrar formulados já em 1885, por LÉON SAY, que considerou "quatro qualidades como essenciais ao orçamento: 1) o orçamento deve ter unidade; 2) o orçamento deve ser anual; 3) o orçamento deve ser elaborado antecipadamente; 4) o orçamento deve ter persona-

(1) Um exemplo característico deste tipo de estudo é o de E. E. AGGER, *The Budget in the American Commonwealth*, N. York, 1907.

(2) Representativas deste grupo são as publicações do INSTITUTE FOR GOVERNMENT RESEARCH, *Annals of the American Academy of Political and Social Science, Public Budgets*, vol. LXII (Nov. 1915), e E. A. FITZPATRICK, *Budget Making in a Democracy*, N. York, 1918.

(3) A mais ampla contribuição desta natureza é A. E. BUCK, *Public Budgeting* (N. York, 1929). Depois de terminado o presente artigo, foi publicado um estudo recente, por este mesmo autor, *The Budget in Governments of Today*, N. York, 1934.

(4) Ver E. LORINI, *La Scienza delle finanze e il bilancio*, "Giornale degli Economisti", vol. XL, pp. 677-90 (1910).

lidade contábil" (5). STOURM, reconhecido como autoridade, na época, também mencionou as "qualidades que o orçamento deve possuir", acrescentando que "a lista seria quase interminável" (6). O caráter normativo emprestado aos princípios orçamentários tem sido mantido, contentando-se muitos autores em rerepresentá-los como requisitos de uma boa prática orçamentária. Fazem-no ou exprimindo simplesmente a crença de que são requisitos essenciais, ou apresentando razões por que aceitam cada uma das máximas. JÈZE, cujas pesquisas orçamentárias conquistaram reputação geral no mundo acadêmico, assume uma atitude dupla: expõe os princípios em forma axiomática e examina cuidadosamente sua justificação, segundo a opinião que tem acêrca da importância de cada um deles (7). Seu colega Professor ALLIX é de parecer que essas regras são indispensáveis para que o orçamento preencha suas finalidades (8). O que revela melhor a atitude geral, em relação a êsses princípios, é a circunstância de terem os mesmos atravessado um processo de crescimento natural e seletivo e de demandarem, atualmente, um lugar tradicional e indiscutível (9), no estudo do orçamento.

(5) Apud RENÉ STOURM, *The Budget* (Translation, N. York and London, 1917), p. 145.

(6) *Ibid.*

(7) O Prof. GASTON JÈZE publicou seu primeiro estudo extensivo do orçamento em 1910, sob o título *Traité de Science des Finances — Le Budget*. Um segundo estudo, *Théorie Générale du Budget*, apareceu em 1922, no Vol. II da 6.<sup>a</sup> edição do *Cours de Science des Finances et de législation financière française*, mas não foi incluído nas edições posteriores. A tradução alemã autorizada *Allgemeine Theorie des Budgets* (publicada por FRITZ NEUMARK, Tübingen, 1927), pode ser considerada como edição revista. Êste artigo citará a edição alemã, exceto quando expressamente declarado.

(8) ALLIX, *Traité élémentaire de Science des Finances* (Paris, 1931), p. 151. "Toutes ces règles ont pour objet d'assurer au Parlement l'exercice de ces droits financiers, d'introduire la simplicité et la clarté dans les comptes et de multiplier les contrôles et de préserver de toute suspicion les fonctionnaires publics; en un mot, d'empêcher les irrégularités".

(9) WALTHER LOTZ, *Finanzwissenschaft* (Munich, 1931): *Moderne Grundsätze der Budgettechnik* — "So sehr auch politische Momente die Art der Behandlung der Budgetfragen verschieden beeinflussen, so haben doch einige Grundsätze im modernen öffentlichen Haushalt sich überstimmend nach längerer Entwicklung und manchen Kämpfen durchgesetzt". Também FRITZ NEUMARK, *Der Reichshaushaltplan — Ein Beitrag zur Lehre vom öffentlichen Haushalt* (Jena, 1929), p. 122: "Die Frage nach dem Wesen der Budgetgrundsätze ist im einschlägigen Schriftum bisher, soweit wir sehen, expressis verbis weder gestellt noch erörtert worden. Das mag damit zusammenhängen, dass die meisten dieser Grundsätze als solche traditionale Anerkennung finden und für Selbstverständlichkeiten gelten".

As críticas, extremamente raras, têm manifestado pouca inclinação para pôr em dúvida o valor das idéias aceitas (10). Um crítico recente, Professor NEUMARK, alega que não há razões para admitir-se a existência de verdades inerentes aos princípios firmados: em cada aplicação particular devem os mesmos ser tratados como postulados que exigem defesa e justificação. E' mister que resultem, em cada caso, de um desenvolvimento lógico dos elementos em jôgo, inclusive do sistema político do país e das teorias fiscais em vigor. Desta maneira evitar-se-á uma grande dose de conflito e confusão. Sabemos, por exemplo, que o princípio da publicidade só prevalece nas unidades políticas que desfrutam de governo democrático. A existência de exceções generalizadas e de violações a seus próprios princípios não altera o ponto de vista de NEUMARK. Assim como é necessário justificar os princípios, em cada caso, assim também se dá com as infrações. A fim de que possam acompanhar as variáveis condições políticas, econômicas e fiscais, novas diretrizes e processos devem ser introduzidos. E' óbvio que esta conceituação dos princípios não retira a validade de qualquer valor normativo que se lhes queira atribuir. Ainda assim, para NEUMARK há certas funções e propósitos fundamentais que todo orçamento deve satisfazer; enquanto o orçamento fôr julgado por êsses requisitos básicos, não se pode, aparentemente, eliminar *Werturteile* (julgamento subjetivo). Por exemplo: em todo orçamento, a função de mensurar e obter equilíbrio entre receita e despesa é tão vital que torna necessário, universalmente, dispensar certa importância e assentimento aos princípios que afetam o problema do equilíbrio.

Isto não obstante, é visto que nenhum estudioso deve tratar dêsses princípios antes de ter provado sua importância no orçamento em estudo, somos inclinados a subscrever a opinião de que os princípios são precipuamente descritivos. Existem, na política e na atividade governamentais, aspectos que tôdas as sociedades coletivas apresentam em comum; o fato de abordar a matéria de um ponto de vista descritivo, em vez de normativo, não altera substancialmente nenhum dos princípios, com exceção, talvez, daqueles que se referem à técnica

(10) B. BAUDIN, *Le Budget et le déficit* (Paris, 1910), oferece uma das poucas críticas dêsses vagos "principes intangibles... fondés sur la raison pure" (p. 244).

e tradição parlamentar. Há numerosos indícios de que a Ciência das Finanças pode ser melhor servida se nos restringirmos a estudos positivos, descritivos. Só no que toca à teoria pura e a questões de política financeira, devemos acentuar o caráter subjetivo, normativo, dos julgamentos (11).

Porque os tratem como cânones, poucos dos autores demonstraram conhecer os mais óbvios aspectos dos princípios e sua aplicação; isto é, não julgam necessário partir do fato de que tais princípios, além de serem regras do jogo, apresentam enorme valor como quadro que circunscreve os estudos descritivos do orçamento. Ao analisar o sistema orçamentário, o estudioso tem a considerar muitos tipos diferentes de questões; se procede ao acaso, o resultado será confusão de matéria jurídica, constitucional, política, administrativa, técnica, fiscal e econômica. O autor que adota uma posição definida, quanto ao que lhe interessa primariamente, pode ater-se ao critério adotado de maneira lógica e coerente, examinando apenas os princípios relevantes, segundo o critério escolhido (12). Em geral, a essência de qualquer análise ou comparação de orçamento reside no problema de encarar o orçamento em suas relações com seus antecedentes no sistema fiscal e nas questões gerais de governo. Para êsses propósitos é conveniente usar os princípios como normas de descrição e comparação (13). Se o autor dá aos princípios uma classificação lógica, o leitor sabe se se trata de um problema de política fiscal, de estrutura política, de processo orçamentário ou de qualquer outro.

Os princípios mais contraditórios são: universalidade, unidade, não-afetação de receitas, autori-

zação prévia, especificação, anualidade, exatidão, clareza, publicidade e exclusividade. Antes de iniciar o exame dos elementos individuais de cada um, julgamos útil expor os sistemas que têm sido elaborados para a classificação dêsses princípios (14).

JÈZE, na Parte II (15) de seu livro, trata de "Os deveres do Executivo e do Legislativo em matéria financeira", incluindo sob esta epígrafe os princípios da não-afetação e especificação da receita, especificação e autorização prévia da despesa, e votação anual de receitas e despesas. Na Parte III, *Processo Orçamentário*, inclui os princípios: orçamentos brutos, universalidade, unidade, clareza, fazendo referência à exatidão e honestidade. Os constantes da Parte II versam sobre os poderes do executivo e do legislativo, ao passo que os da Parte III são apresentados como respostas a uma série de questões que o autor propõe. Cabem elas em três grupos: 1) as que se referem ao material e conteúdo do orçamento e aos métodos de tratar êsse material; 2) as que se prendem à divisão de poderes entre a câmara alta e baixa, nos parlamentos bicamerais; 3) as que se ligam ao modo de debater e votar o orçamento, no seio do legislativo (16). Apenas as questões do grupo 1) são respondidas sob a forma de princípios.

O Professor JÈZE não apresenta justificativa formal quanto ao critério adotado na classificação dos seus princípios; não pode, por isso mesmo, ser passível de crítica, neste ponto. E' claro, no entanto, que não dá ao material uma apresentação coerente. O primeiro grupo de princípios versa sobre os deveres dos vários órgãos do governo e o segundo grupo pode, com propriedade, ser subordinado à mesma epígrafe. Do mesmo modo a especificação da despesa também é, inquestionavelmente, uma questão de processo orçamentário. Esta classificação não ajuda a eliminar a confusão, razão essencial de qualquer espécie de classificação.

O Professor NEUMARK emprega, em sua classificação, os populares conceitos da estática e dinâmica (17); ao primeiro subordina êle os princí-

(11) Para maiores esclarecimentos consultar B. MOLL, *Probleme der Finanzwissenschaft* (Leipzig, 1924).

(12) JÈZE, por exemplo, deixa bem claro que êle encara o orçamento como um instrumento político, de controle e ação (*Allgemeine Theorie*, p. 7). Todavia, só parcialmente consegue ser coerente com êsse ponto de vista.

(13) Sob o estímulo de JÈZE e ALLIX, publicou-se na França uma série de trabalhos que analisam os orçamentos franceses sob o aspecto dos princípios. Entre os estudos recentes há uma tese de S. MILATCHITCH, *La Règle de l'unité dans le budget de l'Etat français*, (Bordeaux, 1932), e M. G. GENY, *La Règle de la non-affectation des dépenses publiques dans le budget de l'Etat*, "Revue de Science et de Législation Financières", (Paris), vol. XXX, pp. 175-218 (Abril, maio-junho, 1932).

O autor do presente artigo organizou um quadro comparativo no *Budgetary System of Certain Countries as of January 1, 1934*, publicado no *Tax Systems of the World* (Chicago, 1934), pp. 253-55. A disposição do material obedece os princípios orçamentários, conquanto também tenham sido incluídos os dados relativos ao sistema tributário, não subordinados aos princípios.

(14) Apenas dois escritores, NEUMARK, *op. cit.*, p. 17, e JOHANNES SEIDEL, *Die Haushaltpläne der deutschen Gemeinden* (Jena, 1933), fizeram referência expressa à questão. SEIDEL afirma — com o que não concordamos — que encontrou no estudo de JÈZE aspecto semelhante.

(15) A Parte I trata da história das práticas orçamentárias e das funções orçamentárias; não contém princípios expressos.

(16) JÈZE, *op. cit.*, p. 214.

(17) NEUMARK, *op. cit.*, p. 125.

pios que se prendem ao orçamento *in equilibrium*, enquanto considera como dinâmicos os princípios processuais, que abrangem a preparação, a aprovação e a execução do orçamento. A classificação completa é a seguinte :

#### Estática

- |             |   |                          |
|-------------|---|--------------------------|
| a) Material | } | Universalidade           |
|             |   | não-afetação de receitas |
| b) Formal   | } | Clareza                  |
|             |   | Unidade                  |

#### Dinâmica

- |   |   |                    |
|---|---|--------------------|
| a) Elaboração e aprovação               | } | Exatidão           |
|   |   | Autorização prévia |
| b) Execução — Especificação             |   |                    |
| c) Todos os três estágios — Publicidade |   |                    |

Recentemente, um outro autor alemão, SEIDEL, classificou os princípios de maneira um tanto diferente, opondo objeções aos métodos de JÈZE e NEUMARK (18). Todavia, difere muito pouco de JÈZE, pois os princípios são grupados segundo as questões específicas a que respondem.

Primeiro : que deve o orçamento incluir ? A essa questão respondem os princípios da universalidade (alcance do orçamento) e exatidão (natureza do orçamento).

Segundo, de que maneira o orçamento apresenta os itens de despesa e receita que contém ? A esta, respondem os princípios da unidade, clareza, publicidade e comparabilidade.

Terceiro, quando é apresentado o orçamento ? A esta, atende o princípio da autorização prévia.

E, finalmente, até que ponto as disposições das leis de meios limitam a ação dos vários órgãos do governo ? Aplica-se, aí, o princípio da especificação.

Este critério de classificação é lógico mas não satisfaz inteiramente porque deixa de atender ao objetivo de qualquer classificação artificial (19). A finalidade prática não é apresentar os fatos em ordem cronológica, nem em relação às diversas atividades que caracterizam o mecanismo orçamentário. O principal interesse consiste em dispor as informações de tal maneira que fique claro

se o estudo se refere à relação do sistema orçamentário com as atividades financeiras do governo, ou ao modo pelo qual os métodos orçamentários adotados tratam os fatores contidos no orçamento, ou ao aspecto físico do documento orçamentário e a forma por que é publicado. Temos, assim, esta classificação :

#### I. Relação entre o sistema orçamentário e as atividades financeiras do governo

- a) Universalidade
- b) Exclusividade

#### II. Tratamento dado pelo mecanismo orçamentário aos fatores incluídos no sistema

- a) Unidade
- b) Especificação
- c) Anualidade
- d) Exatidão

#### III. Fórmulas e técnicas para apresentação do documento orçamentário

- a) Clareza
- b) Publicidade

Apreende-se melhor o significado desta classificação na discussão de cada um dos princípios, a que passamos.

I. (a) *Universalidade* (*comprehensiveness, completeness, universality, Vollständigkeit, universalité*). A proposição básica aqui endossada talvez seja o princípio orçamentário mais geralmente reconhecido. Em sua forma mais simples, pode ser assim enunciado : tôdas as despesas e receitas do governo devem enquadrar-se no mecanismo orçamentário e submeter-se ao processo orçamentário em vigor (20).

E' evidente que a função política do orçamento — a aprovação pelos representantes do povo, da

(20) A noção de que o orçamento trata das despesas, e a elas se refere precipuamente, persiste no estudo e na prática orçamentária. A evolução histórica do controle orçamentário, com sua ênfase nas despesas do soberano, é, sem dúvida, responsável por êste fato. Ainda em 1917 alguém disse : "In the U. S. and Europe one thinks of the budget primarily as a document through which a program of expenditures is laid before the appropriating authority" (W.F.WILLOUGHBY, W.W.WILLOUGHBY e E.M.LINDSAY, *The Financial Administration of Great Britain*, N. York, 1917, p. 266). Assume-se a mesma atitude agora mais recentemente, na discussão do limite da atividade orçamentária. Num texto popular lê-se : "To be properly effective a governmental budget should be comprehensive, it should embrace every item of government expenditure" (S. SHULTZ, *American Public Finance and Taxation*, N. York, p. 85). E' sabido que o processo orçamentário do governo federal norte-ame-

(18) SEIDEL, *op. cit.*, p. 169.

(19) H. GUEST, em *The Classification of Public Expenditures*, *American Economic Review*, vol. XX, pp. 37-45 (março, 1930), oferece uma penetrante análise da filosofia da classificação financeira.

atividade do executivo no campo financeiro — exige a observância desta máxima. A concepção do orçamento universal como instrumento de controle democrático tem sido defendida por muitos teóricos das finanças, que deixam de reconhecer que esse processo orçamentário, com sua tendência para reforçar os poderes do executivo em detrimento do legislativo, entra, pela própria estrutura, em contradição com as teorias democráticas de governo. Os movimentos de reforma associados à administração financeira — como já tem sido assinalado — foram empreendidos “apenas como resultado de uma negação mais ou menos limitada do ideal democrático. Os limites fixados pelas constituições às tabelas dos impostos e aos totais da dívida pública, os sistemas orçamentários, a forma de governo comissional, o *city manager plan*, tudo isso introduz elementos de adulteração no puro ideal democrático” (21).

Mais vital que essas idéias políticas é o argumento financeiro que milita em favor da reunião de tôdas as entradas e saídas de dinheiros públicos em um orçamento universal. Preservar o crédito do Estado, evitar despesas excessivas e, mais importante ainda, manter o equilíbrio, eis o que exige a congregação de todos os fatores financeiros no quadro orçamentário.

Ao contrário dos outros princípios, que têm aplicação geral, a universalidade é útil sobretudo na análise dos orçamentos nacionais. No caso de sub-divisões políticas, o alcance das atividades extra-orçamentárias — voluntárias ou não — é usualmente limitado. No que toca às unidades nacionais, porém, órgãos semi-públicos, instituições autônomas ou organizações privadas subvencionadas freqüentemente exercem funções de governo, executando operações financeiras que deveriam ser incluídas no sistema orçamentário. Em certos países, notadamente na Alemanha e na Itália, o exercício de funções quase-governamentais, pelos partidos políticos, suscita questões interessantes acêrca da orçamentação dos itens financeiros relativos às funções delegadas.

A aplicação desta noção fundamental de universalidade está cercada de dificuldades que têm

causado muitos desentendimentos e complicações, quer na teoria, quer na prática. A primeira dessas perplexidades é a questão dos orçamentos “brutos” versus orçamentos “líquidos”. Alguns autores a consideram tão importante que lhe dão a categoria de princípio independente (22), ao passo que outros a assinalam, apenas. Dizem que não se pode efetivar a universalidade, a menos que sejam incluídas as importâncias totais das despesas e receitas governamentais. E mais: a autonomia financeira de tantas atividades do governo, sobretudo a das empresas comerciais e industriais, dificulta a descoberta de um orçamento que não apresente numerosas infrações do sistema “bruto” (23).

A inclusão, no orçamento, de atividades que não são definitivamente nem renda nem despesa e de itens não passíveis de exata mensuração em dinheiro suscita outras questões. Assim, os problemas oriundos de: venda e alienação de bens do Estado, empréstimos, atividades crediárias e bancárias, pagamentos *in natura*, pagamentos por conta de terceiros, movimentos de fundos e incontáveis fatores ligados às atividades industriais do Estado, como, por exemplo, a aquisição e o equipamento de fábricas.

A despeito de numerosas complicações e exceções, o princípio permanece firme. De fato, muito pouco de aproveitável se sabe acêrca de qualquer orçamento, se não se faz uma análise de seu alcance, com referência às atividades financeiras do governo.

Na literatura financeira encontram-se muitos autores que confundem este princípio com o da unidade ou com o da não-afetação da receita. Em muitos casos, esta interpretação errônea decorre de que os autores gostam de fazer paralelo entre as noções de unidade e universalidade, discutindo-as sob a mesma epígrafe. BUCK (24), GRAZIANI (25), LOTZ (26), MASÉ-DARI (27), MOLL (28),

(22) *Prinzip der Bruttobudgetierung*, KAREL ENGLIS, *Finanzwissenschaft* (Prague, 1931), p. 287.

(23) Um erro peculiar e inexplicável é a confusão da idéia de orçamento bruto com a de unidade orçamentária, como se vê em F. Nitti, *Principii di scienza delle finanze* (Naples, 1922), p. 263.

(24) BUCK, *op. cit.*, p. 37.

(25) AUGUSTO GRAZIANI, *Istituzioni de scienza delle finanze* (Torino, 1929), p. 87.

(26) LOTZ, *op. cit.*, p. 128.

(27) E. MASÉ-DARI, *Sul Bilancio dello Stato* (Torino, 1889), p. 59.

(28) BRUNO MOLL, *Lehrbuch der Finanzwissenschaft* (Leipzig, 1930), p. 68.

ricano e o *Budget and Accounting Act of 1921* (L. 20, Stat. 42) dão decisiva ênfase às despesas. O mesmo se pode dizer quanto à maioria dos sistemas orçamentários estaduais.

(21) A. W. GUEST, *Public Expenditures* (N. York, 1927), p. 177.

SCHANZ (29) e WILLOUGHBY (30), contam-se entre os que apresentam esta combinação de idéias. Além disto, vigora entre essas autoridades o consenso de que os dois conceitos reunidos exprimem as idéias básicas de qualquer orçamento. Não se pode, todavia, aceitar a opinião esposada por alguns autores (31), de que os princípios da universalidade e unidade perdem o valor se não são observados conjuntamente. (A esta altura, podemos rapidamente definir o princípio da unidade: todo o material financeiro deve ser apresentado em um único orçamento, de modo que simples somas dêem os totais das despesas e receitas). Um sistema de orçamentos múltiplos, incompatível com o conceito da unidade, pode, no entanto, estar em perfeito acôrdo com o princípio da universalidade. A classificação de princípios adotada pelo Autor procura indicar que essas duas noções se referem a aspectos totalmente diferentes do problema orçamentário.

I. (b) *Exclusividade (Ausschliesslichkeit)*. Este postulado menor é um corolário da universalidade, pois recomenda que todo o material não fi-

nanceiro seja excluído do orçamento. Destina-se especificamente a combater as "caudas". Muito poucos autores mencionam este problema ligado à universalidade (32). E' encarado no capítulo dos debates parlamentares sôbre o orçamento; há uma tendência para confundir o orçamento pròpria-mente dito com os debates políticos que acompanham sua votação, por parte do legislativo. ALLIX (33) menciona o problema e nega-lhe qualquer valor, salientando o fato de que o orçamento é antes de tudo um instrumento de contrôle do executivo, por parte do parlamento. Os corpos legislativos podem, assim, incluir o material e as informações que julgarem convenientes (34).

Este princípio tem pouco ou nenhum valor, na análise financeira dos sistemas orçamentários. E' conhecida a dificuldade de definir o que são atividades financeiras. Praticamente tôdas as modalidades de trabalho governamental têm seu aspecto econômico ou financeiro. Não é necessário dar tratos à bola para justificar a inclusão de quase tudo, dentro do orçamento.

(Conclui no próximo número)

(29) GEORGE V. SCHANZ, *Budget, Handwörterbuch der Staatswissenschaft* (Jena, 1926), p. 89.

(30) WILLOUGHBY, *The National Budget System* (Washington, 1927), p. 67.

(31) BELA FÖLDES, *Finanzwissenschaft* (Jena, 1920), p. 66; também ALLIX, *op. cit.*, p. 67 e B. BAUDIN, *op. cit.*, p. 185.

(32) Os dois que se referem a este ponto como um princípio formal são: FÖLDES, *op. cit.*, p. 68 e JÈZE, *op. cit.*, p. 230.

(33) ALLIX, *op. cit.* p. 67.

(34) A questão de excluir ou incluir o material pertinente às subdivisões territoriais é tratada abaixo.