

Orçamento e Contingenciamento: Uma Visão Sob a Ótica dos Jogos Repetidos

Rubens Penha Cysne
22/06/2009

Sendo o processo orçamentário um jogo entre o Legislativo e o Executivo que se repete ano a ano, tentativas de controlar o jogo da parte de um dos jogadores geram reações de defesa e novas tentativas de controle da parte do outro. O resultado final deste processo costuma ser um equilíbrio inócuo para os jogadores tomados como um todo. Mas fortemente nocivo no que diz respeito à clareza e controlabilidade das contas do governo, ao planejamento da gestão pública e ao desejado equilíbrio de poderes entre Executivo e Legislativo.

Para ilustrar este ponto, vislumbraremos aqui o orçamento sob um dos vários ângulos possíveis pertinentes à teoria dos jogos. O *leitmotiv* para o artigo será mostrar que um orçamento desenhado para o benefício social sob a hipótese irrealista de que se trata de um jogo não repetido pode na verdade gerar um equilíbrio nocivo (para a sociedade) quando o processo se repete ano a ano indefinidamente.

Nossos jogadores do "jogo orçamentário" são o Executivo e o Legislativo. O ponto de partida é um desenho orçamentário hipotético concebido de forma a gerar resultado consoante com o melhor interesse social quando o jogo é jogado uma única vez.

O melhor interesse social é definido aqui como um "dissenso construtivo" entre os jogadores. Outros resultados, que não interessam à sociedade, são definidos como "coalizão nociva".

O dissenso é considerado positivo porque gera checagens de parte a parte (entre Executivo e Legislativo). E porque costuma revelar informações úteis para a sociedade.

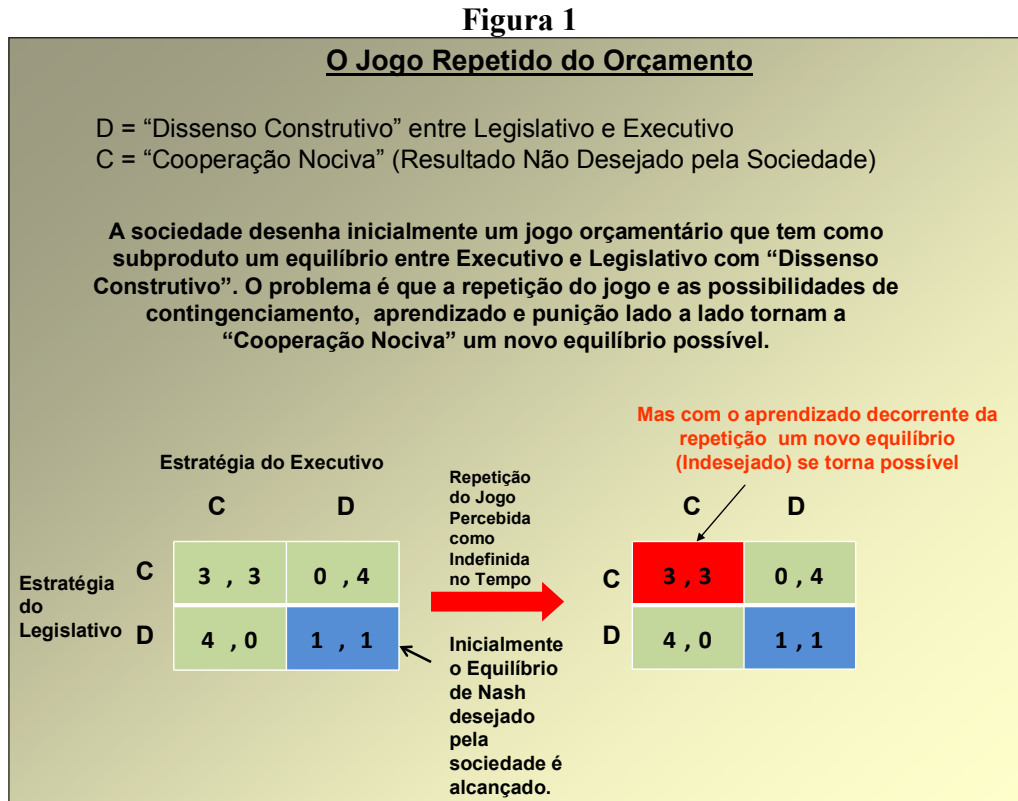
Simetricamente, uma coalizão é considerada negativa porque pode gerar partições do bolo de recursos orçamentários em proveito apenas dos jogadores, e não da sociedade.

Um exemplo de dissenso construtivo ocorre nos sistemas presidencialistas quando o orçamento, uma vez submetido ao Congresso pelo Presidente da República, gera escrutínios e discussões públicas construtivas a respeito de como melhor alocar os recursos tributários recolhidos da sociedade.

Um exemplo de "coalizão nociva" ocorre quando o Executivo promete não contingenciar recursos orçamentários de interesse de um parlamentar em troca de um apoio incondicional de sua parte a projetos de interesse do primeiro¹.

¹ Sobre a materialização efetiva de estratégias deste tipo, veja Alston e Müller (2006) e Alston et al (2006).

A hipótese de que o desenho inicial do jogo orçamentário gera um equilíbrio de Nash (em que cada jogador escolhe sua ação considerando que o outro escolherá a melhor ação para si próprio) benéfico para a sociedade é ilustrada na matriz de ganhos do lado esquerdo da Figura 1. O equilíbrio é do tipo (D,D), ou seja, (Dissenso, Dissenso).



É importante entender a situação em que ambos os jogadores jogando D é o equilíbrio de Nash do jogo não repetido (ou percebido pelos jogadores como repetido finitamente). Para isto é necessária pequena digressão sobre os números que constam na matriz do lado esquerdo da figura 1.

O primeiro número de cada par simboliza o ganho do jogador das linhas, no caso, o Congresso. Da mesma forma, o segundo número de cada par simboliza o ganho (simbólico) do jogador das colunas, no caso o Executivo. Assim, por exemplo, na matriz do lado esquerdo, quando ambos jogam C temos um ganho de 3 para cada um dos jogadores, ao passo que quando o Executivo joga C e o Congresso joga D temos um ganho de 4 para o Congresso (o ganho é maior neste caso porque o Executivo não contingencia o parlamentar e este último não vota servilmente). E um ganho de 0 para o Executivo (o que corresponde ao par (4,0) no canto inferior esquerdo).

Uma análise dos ganhos expressos na matriz do lado esquerdo da Figura 1 mostra que quando o jogo é jogado uma vez estabelece-se exatamente o equilíbrio desejado pela sociedade: (D,D).²

O problema é que na prática a hipótese de um jogo não repetido onde se vislumbre um fim para o processo ou onde não ocorra aprendizado mútuo é irrealista. Sabendo que recursos de seu interesse foram contingenciados, por exemplo, um parlamentar pode votar desfavoravelmente aos interesses do governo na próxima votação. Da mesma forma, o Executivo pode revidar com contingenciamentos de recursos de interesse de parlamentares que no passado recente tenham virado as costas para os seus interesses políticos.

A repetição do jogo, quando percebida pelos jogadores como por tempo indefinido, leva à possibilidade de se agregar ao equilíbrio inicial um outro equilíbrio, este nocivo aos interesses da sociedade: (C,C).

Para mostrar como isto pode ocorrer, imagine que o Executivo anuncie ao Congresso um plano de ação crível no que diz respeito a suas jogadas futuras. Admitamos que tal plano de ação seja de o Executivo iniciar jogando C, mas passar a jogar D indefinidamente sempre que seu parceiro do jogo orçamentário (congressista) jogar pelo menos uma vez D, ou seja, sempre que o parlamentar contrarie os seus interesses pelo menos uma vez. E, caso contrário, ou seja, se o congressista votar sempre de acordo com seus interesses, continuar jogando também cooperativamente C.

Após tal anúncio, o parlamentar observará o seguinte, em termos do valor atual de seus ganhos. Se ele jogar contra o Executivo pelo menos uma vez, seu ganho $G(D)$ daí para a frente será $4+1*a+1*a^2+1*a^3+...= 4+a/(1-a)$. De fato, no primeiro momento o Executivo será pego de surpresa, tendo jogado C e daí o ganho inicial de 4. Em todos os momentos subsequentes, entretanto, o Executivo jogará D e o congressista terá um ganho máximo de apenas 1, jogando também D. O termo 'a' aqui ($0 < a < 1$) representa o fator de desconto intertemporal do congressista (quanto maior 'a', mais importantes se tornam os ganhos futuros, ou seja, menos se desconta o futuro).

Por outro lado, se o parlamentar jogar sempre cooperativamente, de modo servil ao Executivo, terá um ganho $G(C)= 3+3*a+3*a^2+3*a^3+...=3+3a/(1-a)$. Conclui-se que o ganho de jogar sempre C (Cooperação Nociva) é maior do que o ganho de jogar sempre D (Dissenso Construtivo) contanto que o fator 'a' seja superior a 1/3, ou seja, que o congressista não desconte demasiadamente os seus ganhos futuros. Esta hipótese comportamental pode ser assumida sem maiores percalços, quando então o resultado

² De fato, como se observa da matriz é melhor para o Congresso jogar D seja quando o Executivo joga C ou D (no primeiro caso o Congresso ganha 4 ao invés de 3 e no segundo caso 1 ao invés de zero). Raciocínio semelhante vale para o Executivo. Qualquer que seja a cartada do Legislativo, C ou D, vale a pena para o Executivo escolher D. O fato de se alcançar este equilíbrio (D,D) apenas traduz nossa hipótese de que o jogo foi sido concebido visando ao equilíbrio desejado pela sociedade quando jogado uma única vez.

(C,C) passa a ser também possível. Este fato é representado pela matriz do lado direito da Figura 1.

O ponto crucial a se deduzir desta abordagem do orçamento sob a ótica da teoria dos jogos é que sua repetição ano a ano acaba por gerar anticorpos de parte a parte que tendem a anular os seus efeitos para os jogadores de cada lado quando considerados de forma agregada (ainda que não a sua discricionariedade, no que diz respeito ao tratamento dado pelo Executivo a cada congressista). Nos parágrafos que se seguem, ilustraremos tal fato usando a questão do contingenciamento de recursos orçamentários.

A reação do Congresso ao contingenciamento dá-se sob diferentes formas, todas no sentido de anular o objetivo inicial da parte do Executivo: aprovação de valores mais elevados para as emendas; superestimativa de receitas fiscais; tentativas de votar leis com recursos não contingenciáveis etc.

Sabendo de tais estratégias pré-definidas, não resta outra alternativa ao Executivo senão efetivar o que fora previsto pelos demais jogadores: o próprio contingenciamento. O ponto importante a ser observado é que o efeito final de toda essa série de antecipações comportamentais da parte dos diferentes jogadores tende a ser nulo no agregado, a menos da discricionariedade, da incerteza e da confusão que gera nas finanças públicas.

Ainda restringido as consequências de nossa análise apenas à questão do contingenciamento, outra conclusão que emerge é que sua exclusão do cenário fiscal deve ser feita através de anúncio prévio com antecipação e credibilidade suficiente. Tais requisitos são importantes para permitir aos participantes do jogo eliminar de parte a parte seus comportamentos defensivos. Tal fato costuma em geral ser ignorado por aqueles que vêem na extinção dos contingenciamentos uma grande ameaça à saúde das contas públicas. Os Estados Unidos deram uma mostra, em 1974, de como este processo pode se dar sem maiores percalços.

Análises semelhantes, utilizando-se o arcabouço dos jogos repetidos, podem ser feitas com relação a outras práticas heterodoxas da política fiscal brasileira como, por exemplo, o excesso de vinculações orçamentárias.

Referências

Alston, L.J. and B. Mueller. 2006. "Pork for Policy: Executive and Legislative Exchange in Brazil" *The Journal of Law Economics and Organization*.

Alston, Lee, M. , Mello, M. Mueller, C. e Pereira, C. (2006). "Who Decides on Public Expenditures? A Political Economy Analysis of the Budget Process: the Case of Brazil" Mimeo, IABD Project."

Rubens Penha Cysne (<http://www.fgv.br/professor/rubens>) é Professor da EPGE/FGV.

Agradeço a Carlos Ivan Simonsen Leal a idéia de escrever um artigo visualizando o processo orçamentário sob o prisma dos jogos repetidos, bem como a alguns colegas da EPGE pela leitura prévia do texto. Os erros porventura existentes são de responsabilidade do autor.