



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

Aline Vitalis

Economia Comportamental e *Nudges* Fiscais na Administração Tributária
Dialógica: uma abordagem a partir das recomendações da OCDE

Florianópolis
2025

Aline Vitalis

Economia Comportamental e *Nudges* Fiscais na Administração Tributária

Dialógica: uma abordagem a partir das recomendações da OCDE

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação
em Direito da Universidade Federal de Santa
Catarina como requisito parcial para a obtenção
do título de Doutora em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Araújo Leonetti

Florianópolis

2025

Ficha catalográfica gerada por meio de sistema automatizado gerenciado pela BU/UFSC.
Dados inseridos pelo próprio autor.

Vitalis, Aline
Economia Comportamental e Nudges Fiscais na
Administração Tributária Dialógica : uma abordagem a partir
das recomendações da OCDE / Aline Vitalis ; orientador,
Carlos Araújo Leonetti, 2025.
315 p.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa
Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós
Graduação em Direito, Florianópolis, 2025.

Inclui referências.

1. Direito. 2. Administração tributária dialógica. 3.
Economia comportamental e nudges. 4. Recomendações da OCDE.
5. Política tributária. I. Leonetti, Carlos Araújo. II.
Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós
Graduação em Direito. III. Título.

Aline Vitalis

Economia Comportamental e *Nudges* Fiscais na Administração Tributária Dialógica:
uma abordagem a partir das recomendações da OCDE

O presente trabalho em nível de Doutorado foi avaliado e aprovado, em 04 de abril de 2025,
pela banca examinadora composta pelos seguintes membros:

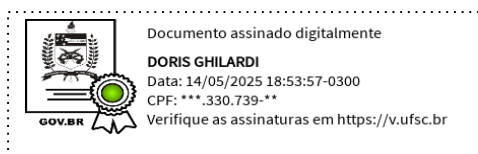
Prof. Dr. Carlos Araújo Leonetti - Presidente
UFSC (Universidade Federal de Santa Catarina)

Profa. Dra. Márcia Carla Pereira Ribeiro
UFPR (Universidade Federal do Paraná)

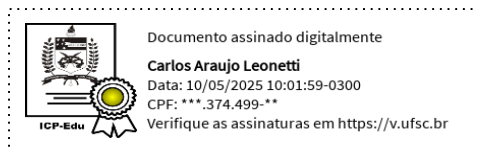
Prof. Dr. Everton das Neves Gonçalves
UFSC (Universidade Federal de Santa Catarina)

Prof. Dr. Valcir Gassen
UFSC (Universidade Federal de Santa Catarina)

Certificamos que esta é a versão original e final do trabalho de conclusão que foi julgado
adequado para obtenção do título de Doutora em Direito.



Coordenação do Programa de Pós-Graduação



Prof. Dr. Carlos Araújo Leonetti
Orientador

Florianópolis, 2025

À minha mãe, com todo o meu amor...

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todas as pessoas que participaram e contribuíram para o percurso desta jornada. E são muitas.

Minha família. Não tenho palavras para descrever e mensurar a gratidão e o amor que sinto. São vocês que me inspiram a querer melhorar e evoluir todos os dias...

Aos colegas da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) com quem tive a alegria e o privilégio de trabalhar nesses quase 20 anos, representados pelos amigos que integram a Divisão de Acompanhamento Especial da Procuradoria Regional da Fazenda Nacional na 4ª Região, com quem aprendo diariamente a missão de servir à sociedade brasileira, com dedicação e esmero...

Agradeço a Jackson Torres, colega de trabalho na PSFN Joinville, que também se tornou um amigo. Lembro bem de uma conversa que tivemos na Procuradoria, que me estimulou a fazer a inscrição no processo seletivo do PPGD UFSC.

Não poderia deixar de agradecer à Professora Suzana Tavares da Silva, hoje Juíza Conselheira do Supremo Tribunal Administrativo de Portugal, que me orientou no mestrado na Universidade de Coimbra, com dedicação, generosidade e amplitude de conhecimento incomuns. Ao me indicar a leitura desprestenciosa de um livro, até então por mim desconhecido, com o curioso título *Nudges*, lá nos idos de 2014/2015, acabou por me introduzir ao universo fascinante da economia comportamental. Ali eu já sabia que se um dia me aventurasse no doutorado (e não é que cá estou!?), pesquisaria algo relacionado ao tema. Quando o tema nos escolhe, simplesmente não há como dele fugir...

Imenso agradecimento à UFSC, instituição que tão bem me acolheu e onde muito aprendi. A todos os professores, especialmente aqueles cuja disciplina tive a satisfação de cursar e aos colegas de classe, meus agradecimentos. Foram momentos de muita troca e aprendizado, ainda que em ambiente virtual obrigatório em razão da pandemia.

Ao professor Carlos Araújo Leonetti, que me orientou nesta tese, meus sinceros agradecimentos, especialmente por ter acreditado desde o início neste projeto, que ora se materializa. Em nenhum momento pôs em dúvida ou questionou o tema escolhido, apesar de reconhecidamente audacioso e ousado. Agradeço também pela orientação, pela leitura minuciosa dos capítulos e pelas sugestões, que procurei atender.

Agradeço imensamente aos professores Joana Stelzer e Gilson Wessler Michels, que juntamente com o professor orientador, Carlos Araújo Leonetti, integraram a banca de qualificação do projeto da tese, ocasião em que fizeram sugestões valorosas e precisas que me permitiram chegar até aqui.

Professora Joana, com sua aula e lições preciosas sobre metodologia de pesquisa, com tanta clareza e objetividade na exposição que consegue transformar a temida metodologia em algo simples, como uma “receita de bolo”, como costuma afirmar. Professor Gilson, com toda a sua generosidade e gentileza, ainda me apresentou com um livro, citado nesta tese, além de despender seu tempo numa agradável e produtiva conversa. Muito obrigada!

Efusivos agradecimentos aos professores que integraram a banca de defesa prévia da tese, especialmente pelas sugestões precisas para o seu aprimoramento. Nominalmente, agradeço aos professores Márcia Carla Pereira Ribeiro, Hugo de

Brito Machado Segundo, Valcir Gassen, Everton das Neves Gonçalves e Humberto Vecchio, que contribuíram imensamente para que a tese fosse lapidada e se transformasse em uma melhor versão.

Aos meus amigos e amigas, minha eterna gratidão! Sintam-se todos aqui mencionados e lembrados. Mas preciso nominar e agradecer a duas amigas muito queridas, que acompanharam mais de perto todo esse percurso acadêmico. Olinda Vicente Moreira, que foi quem me convidou a cursar o mestrado na Universidade de Coimbra, um projeto que parecia distante e inalcançável, e se concretizou, gerando imenso crescimento pessoal e profissional. Rafaela Mikos Passos, que esteve presente não só por sermos comadres, mas também pelas conversas que tivemos sobre os estudos e seus desafios, e até mesmo me emprestando livros para a pesquisa. Às duas, meu agradecimento por todo o estímulo aos estudos e pela duradoura amizade!

As entrelinhas de uma tese guardam muito mais do que está contido no seu texto...Só quem se dispôs a participar desse processo de construção, desafios e aprendizado tem noção das renúncias, das extenuantes leituras, das reflexões, das incertezas e dúvidas, das histórias, do suor, da dedicação de tempo, das sensações e sentimentos vários que se entrelaçam e que permeiam uma tese. Tudo fica registrado nas entrelinhas e na memória... Não parece ser uma escolha exatamente racional, ou será que é?

As motivações podem ser de diversas ordens, mas nas entrelinhas desta tese está também a gratidão a todos(as) que já leram ou ainda lerão esta tese ou parte dela. Apesar de não os conhecer, saibam que motivaram estas linhas, com todas as suas imperfeições.

“Uma história é sobre eventos significativos e momentos memoráveis, não
sobre a passagem do tempo.”
(KAHNEMAN, 2012, p. 595)

RESUMO

A aproximação entre a administração tributária e os contribuintes, por meio do estabelecimento de uma relação cooperativa, dialógica e menos adversarial entre eles, é um fenômeno recente no Brasil. Um novo ambiente cooperativo tem se formado, permitindo o surgimento de medidas inovadoras voltadas a incentivar a conformidade fiscal. Trata-se do modelo denominado de administração tributária dialógica. A presente pesquisa teve por objetivo aferir se é possível compreender, interpretar e ler esse fenômeno a partir de elementos trazidos pela economia comportamental e da sua instrumentalização através dos *nudges*. Também se buscou identificar as recomendações e relatórios da OCDE que tratam da utilização da ciência comportamental aplicada e de *insights* comportamentais para o desenho e implementação de políticas públicas, inclusive em matéria tributária. O método empregado foi o dedutivo e a técnica de pesquisa adotada foi a bibliográfica e documental. Constatou-se que a economia comportamental (ou ciência comportamental aplicada) traz elementos relevantes para o aprimoramento das políticas públicas, em geral, e também da política tributária, em especial, ao buscar compreender o que realmente motiva o comportamento dos contribuintes de (in)conformidade fiscal, indo além da abordagem trazida pela economia tradicional, predominantemente embasada na Teoria da Escolha Racional. Elementos como o adequado desenho do sistema e a configuração da arquitetura da escolha (contexto) passam a ser também considerados relevantes para incentivar e induzir a escolha certa, ou seja, o comportamento socialmente desejável em prol da conformidade fiscal. O uso das normas sociais, a simplificação de procedimentos e da própria linguagem utilizada, a reformulação de mensagens enviadas a contribuintes, a criação de programa(s) de conformidade tributária cooperativa e a previsão de instituição de cadastro fiscal positivo são exemplos concretos recentes que trazem elementos de aplicação da economia comportamental pela administração tributária brasileira. Essas medidas estão também respaldadas pelas recomendações e relatórios da OCDE. Muito embora o Brasil ainda não figure como membro da organização, observa-se que os documentos publicados pela OCDE têm influenciado a administração tributária brasileira na adoção de iniciativas inovadoras. O estabelecimento de uma relação cooperativa e dialógica entre a administração tributária e os contribuintes, em substituição ao modelo de controle, realização de auditorias e imposição de sanções (até então o único modelo vigente), também é uma prática recomendada pela OCDE. Apesar de o fenômeno poder ser explicado a partir de outras concepções teóricas, como o giro paradigmático do Direito Administrativo em prol da participação democrática do cidadão e a ascensão da consensualidade, fato é que a economia comportamental também traz elementos que respaldam a medida, como se demonstra nesta tese.

Palavras-chave: administração tributária dialógica; economia comportamental; *nudges* fiscais; recomendações da OCDE; política tributária.

ABSTRACT

The rapprochement between tax administration and taxpayers, with the establishment of a cooperative, dialogical and less adversarial relationship among them, is a recent phenomenon in Brazil. A new cooperative environment has been formed, allowing the emergence of innovative measures aimed at encouraging tax compliance. This model is called dialogical tax administration. The objective of this research was to assess whether it is possible to interpret and to read this phenomenon based on behavioral economics and its instrumentalisation through nudges. Another aim was to identify OECD's recommendations and reports that deal with the use of applied behavioral science and behavioral insights for the design and implementation of public policies, including tax matters. The method used was deductive and it was adopted the bibliographic and documentary research technique. It was found that Behavioral Economics (or Applied Behavioral Science) brings relevant elements to the improvement of public policies, in general, and also to tax policy, in particular, when seeking to understand what really motivates the behavior of taxpayers, going beyond the approach brought by traditional economics, based on the Theory of Rational Choice. Elements such as the appropriate system design and the configuration of the choice architecture (context) are relevant to encourage and induce the right choice, which is socially relevant behavior in favor of tax compliance. The use of social norms, the simplification of procedures and the language used, the reformulation of messages sent to taxpayers, the creation of a cooperative tax compliance program and the provision for establishing a positive tax register are some recent concrete examples of application of behavioral economics by the Brazilian tax administration. These measures are also supported by OECD recommendations. Although Brazil is not yet a member of the organization, it is observed that the documents published by the OECD have influenced the Brazilian tax administration in adopting innovative initiatives. The establishment of a cooperative and collaborative relationship between the tax administration and taxpayers, replacing the model of control, is also a practice recommended by the OECD. Despite the possibility of the phenomenon being explained based on other theoretical conceptions, such as the paradigmatic turn of administrative law in favor of democratic citizen participation and the rise of consensuality, the fact is that behavioral economics also brings elements that support the initiative, which is demonstrated in this thesis.

Keywords: dialogical tax administration; behavioral economics; tax nudges; OECD recommendations; tax policy.

RÉSUMÉ

Le rapprochement entre l'administration fiscale et les contribuables, à travers l'établissement entre eux d'une relation coopérative, dialogique et moins conflictuelle, est un phénomène récent au Brésil. Un nouvel environnement coopératif s'est formé, permettant l'émergence de mesures innovantes visant à encourager la discipline fiscale. Il s'agit du modèle appelé administration fiscale dialogique. L'objectif de cette recherche était d'évaluer s'il est possible de comprendre, interpréter et lire ce phénomène à partir des éléments apportés par l'économie comportementale et son instrumentalisation à travers les *nudges*. Nous avons également cherché à identifier les recommandations et les rapports de l'OCDE traitant de l'utilisation des sciences comportementales appliquées et des connaissances comportementales pour la conception et la mise en œuvre des politiques publiques, notamment en matière fiscale. La méthode utilisée était déductive et la technique de recherche adoptée était bibliographique et documentaire. Il a été constaté que l'économie comportementale (ou sciences comportementales appliquées) apporte des éléments pertinents à l'amélioration des politiques publiques, en général, et également de la politique fiscale, en particulier, lorsqu'on cherche à comprendre ce qui motive réellement le comportement des contribuables en matière de (in)conformité fiscale, allant au-delà de l'approche apportée par l'économie traditionnelle, basée majoritairement sur la Théorie du Choix Rationnel. Des éléments tels que la conception adéquate du système et la configuration de l'architecture des choix (contexte) sont également considérés comme pertinents pour encourager et induire le bon choix, c'est-à-dire un comportement socialement souhaitable en faveur de la conformité fiscale. Le recours aux normes sociales, la simplification des procédures et du langage utilisé, la reformulation des messages envoyés aux contribuables, la création de programme(s) coopératif(s) de conformité fiscale et la disposition prévoyant l'institution d'un enregistrement fiscal positif sont des exemples concrets récents qui apportent des éléments de l'application de l'économie comportementale par l'administration fiscale brésilienne. Ces mesures sont également soutenues par les recommandations et rapports de l'OCDE. Même si le Brésil n'est pas encore membre de l'organisation, on constate que les documents publiés par l'OCDE ont influencé l'administration fiscale brésilienne dans l'adoption d'initiatives innovantes. L'établissement d'une relation de coopération et de dialogue entre l'administration fiscale et les contribuables, remplaçant le modèle de contrôle, procédant à des audits et imposant des sanctions auparavant en vigueur, est également une pratique recommandée par l'OCDE. Bien que le phénomène puisse s'expliquer à partir d'autres concepts théoriques, comme le tournant paradigmatique du droit administratif en faveur de la participation démocratique des citoyens et la montée du consensualité, le fait est que l'économie comportementale apporte également des éléments qui soutiennent la mesure, comme si elle le démontrait dans cette thèse.

Mots-clés: administration fiscale dialogique; économie comportementale; *nudges* fiscaux; recommandations de l'OCDE; politique fiscale.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AI	Artificial Intelligence
BI	Behavioural Insights
BIAP	Behavioural Insights Applied to Policy
BIT	Behavioural Insights Team
CAPAG	Capacidade de Pagamento
CARF	Conselho Administrativo de Recursos Fiscais
CECOM	Centro Nacional de Economia Comportamental e Ciências Humanas Aplicadas
CINCO	Coordenação-Geral de Inovação e Ciências Comportamentais
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CPC	Código de Processo Civil
CTN	Código Tributário Nacional
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FSI	Fatores Supostamente Irrelevantes
FTA	Forum on Tax Administration
GTD.GOV	Grupo de Transformação Digital dos Estados e Distrito Federal
ISSP	Initiative for Science, Society and Policy
LAB11	Laboratório de Inovação Pública da Prefeitura de São Paulo
NAINOVA	Núcleo de Apoio à Inovação do Senado Federal
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
ONU	Organização das Nações Unidas
OPSI	Observatory of Public Sector Innovation
PGFN	Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
PL	Projeto de Lei
PSFN	Procuradoria-Seccional da Fazenda Nacional
RFB	Receita Federal do Brasil
STF	Supremo Tribunal Federal
TCU	Tribunal de Contas da União
TEN	The European Nudging Network

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	16
2	O ESTADO REGULADOR DE COMPORTAMENTOS E A ECONOMIA COMPORTAMENTAL: UM NOVO HORIZONTE NA CONFORMAÇÃO DA POLÍTICA REGULATÓRIA E NO DESENHO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	21
2.1	INTRODUÇÃO AO UNIVERSO DA ECONOMIA COMPORTAMENTAL: DOS CONCEITOS BÁSICOS À IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS....	29
2.1.1	Racionalidade limitada (<i>Bounded Rationality</i>).....	40
2.1.2	Teoria do Valor, da Perspectiva ou do Prospecto.....	46
2.1.3	O Sistema Dual do Pensamento Humano: Intuição <i>versus</i> Racionalidade	49
2.1.4	Heurísticas e Vieses	52
2.1.4.1	Efeito posse ou efeito dotação e viés do status quo.....	57
2.1.4.2	Viés da retrospectiva (<i>hindsight bias</i>)	58
2.1.4.3	A dificuldade de autocontrole e o viés do presente (desconto hiperbólico).....	59
2.1.4.4	Viés da confirmação e viés egocêntrico.....	60
2.1.4.5	Viés de conclusão ou prejulgamento.....	61
2.1.4.6	Viés da coerência excessiva (ou efeito halo).....	61
2.1.4.7	Viés do otimismo e excesso de confiança.....	63
2.1.5	Alavancas Psicológicas da Mudança Comportamental e Políticas Públicas.....	64
2.2	CIÊNCIA COMPORTAMENTAL APLICADA E POLÍTICA TRIBUTÁRIA: PONTOS E CONTRAPONTO.....	69
3	NUDGES: O EMPREGO DE <i>INSIGHTS</i> COMPORTAMENTAIS PARA APRIMORAR POLÍTICAS PÚBLICAS.....	80
3.1	A ARQUITETURA DA ESCOLHA: A IMPORTÂNCIA DO CONTEXTO.....	95
3.1.1	Princípios básicos que orientam a arquitetura da escolha.....	100
3.1.2	<i>Sludge versus Nudge</i> : duas faces da mesma moeda?.....	105
3.2	DESAFIOS ATUAIS EM RELAÇÃO À POLÍTICA DE <i>NUDGES</i>	112
3.2.1	Controvérsias relativas à legitimidade do Estado para a implantação da política de <i>nudges</i>	112
3.2.2	A importância da simplificação e outros desafios relevantes.....	117

3.3	OS LIMITES ÉTICOS DOS <i>NUDGES</i> : REFLEXÕES ESSENCIAIS.....	121
3.4	<i>NUDGES</i> FISCAIS: CONSIDERAÇÕES INICIAIS E EXEMPLOS.....	130
3.5	DISTINÇÕES ENTRE A EXTRAFISCALIDADE, AS NORMAS TRIBUTÁRIAS INDUTORAS DE COMPORTAMENTOS, OS <i>NUDGES</i> FISCAIS E OS <i>INSIGHTS</i> COMPORTAMENTAIS.....	138
4	AS ORIENTAÇÕES E RECOMENDAÇÕES DA OCDE QUANTO À UTILIZAÇÃO DA ECONOMIA COMPORTAMENTAL (<i>BEHAVIORAL INSIGHTS</i>) NA FORMATAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	148
4.1	A OCDE COMO FÓRUM GLOBAL: PANORAMA DE ATUAÇÃO E POTENCIAL INFLUÊNCIA NAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS.....	148
4.2	OS PRINCIPAIS DOCUMENTOS PRODUZIDOS PELA OCDE EM RELAÇÃO À UTILIZAÇÃO DA CIÊNCIA COMPORTAMENTAL APLICADA NO DESENHO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E REGULATÓRIAS.....	162
4.2.1	Política Regulatória e Economia Comportamental (2014)	162
4.2.2	<i>Insights</i> Comportamentais e Políticas Públicas: lições e casos práticos (2017).....	168
4.2.3	A preocupação da OCDE com as questões éticas relacionadas à utilização da ciência comportamental aplicada no âmbito das políticas públicas (2022).....	175
4.2.4	O processo de consolidação e integração da política pública comportamental e a preocupação com os <i>sludges</i> (2024)	181
4.3	DETALHAMENTO DAS RECOMENDAÇÕES DA OCDE EM RELAÇÃO À ATUAÇÃO DAS ADMINISTRAÇÕES FISCAIS – <i>NUDGES</i> FISCAIS, <i>INSIGHTS</i> COMPORTAMENTAIS E ESTÍMULOS À CONFORMIDADE FISCAL	197
4.4	A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL NA UTILIZAÇÃO DE <i>NUDGES</i> E <i>INSIGHTS</i> COMPORTAMENTAIS, COM DESTAQUE PARA CASOS REFERIDOS NO RELATÓRIO DA OCDE DE 2017 (<i>BEHAVIOURAL INSIGHTS AND PUBLIC POLICY</i>).....	206
4.4.1	Aprimoramento do Serviço Público.....	206
4.4.2	Tributação.....	208
4.5	A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA E A OCDE	209
5	A ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA DIALÓGICA: UM NOVO MODELO EM CONSTRUÇÃO?	217

5.1 ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA DIALÓGICA: DA NECESSIDADE DE UM CONCEITO OPERACIONAL.....	217
5.2 O SURGIMENTO DE UM SISTEMA COOPERATIVO E DE UM AMBIENTE DE DIÁLOGO ENTRE A ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA E OS CONTRIBUINTES.....	219
5.2.1 A reconfiguração do interesse público e o giro paradigmático do Direito Administrativo em prol da centralidade do cidadão, da participação democrática e a afirmação da consensualidade	222
5.2.2 As contribuições da Economia Comportamental e das recomendações da OCDE para o advento do paradigma da administração tributária dialógica.....	229
5.2.2.1 A Relevância das Normas Sociais e da Moral Tributária (Tax Morale) para a Conformidade Fiscal	234
5.2.2.2 Conformidade Tributária Cooperativa.....	248
5.2.2.3 Simplificação Tributária, Melhor Comunicação/Informação e Aprimoramento da Transparência Fiscal.....	260
5.3 A EXPERIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA BRASILEIRA NA UTILIZAÇÃO DA ECONOMIA COMPORTAMENTAL (E DOS NUDGES FISCAIS).....	264
5.3.1 O aplicativo <i>Dívida Aberta</i> desenvolvido pela PGFN: das normas sociais à educação fiscal.....	265
5.3.2 A transação tributária e a experiência do diálogo.....	268
5.3.3 O Programa CONFIA de Conformidade Fiscal Cooperativa da Receita Federal do Brasil – diálogo, consensualidade e prevenção da litigiosidade.....	275
5.3.4 A previsão legal de instituição do Cadastro Fiscal Positivo.....	281
5.3.5 O Portal da <i>Cidadania Tributária</i> e a Plataforma Digital <i>Regularize</i> na PGFN.....	285
5.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS: A CONFIRMAÇÃO DA HIPÓTESE.....	289
CONCLUSÃO.....	293
REFERÊNCIAS.....	297

1 INTRODUÇÃO

Um novo cenário vem se descortinando no Sistema Tributário Brasileiro. Elementos de aproximação, cooperação e diálogo não são mais impensáveis na relação estabelecida entre administração tributária e contribuintes.

A beligerância, a desconfiança e a conflituosidade que tradicionalmente caracterizavam essa relação estão paulatinamente sendo substituídas pelo diálogo, transparência, boa-fé e cooperação. O processo de construção do modelo de administração tributária dialógica está em curso, modelo esse também orientado pela busca da justiça/equidade no caso concreto, a partir do diálogo mútuo e bilateral com os contribuintes.

Especialmente nos últimos cinco anos (período compreendido entre 2019 a 2024), é perceptível o surgimento de experiências inovadoras no âmbito da administração tributária brasileira, pautadas pelo advento de um novo ambiente de relacionamento entre administração tributária e contribuintes, com mais diálogo e cooperação. É possível citar a transação, a criação de programas de conformidade fiscal¹ cooperativa, a busca de simplificação de procedimentos, facilitando a regularização tributária, o foco na orientação e na autorregularização dos contribuintes, a previsão legal de instituição de cadastro fiscal positivo, a remodelação de cartas de cobrança e regularização, especialmente em relação à linguagem e às mensagens utilizadas.

A partir de tais exemplos, percebe-se que o paradigma do controle, pautado pela realização de fiscalizações, auditorias e lavratura de autos de infração, com a imposição de sanções, vem dando espaço ao paradigma do serviço, em que é reforçada a percepção do contribuinte como cidadão e usuário, que muitas vezes necessita de orientações mais claras da administração tributária sobre o procedimento a ser adotado para o regular cumprimento de suas obrigações tributárias.

Vislumbra-se o redesenho do sistema, e por que não dizer, a ascensão de uma nova “arquitetura da escolha” (contexto), capaz de vir a influenciar e induzir o comportamento socialmente desejável de conformidade fiscal.

Esse é o cenário atual e concreto considerado nesta pesquisa.

¹ Esclarece-se que, nesta pesquisa, as expressões “fiscal” e “tributário(a)” são utilizadas como sinônimas.

Por outro lado, no âmbito teórico, tem-se observado que a economia comportamental vem revolucionando a elaboração de políticas públicas em todo o mundo, fenômeno este evidenciado especialmente a partir do ano de 2010. Da OCDE ao Banco Mundial, sem olvidar a Comissão Europeia (vinculada à União Europeia), diversos organismos internacionais vêm sugerindo aos Estados e às respectivas administrações públicas a utilização da economia comportamental, bem como a adoção dos denominados *nudges* (cutucadas ou pequenos empurrões) e de *insights* comportamentais para “modular” e estimular determinados comportamentos dos cidadãos – comportamentos socialmente desejados –, buscando a obtenção de melhores resultados das políticas públicas, a baixo custo.

Diversamente do que era até então majoritariamente defendido pela teoria econômica tradicional, os estudos de economia comportamental apresentam a percepção de que os comportamentos humanos não se pautam exclusivamente pela racionalidade autointeressada ou obtenção pura e simples de benefícios financeiros (o que caracterizaria o *homo economicus*), havendo também influência da psicologia comportamental, das preferências e normas sociais, da questão cultural, da existência de vieses cognitivos, bem como da própria dificuldade de autocontrole dos seres humanos, dentre outros elementos relevantes.

Evidencia-se grande potencial de utilização da economia comportamental para a elaboração de políticas públicas de melhor qualidade, a partir da compreensão mais realista do comportamento humano e do que influencia a tomada de decisão. A ideia principal é aprimorar as políticas públicas existentes e desenvolver novas abordagens, a partir de elementos oriundos da ciência comportamental aplicada, que sejam capazes de atingir o objetivo pretendido de modo mais efetivo, trazendo resultados significativos decorrentes da modulação de comportamentos socialmente desejados, como o de conformidade fiscal.

Esclarece-se que o adequado cumprimento das obrigações tributárias é essencial não apenas para a obtenção de recursos para o custeio do aparato estatal e das atividades necessárias à efetivação dos direitos constitucionalmente previstos. Há também a perspectiva da busca pela materialização da justiça fiscal e equidade, que legitimam o próprio sistema tributário, pois a obrigação tributária só se mantém sustentável se restar assegurado que o Estado exija tal contribuição de todos os integrantes da comunidade, conforme a respectiva capacidade contributiva. A percepção da presença da justiça fiscal é necessária, portanto, para a

sustentabilidade e legitimidade do próprio sistema tributário, no âmbito social. Emerge, pois, a conformidade tributária (ou o *compliance* fiscal) como o comportamento socialmente desejado.

Esta tese inicia-se a partir do estudo da economia comportamental, de seus principais elementos e de sua atual influência no (re)desenho de políticas públicas, abrangendo a tributação, mais especificamente, a elaboração de políticas públicas destinadas ao incremento da conformidade tributária, ou seja, do índice de regularidade fiscal.

A remodelação da relação estabelecida entre a administração tributária e os contribuintes, com a ascensão do modelo de administração tributária dialógica, é tratada mais detalhadamente no último capítulo da tese, buscando-se aferir se e como esse processo de construção de um ambiente cooperativo, dialógico e colaborativo, voltado à concretização da equidade e justiça fiscal, pode vir a ser abordado e compreendido sob a ótica da ciência comportamental aplicada. Também se tem o objetivo de dimensionar em que medida tal fenômeno encontra respaldo nas recomendações e orientações da OCDE, possibilitando o aprimoramento de resultados de *compliance* tributário.

Em outras palavras, busca-se verificar se é possível identificar a correlação entre o preconizado pela economia comportamental (abarcando os *insights* comportamentais e os *nudges* fiscais), as recomendações e orientações da OCDE a respeito e o surgimento desse novo ambiente de relacionamento entre a administração tributária e os contribuintes, mais cooperativo, orientado pela boa-fé, confiança e diálogo entre as partes envolvidas.

Seria possível ler, interpretar, encontrar elementos e até mesmo justificativa para este fenômeno a partir das lentes da economia comportamental, associada às recomendações da OCDE? Ainda que o Brasil não seja membro efetivo da OCDE até o presente momento, será que os estudos e recomendações da mencionada organização, especialmente relacionados à utilização da economia comportamental e à conformidade fiscal têm de alguma forma influenciado e potencializado as inovações recentes no âmbito da política tributária, com destaque para a ascensão do modelo de administração tributária dialógica?

No que se refere ao percurso metodológico, adotou-se o método de abordagem dedutivo. Como técnica de pesquisa, a pesquisa bibliográfica e documental.

O problema de pesquisa decorre do seguinte questionamento: a administração tributária no Brasil tem se tornado dialógica, sendo influenciada pelo modelo teórico conhecido como economia comportamental, bem como pelas recomendações e documentos publicados pela OCDE a respeito?

A hipótese de pesquisa foi assim formulada: “A adoção pela administração tributária brasileira de pressupostos teóricos e elementos da economia comportamental (abarcando a Teoria dos *Nudges*), bem como das recomendações da OCDE, tem auxiliado a construção do modelo de administração tributária dialógica”.

Cumprе esclarecer, desde já, que os exemplos concretos retratados na tese para contextualizar a experiência brasileira dizem respeito à administração tributária federal. Não se desconhece a existência de projetos relevantes também em outras unidades federativas, mas o recorte metodológico adotado abarca essencialmente a esfera federal.

Quanto à estrutura, a tese está dividida em quatro Capítulos.

No primeiro, são explicitados os conceitos essenciais da Teoria conhecida como Economia Comportamental, associando-os ao (re)desenho da política regulatória, a partir da concepção do Estado “Regulador de comportamentos”. Também são apontadas as potencialidades de utilização da ciência comportamental aplicada especificamente na seara tributária.

O segundo Capítulo traz os *nudges* e a utilização de *insights* comportamentais para o aprimoramento de políticas públicas. São destacados elementos como: a arquitetura da escolha ou contexto decisório, as questões e limitações éticas envolvidas na indução de comportamentos pelo ente estatal, as diferenciações entre os *nudges* (empurrõeszinhos) e os *sludges* (obstáculos). Também são apresentados esclarecimentos e distinções referentes à extrafiscalidade, às normas tributárias indutoras de comportamentos e aos *nudges* fiscais.

No Capítulo terceiro, são identificadas e sistematizadas as principais publicações, recomendações e orientações da OCDE relacionadas à utilização da economia comportamental para o (re)desenho de políticas públicas, para a atuação da administração tributária e também para o estímulo à conformidade fiscal, com potencial impacto na reconfiguração da política regulatória governamental,

especialmente no âmbito tributário. Alguns desses documentos são de 2024, o que aponta para a atualidade do tema.

O quarto e último Capítulo apresenta a ascensão do modelo de administração tributária dialógica, caracterizado pela presença de cooperação e diálogo no relacionamento entre administração tributária e os contribuintes brasileiros, bem como pela busca da materialização da equidade e justiça fiscal. É destacada a possibilidade de o fenômeno ser explicado a partir de abordagens teóricas distintas, tais como o giro paradigmático do Direito Administrativo em prol da centralidade do cidadão, o enfoque na participação democrática e o fortalecimento da consensualidade. Demonstra-se que também a economia comportamental e as recomendações da OCDE trazem contribuições relevantes para o advento do novo paradigma de relacionamento entre a administração tributária e os contribuintes, configurando o modelo de administração tributária dialógica.

Ao final, são trazidos exemplos concretos de utilização de *insights* comportamentais (e *nudges* fiscais) pela administração tributária dialógica no Brasil, demonstrando-se a construção de um novo modelo paradigmático, processo ainda em curso. A simplificação do sistema tributário, o surgimento de novas possibilidades de diálogo com os contribuintes, bem como o tratamento diferenciado e mais benéfico aos bons pagadores (cadastro fiscal positivo), são alguns dos exemplos recentes de como se pode aprimorar o sistema tributário, a partir da remodelação, (re)construção e aperfeiçoamento do que se denomina de arquitetura da escolha, tendo como norte o que preconizado pela economia comportamental.

2 O ESTADO REGULADOR DE COMPORTAMENTOS E A ECONOMIA COMPORTAMENTAL: UM NOVO HORIZONTE NA CONFORMAÇÃO DA POLÍTICA REGULATÓRIA E NO DESENHO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A utilização de elementos da economia comportamental² para a formatação de sistemas de política regulatória do Estado é uma realidade desejável.

Até período recente (anterior ao ano 2000), seria impensável mimetizar elementos de psicologia ao saber econômico, e mais inovador ainda, utilizá-los na configuração da política regulatória estatal e no desenho de políticas públicas³.

Hoje, no ano de 2025, pode-se afirmar que *insights* oriundos da Psicologia e de outras ciências têm informado o ambiente regulatório e também múltiplas esferas de políticas públicas⁴. O papel e o desenho dessas políticas, bem como a sua efetividade, vêm considerando o modo como o ser humano (destinatário das políticas públicas e das normas jurídicas) efetivamente pensa e se comporta, e como esse comportamento pode ser influenciado.

Como afirma Daniel Kahneman (2012, p. 190), “toda questão envolvendo políticas públicas implica pressuposições acerca da natureza humana, em particular

² De modo simplista e introdutório, a economia comportamental consiste em abordagem multidisciplinar que associa a economia a elementos de psicologia comportamental, com o objetivo de possibilitar a descrição mais realista do comportamento humano. Estudos empíricos referentes à tomada de decisão e aspectos comportamentais são utilizados para se analisar problemas econômicos, a partir do método indutivo, o que será melhor explicado no curso desta tese. Pode-se definir economia comportamental como “o estudo das influências cognitivas, sociais e emocionais observadas sobre o comportamento econômico das pessoas” (Samson, 2015, p. 25).

³ Políticas públicas são iniciativas geradas no setor público, que também afetam o setor privado, com o objetivo deliberado de guiar decisões e conduzir ações para solucionar problemas identificados em sociedade. As políticas públicas são planejadas e implementadas através de leis aprovadas pelo Congresso Nacional, programas e ações de governo realizadas principalmente pelo Poder Executivo, devendo ser periodicamente avaliadas pela sociedade pelos resultados obtidos, com vistas ao seu aprimoramento. Para Bucci (2013), política pública constitui-se em programa de ação governamental, materializado através de arranjo institucional entre as esferas política e técnica. Merece destaque a proposta de análise jurídico-institucional das políticas públicas, primando-se pela abordagem multidisciplinar que conjuga especialmente o Direito e a Ciência Política, defendida por Ruiz e Bucci (2019). Para as autoras, o método proposto se apresenta vantajoso aos pesquisadores por lhes permitir “vislumbrar os agentes e os arranjos jurídico-institucionais que estão por trás do processo de tomada de decisão, seja no processo legislativo (que antecede a aprovação, por exemplo, de uma lei que crie determinado programa de ação governamental), seja no processo administrativo em sentido amplo (na determinação de regras e procedimentos relativos à implementação de determinados aspectos de um programa de ação governamental), seja no processo judicial (que pode determinar à administração que a lógica previamente estabelecida para determinada política seja alterada numa situação específica, em virtude de uma decisão judicial individualizada)” (RUIZ; BUCCI, 2019, p. 1163).

⁴ Como destaca William J. Congdon (2013, p. 465), *by offering a scientific, empirically based way of better understanding how humans think, decide and act, psychological research holds great potential for improving the analysis and design of public policy.*

sobre as escolhas que as pessoas podem fazer e as consequências de suas escolhas para si mesmas e para a sociedade”.

Emerge, assim, a figura do Estado “regulador de comportamentos”⁵, buscando-se incentivar condutas socialmente desejáveis, ou seja, voltadas à realização do bem comum e do interesse público, em suas diversas vertentes.

O modelo de Estado Regulador⁶ caracteriza-se essencialmente por atuar incentivando, promovendo ou até mesmo desestimulando determinados comportamentos dos agentes econômicos, com o objetivo de atender o interesse público e coletivo. Geralmente, a regulação realiza-se através da intervenção estatal, por meio de regras, leis e normas, existindo ainda uma grande variedade de instrumentos que a integram, tais como incentivos positivos ou negativos, para induzir a realização ou desestimular determinado comportamento⁷.

Para Gonçalves (2013, p. 12), a regulação pública tem por objetivo a disciplina jurídica do funcionamento da economia e do mercado (regulação econômica), além de também buscar proteger determinados bens públicos, como o

⁵ Sobre as características e alterações no modelo tradicional de Estado Regulador, que passa a interferir no mercado através do exercício de funções de orientação de comportamentos, incentivo aos agentes do mercado e garantia de atendimento dos direitos sociais, ver a tese de doutoramento de Suzana Tavares da Silva (2008, p. 1-114).

⁶ Esclarece-se que o Estado Regulador mantém a fiscalidade (isto é, a tributação) como meio de serem obtidos recursos para o financiamento das atividades do Estado e realização de políticas públicas, uma vez que, além de perdurarem certas atividades típicas do Estado Social (Estado “prestador”) para o atendimento das necessidades coletivas, o próprio exercício da função regulatória implica a necessidade de recursos financeiros para o financiamento dos custos e das atividades de fiscalização e regulação. Ao Estado, como destaca José Casalta Nabais (2024, p. 33-34), cabe fundamentalmente o decisivo papel mais de regulação do que de intervenção, de modo que a economia seja efetivamente livre ou de mercado. A regulação adequada e eficaz do mercado e do seu funcionamento objetiva essencialmente a orientação do comportamento dos agentes econômicos para “a prossecução e material realização de valores e fins juridicamente relevantes” (NABAIS, 2024, p. 34). Vê-se, pois, a interdependência entre a regulação econômica (e social) e o modo de financiamento do Estado, sem olvidar as limitações constitucionalmente estabelecidas para a atuação estatal.

⁷ A esse respeito, busca-se a realização das finalidades sociais através de determinações ou obrigações impostas aos destinatários das normas (*sticks*), sob pena de sanção, ou mediante indução de comportamentos com incentivos ou recompensas financeiras (*carrots*). Sobre o tema, Norberto Bobbio (2007) faz referência à função promocional ou premial do Direito, em contraposição à concepção do ordenamento jurídico como meramente protetora, proibitiva ou repressora de atos ilícitos, mediante a imposição de sanções negativas (punição). O advento da função promocional do Direito caracteriza-se pelo uso de técnicas de encorajamento e aplicação de sanções positivas (prêmio ou recompensa). Para Bobbio (2007, p. 15), “é possível distinguir, de modo útil, um ordenamento protetivo-repressivo de um promocional com a afirmação de que, ao primeiro, interessam, sobretudo, os comportamentos socialmente não desejados, sendo seu fim precípua impedir o máximo possível a sua prática; ao segundo, interessam, principalmente, os comportamentos socialmente desejáveis, sendo seu fim levar a realização destes até mesmo aos recalcitrantes”. No ordenamento jurídico repressivo, busca-se impedir a ação indesejada tornando a sua prática impossível, difícil e desvantajosa, ao passo que no ordenamento promocional a realização da ação desejada é incentivada através de medidas que a tornem necessária, fácil e vantajosa (BOBBIO, 2007, p. 15).

ambiente e a saúde, sem esquecer os direitos dos cidadãos, enquanto consumidores de serviços de interesse econômico geral (regulação social). Merece ainda referência a conceituação trazida por Vital Moreira (1997, p. 34), segundo a qual a regulação implica o “estabelecimento e a implementação de regras para a atividade econômica destinadas a garantir o seu funcionamento equilibrado, de acordo com determinados objetivos públicos.”

No mesmo sentido, Binembojm (2020, p. 260) afirma que a tarefa ou função da regulação econômica é “interferir nos incentivos gerados pelo mercado real sobre fornecedores e consumidores em busca da realização de objetivos determinados pelo processo político-democrático e traduzidos em pautas jurídicas de atuação do Estado”.

Pode-se afirmar que a regulação pública da economia, em sentido amplo, consistiria em um conjunto de medidas de natureza legislativa, administrativa e convencionadas, através das quais os poderes públicos, diretamente ou mediante delegação, determinam, controlam ou influenciam o comportamento dos agentes econômicos, com o objetivo de evitar que tais comportamentos gerem efeitos danosos aos interesses socialmente legítimos, bem como de orientá-los no sentido de serem socialmente desejáveis (SANTOS; GONÇALVES; MARQUES, 2014, p. 207).

Constata-se a presença da concepção de Estado incentivador de comportamentos, que exerce influência direta sobre os agentes econômicos, na definição acima apontada de regulação pública da economia. A propósito, merece referência o disposto no artigo 174, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88)⁸, que preconiza o Estado como “agente normativo e regulador da atividade econômica”, exercendo as funções de fiscalização, incentivo e planejamento.

Vê-se, pois, que a perspectiva de Estado regulador, sob o enfoque da atuação e intervenção estatal na economia como acima mencionado, não é nova⁹.

⁸ Transcreve-se a íntegra do Artigo 174, da CRFB/88:

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

⁹ Para Black (2005, p. 101): *‘Regulation’ as a social and political activity is universal.[...] ‘regulation’ here is used to mean a sustained and focused attempt by state or non-state actors to alter the behavior of others which is otherwise valued as useful to society with the intention of producing a broadly identified outcome or outcomes, which may involve mechanisms of standard-setting, information-gathering and behavior-modification.*

Todavia, a proposta aqui apresentada tem amplitude maior, ao trazer o Estado como agente regulador de comportamentos, a partir de elementos informados pela economia comportamental. A ideia é justamente propiciar a reflexão acerca da legitimidade da atuação do Estado e seus limites (se houver) para a indução e modulação de comportamentos dos cidadãos, sob a perspectiva da economia comportamental.

A esse respeito, destacam Ribeiro e Domingues (2018, p. 459) que “toda organização política estipula, com maior ou menor interferência, as regras de comportamentos tolerados pela coletividade”. Reconhecem os autores que o advento da economia comportamental e sua aplicação às políticas públicas amplia a interferência do Estado Regulador, que passa a exercer influência em ambientes antes restritos à autonomia privada, com a finalidade de atingir o bem-estar social (RIBEIRO; DOMINGUES, 2018, p. 459 e 468).

Também Leong e Howlett (2022, p. 206) identificam e destacam a “virada comportamental”¹⁰, especialmente no que se refere à atual influência de descobertas comportamentais no desenho de políticas públicas e intervenções estatais. A tal ponto de afirmarem que tem se desenvolvido um verdadeiro “Estado comportamental”, caracterizado pela ampliação da influência multidisciplinar da ciência comportamental, em substituição à adoção exclusiva de presunções e premissas de racionalidade (decorrentes da aplicação da Teoria da Escolha Racional) em relação ao comportamento dos agentes, o que será melhor explicitado no curso da tese.

Pode-se cogitar, inclusive, da superação do modelo de Estado Regulador anterior por um modelo de Estado Comportamental, capaz de realizar intervenções mais precisas e efetivas a partir de *insights* comportamentais¹¹ (LEONG; HOWLETT, 2022, p. 208). Outra expressão também utilizada para descrever o fenômeno da ascensão da economia comportamental no âmbito da atuação estatal e desenho de

¹⁰ Assim afirmam os autores (LEONG; HOWLETT, 2022, p. 220) sobre a “virada comportamental”: *Rather than engage in the old “two-community” world of uncommunicative abstract theory and empirical observation, the behavioral turn has helped generate a merger between theory and practice which has been missing in policy studies for some time. E assim prosseguem: Policy design now addresses a wide range of policy tools and is not circumscribed as it was in the past by a priori adherence to unsubstantiated utilitarian assumptions about policy behavior.*

¹¹ A expressão em inglês *behavioural insights* foi criada e primeiro utilizada pelo BIT (*Behavioural Insights Team*) britânico, ainda no ano de 2010, tendo se popularizado desde então. Segundo o dicionário *Oxford online*, a palavra *insight* pode ser traduzida como “compreensão ou solução de um problema pela súbita captação mental dos elementos e relações adequados” ou ainda “habilidade de ver ou compreender a verdade sobre pessoas ou situações”.

políticas públicas é “revolução comportamental”, expressão usada por Esmark (2023, p. 442).

Segundo Leong e Howlett (2020, p. 208), a erosão do modelo tradicional, pautado pela presunção de racionalidade, associada à ascensão de questões referentes à legitimidade dos instrumentos de políticas públicas, bem como às novas ferramentas tecnológicas para intervenção compõem uma nova agenda para a pesquisa e prática nessa área, especialmente relacionada ao modelo de *Estado Comportamental*. Nesse modelo de Estado, três elementos são essenciais (LEONG; HOWLETT, p. 220): motivações, bases de *compliance*¹² e legitimidade, a respaldarem o uso de novas ferramentas regulatórias a partir da compreensão mais realista do comportamento humano¹³.

Um dos grandes benefícios trazidos pela economia comportamental é justamente viabilizar novos meios para obter resultados sem que seja necessária a imposição de regras, ou seja, a busca de alternativas “não regulatórias” (no sentido de ausência de regras) que permitam atingir os mesmos objetivos pretendidos pela política governamental (OECD, 2014b, p. 21).

Esclarece-se que a integração entre psicologia e economia¹⁴ na formulação de políticas públicas não se dá automaticamente, sendo necessário promover a aproximação prévia entre os *insights* oriundos da psicologia e a perspectiva econômica, mediante a descoberta de ferramentas e objetos de pesquisa que permitam essa abordagem multidisciplinar.

¹² A ideia aqui é compreender em quais bases e quais fatores proporcionam maior probabilidade de o comportamento de *compliance* (conformidade) vir a ocorrer.

¹³ Assim esclarecem os autores sobre o funcionamento do Estado comportamental: *In the behavioral state then, the fundamental problem of policy design is often less a matter of calibrating subsidies and fines based on a compliance–deterrence logic, than one of striving to understanding the precise basis upon which compliance is likely to occur. This in turn depends on the specific target groups, and to what extent a government enjoys perceptions of legitimacy, credibility, and competence among them* (LEONG; HOWLETT, 2022, p. 208).

¹⁴ É possível diferenciar a Economia Comportamental da Psicologia Econômica. Como destaca Ferreira (2015, p. 167): “Durante vários anos, a Economia Comportamental foi considerada uma linha de pesquisa dentro da psicologia econômica, assim como as finanças comportamentais. Todas elas estudam como a mente processa informações, a partir de fatores cognitivos e emocionais, e então faz escolhas, diante de recursos que são finitos. De preferência, fazem isso recorrendo a métodos empíricos, como experimentos e outros tipos de observação rigorosa e análise sistemática. (...) Contudo, dado que a psicologia estuda comportamento em geral, e pode se apoiar em diferentes teorias para fazer isso, estudar comportamentos econômicos mais detidamente, como no caso da psicologia econômica, não chegou a gerar maior comoção, surpresa ou choque dentro da disciplina. Já na economia, introduzir o fator comportamental provocou quase uma revolução, pois estudos dessas natureza desafiavam os próprios cânones da disciplina, em especial, daquela que vinha sendo considerada como principal, se não única, teoria, a do *homo economicus*, com suas decisões sempre visando otimizar benefícios e capacidade de aprender com a experiência.”

Exemplificativamente, a constatação de que os seres humanos possuem atenção limitada (*insight* oriundo da psicologia) não é suficiente para que esse *insight* seja imediatamente aplicado no desenho de políticas públicas. É preciso antes identificar situações concretas referentes a problemas econômicos que possam vir a ser influenciados por essa perspectiva, bem como pensar em ferramentas que possam ser úteis na modulação de comportamentos.

Cita-se o exemplo da tributação ambiental, será que simplesmente aumentar determinado tributo é o mais adequado e o único caminho possível para inibir o comportamento com impacto poluente (alto consumo de combustíveis fósseis, por exemplo)? Da mesma maneira, a mera concessão de incentivo fiscal para a aquisição de veículos menos poluentes é a melhor política fiscal disponível para induzir o comportamento desejado? Seria possível (re)desenhar e/ou aprimorar o incentivo fiscal a partir de elementos comportamentais, objetivando a maior efetividade, ou mesmo pensar em outros mecanismos pautados na economia comportamental, que possam também estimular o comportamento socialmente desejável, nesse caso, a preservação ambiental? Poder-se-ia pensar em novas ferramentas multidisciplinares, oriundas da integração entre Psicologia e Economia, além de outras ciências, capazes de auxiliar na mitigação das denominadas falhas de mercado e externalidades?

A presente tese tangencia e traz elementos que possibilitam refletir sobre questões como essas.

O surgimento da economia comportamental¹⁵ e o seu reconhecimento como um importante elemento na configuração de políticas públicas constitui fenômeno relativamente recente, ainda com ares de novidade. No curso desta tese, serão apresentados exemplos de experiências concretas que demonstram o uso de elementos de economia comportamental pela administração tributária, no desenho de políticas fiscais. Trata-se, visivelmente, de uma inovação e também de uma realidade, ou seja, de uma realidade inovadora.

A propósito, extraem-se do relatório *Behavioural Insights and Public Policy: lessons from around the world* (OECD, 2017a), publicação da OCDE, datada de

¹⁵ Muito embora as ideias que fundamentam a economia comportamental tenham origens antigas, tais como a influência do contexto nas percepções humanas (já mencionada na antiguidade, nos *Diálogos* de Platão), ou mesmo em elementos da psicologia comportamental, fato é que a forma como elas foram combinadas e estão sendo atualmente aplicadas traz algo de novo, caracterizando o surgimento da economia comportamental tal como é compreendida na atualidade (HALLSWORTH; KIRKMAN, 2000, p. 26).

2017, diversas experiências e práticas internacionais com nuances comportamentais adotadas por governos na implementação de políticas públicas. Constatou-se grande potencialidade na adoção de práticas oriundas da economia comportamental, com significativo impacto na modificação de comportamentos e obtenção de benefícios diretos à sociedade, especialmente nas seguintes áreas: (a) proteção ao consumidor; (b) área de educação em geral; (c) energia, com destaque para o uso responsável e a eficiência energética; (d) proteção e preservação do meio ambiente; (e) educação financeira; (f) benefícios na área da saúde e segurança; (g) mercado de trabalho; (h) tributação; (i) telecomunicações (OECD, 2017a).

Nas mais diversas áreas e setores, portanto, a economia comportamental tem sido considerada como um importante elemento a auxiliar a configuração de novos desenhos institucionais aptos a viabilizar e estimular o indivíduo a realizar a “escolha certa”, isto é, a melhor escolha, que seja mais benéfica para o indivíduo e também que se afigure socialmente desejável.

Passa-se a reconhecer a importância da arquitetura da escolha, ou seja, da estruturação do contexto que permite a realização das escolhas pelo indivíduo. Em outras palavras, busca-se estimular, através do contexto e do desenho institucional adequado, a escolha da melhor opção, isto é, daquela considerada socialmente mais benéfica.

Ressalta-se, desde já, que se busca incentivar/estimular a opção pela melhor escolha, inexistindo qualquer imposição ou proibição, de modo a ser preservada a liberdade de escolha do agente. Não há, pois, qualquer obrigação ou imposição de dever, apenas se induz a escolha da opção que se mostre socialmente mais adequada.

No âmbito tributário, a escolha socialmente mais benéfica é a opção do contribuinte pela conformidade¹⁶ e regularidade fiscal. Evidentemente, sabe-se que a

¹⁶ O *compliance* ou conformidade tributária pode ser conceituado como a “adesão ou cumprimento dos comandos normativos presentes nas normas de Direito Tributário. Tal conformidade possui custos que deverão ser suportados pelo contribuinte tanto para pagamento das obrigações tributárias principais quanto para a entrega das obrigações acessórias” (PINTO; SILVA, 2021, p. 326). No mesmo sentido, Ives Gandra Martins e Rogério Martins (2021, p. 11) definem o *compliance* tributário como “a atribuição de estar em acordo e conformidade com as normas jurídicas tributárias de todas espécies, diretrizes, regulamentos internos e externos com o objetivo precípua de diminuir os riscos de se incorrer em situações que se caracterizem ofensas às questões tributárias”.

tributação é uma imposição legal, imprescindível para o custeio do Estado Fiscal¹⁷ e das políticas públicas necessárias para a realização e concretização dos direitos constitucionalmente previstos¹⁸.

Não há, pois, a legítima opção do contribuinte pelo não cumprimento das obrigações tributárias. Ainda assim, o contribuinte pode “optar”, e não é incomum que o faça, por discutir administrativa e judicialmente o débito, ou seja, escolhe litigar. Por vezes, também há atraso no cumprimento das obrigações tributárias, além de serem constatados casos de planejamento fiscal abusivo/agressivo¹⁹ ou mesmo de evasão fiscal, caracterizada pela ilicitude, no que difere da simples elisão fiscal.

Em todas essas situações, a decisão e escolha do contribuinte não foi pela conformidade fiscal, que seria a opção socialmente desejável, justamente por implicar o recolhimento dos tributos, reduzindo-se o *tax gap*²⁰. Diversamente, optou-se pela postergação do pagamento dos tributos, e mesmo o alto risco de ulterior

¹⁷ Pode-se definir o Estado Fiscal como aquele que “tem nos impostos o seu principal suporte financeiro” para realizar a sua finalidade, fundada na razão pública ou razão de Estado. Assim, os impostos correspondem ao “preço” que os integrantes de uma sociedade organizada pagam pela liberdade e solidariedade que a caracterizam, solidariedade esta entendida como o elo e a integração de todos os participantes da sociedade ao todo coletivo. Deve-se mencionar a importância da cidadania fiscal em um contexto de Estado Fiscal, de modo que todos os membros da comunidade sejam também destinatários do dever de pagar impostos, logicamente, em conformidade com a respectiva capacidade contributiva (NABAIS, 2005, p. 24, 26 e 34).

¹⁸ A respeito dos custos e financiamento dos direitos fundamentais no Estado Fiscal, com destaque para o dever fundamental de pagamento dos impostos, merece referência a obra *O Dever Fundamental de Pagar Impostos*, de José Casalta Nabais (2012). Também Godoi (2016, p. 111-112) afirma que “o tributo é a forma mais democrática e igualitária para se financiarem, num contexto capitalista, as atividades e gastos públicos capazes de tornar efetivos os direitos individuais e sócio-econômicos dos cidadãos”.

¹⁹ Esclarece-se que o termo planejamento fiscal “abusivo” ou “agressivo” é utilizado nesta tese como aquele realizado por intermédio da criação de estruturas empresariais ou operações comerciais não convencionais (não usuais), muitas vezes sem a presença de propósito negocial distinto da mera economia ou fuga do pagamento de tributos. Tal “planejamento” é realizado mediante o aproveitamento de brechas na legislação. Trata-se de “planejamentos” caracterizados pela ausência de clareza acerca da (i)legalidade do procedimento adotado, geralmente ocasionando embates interpretativos entre a administração tributária e os contribuintes.

²⁰ Nem sempre a previsão de arrecadação dos tributos devidos se concretiza, na prática. A previsão legal da incidência tributária não é garantia, como se sabe, de efetiva arrecadação do montante estimado. É exatamente essa distinção que viabiliza a apuração do *tax gap*, que pode ser definido como a diferença entre o imposto devido e o efetivamente recolhido. A ocorrência do *tax gap* está relacionada a diversos comportamentos dos contribuintes, alguns ilegais (planejamento fiscal abusivo, fraude e evasão fiscais) e outros permitidos pelo ordenamento jurídico (redução do valor do tributo devido através da realização de planejamento fiscal e adoção de comportamentos estimulados e previstos pelo próprio ordenamento jurídico, no caso, a título exemplificativo, da função extrafiscal dos tributos para preservação ambiental e alta tributação de produtos nocivos à saúde, com o objetivo de estimular o consumo de produtos mais saudáveis). Outro fator que não pode ser esquecido é a economia informal, por vezes ausente das estatísticas oficiais, mas com significativa repercussão no *tax gap* (FRANZONI, 1998, p. 54).

ocorrência da autuação fiscal, na hipótese de planejamento fiscal abusivo/agressivo, não foi suficiente para dissuadir o contribuinte da escolha realizada.

Nesse contexto, poder-se-ia cogitar de mecanismos ou instrumentos, na própria formatação do sistema jurídico, a partir dos *insights* trazidos pela economia comportamental, aptos a estimularem os contribuintes a optarem pela conformidade tributária, que não estejam limitados à mera imposição de sanção punitiva.

Será que estímulos distintos das tradicionais sanções e de meros incentivos financeiros poderiam modificar a opção do contribuinte, conduzindo-o à conformidade fiscal? Haveria elementos outros identificáveis no sistema tributário que teriam o condão de influenciar a tomada de decisão dos contribuintes, para além da simples redução no montante dispendido para pagamento dos impostos ou da concessão de benefícios fiscais?

A fim de possibilitar respostas a essas perguntas, essa tese abordará as principais questões que afetam a tomada da decisão do contribuinte, sob o enfoque teórico da economia comportamental, sem olvidar da sua instrumentalização prática mais conhecida, ou seja, dos denominados *nudges* (pequenos empurrões ou cutucadas), que serão objeto do próximo capítulo.

2.1 INTRODUÇÃO AO UNIVERSO DA ECONOMIA COMPORTAMENTAL: DOS CONCEITOS BÁSICOS À IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Registra-se, desde já, que não há unanimidade no meio doutrinário acerca da abordagem trazida pela economia comportamental. Não se desconhece a existência de críticas²¹ a essa perspectiva teórica²², esclarecendo-se que não serão

²¹ Um dos principais críticos é o psicólogo alemão Gerd Gigerenzer, defensor da denominada “racionalidade ecológica”, para quem a abordagem trazida pela economia comportamental é falha porque seu foco é basicamente identificar e corrigir vieses. Na sua visão, haveria uma degradação da habilidade dos indivíduos de tomarem boas decisões. (HALLSWORTH; KIRKMAN, 2020, p. 40). O poder das heurísticas na tomada de decisão é destacado, de modo que sua identificação é relevante como um instrumento para a formação do pensamento autônomo. O fator chave seria identificar se há uma “racionalidade ecológica” (TODD; GIGERENZER, 2012), a partir da adequada integração das heurísticas ao ambiente ou contexto decisório. Defende Gigerenzer, pois, que o foco deve ser aprimorar o processo decisório mediante a educação das pessoas sobre como utilizar efetivamente as heurísticas, de modo a desenvolver a habilidade de usar o sistema automático de pensamento. A mensagem principal da racionalidade ecológica é estudar a mente e o ambiente em conjunto, uma vez que a inteligência não estaria apenas na mente, mas também no mundo, capturada pelas estruturas de informação inerentes ao ambiente físico, biológico, social e cultural (TODD; GIGERENZER, 2012). Para melhor conhecer o pensamento de Gerd Gigerenzer, recomenda-se a leitura da entrevista realizada por Streck (2014), bem como do artigo de Basel e Brühl (2011).

²² Também há críticas quanto ao fato de as experiências referidas pelos estudiosos da economia comportamental serem realizadas em laboratórios, com estudantes geralmente ocidentais,

abordadas com profundidade por não ser este propriamente o escopo desta tese, que utiliza como marco teórico exatamente a economia comportamental.

Boa parte das críticas, especialmente no âmbito jurídico, que serão tangenciadas no curso da tese, se apresentam sob a forma de preocupação quanto à possibilidade de comprometimento da autonomia individual a partir do uso, pelo Estado, de *insights* oriundos da economia comportamental.

Nessa linha, manifesta-se Gustavo Binembojm (2020, p. 248), que utiliza a expressão “comportamentalismo econômico” para se referir à economia comportamental, ao afirmar que “o tema deve ser tratado com extrema prudência pelos teóricos e operadores do direito, tendo em vista as incertezas que ainda permeiam os estudos do comportamentalismo econômico”. Defende o autor a existência de “sérias implicações que a sua encampação acrítica pode representar para a democracia e os direitos fundamentais” (BINEMBOJM, 2020, p. 248).

Segundo Binembojm (2020, p. 253), a expansão do comportamentalismo econômico “abre ensejo para regulações de natureza paternalista, cuja proposta cria uma tensão com a autonomia individual, um dos valores centrais do constitucionalismo democrático”. A preservação da autonomia individual e a exigência de integral respeito à Constituição serão abordados mais à frente nesta tese, como limitações necessárias, inclusive de natureza ética, ao uso da economia comportamental no âmbito das políticas públicas.

Apresentadas essas considerações iniciais, é importante esclarecer a amplitude de como vem sendo adotado o conceito de economia comportamental.

Não é de hoje que a Economia mostra-se um dos campos das Ciências Sociais mais próximo da política²³, dada a reputação e credibilidade construída a partir da sua suposta objetividade na análise de dados e comportamentos dos agentes econômicos.

É visível o respeito alcançado pelos economistas, que buscam elaborar prognósticos futuros através da análise de comportamentos e acontecimentos

com boas condições econômicas, de países industrializados e democráticos, ou seja, que não correspondem à totalidade da população mundial e ao mundo real, o que traria limitações à aplicabilidade e validade das “descobertas” comportamentais (HALLWWORTH; KIRKMAN, 2020, p. 140).

²³ Esclarece-se que o termo é aqui utilizado nas seguintes acepções do verbete trazidas pelo Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa (Michaelis, versão *online*): “1. Arte ou ciência de governar, 2. Arte ou ciência da organização, direção e administração de nações ou Estados”.

econômicos pretéritos, a partir de modelos abstratos pautados pela racionalidade do agente econômico.

Muito embora não haja propriamente plena exatidão nas previsões econômicas²⁴, fato é que há grande influência da Economia e dos economistas nos governos, e conseqüentemente, também na elaboração de políticas públicas.

Foi exatamente a existência de modelos formais e abstratos baseados na concepção errônea do comportamento humano, tendo como pressuposto a racionalidade do agente na realização de escolhas econômicas, que levou a Economia à sua grande reputação no campo das Ciências Sociais²⁵ e ao predomínio de sua influência nas decisões políticas, com impacto direto na vida dos cidadãos (THALER, 2015, p. 19).

Segundo Thaler (2015, p. 23), o erro não está propriamente na elaboração desses modelos abstratos, mas sim na presunção de que tais modelos são descrições acuradas do comportamento humano, razão pela qual se deve parar de basear decisões sobre políticas em tais análises falhas, devendo-se considerar também o que o autor denomina como “fatores supostamente irrelevantes”. Como se infere da própria expressão, os fatores supostamente irrelevantes são elementos que, apesar de serem comumente considerados como fatores irrelevantes pelos modelos teóricos econômicos tradicionais, pautados pela premissa da escolha racional do agente, impactam efetivamente a tomada de decisão e o comportamento humano no mundo real.

Objetiva-se, pois, através da economia comportamental, melhorar a acurácia e precisão das predições realizadas a partir das teorias econômicas tradicionais, e não simplesmente desconsiderá-las. A economia comportamental, portanto, tem uma função complementar, buscando aprimorar as teorias econômicas racionais

²⁴ Vide a teoria malthusiana, cuja previsão não se concretizou. Malthus, um economista e matemático britânico que viveu no período de 1766 a 1834, defendia que o crescimento populacional em nível acelerado e em progressão geométrica (previa que a população dobraria a cada 25 anos) superaria a oferta de alimentos (que cresceria em progressão aritmética), ensejando necessariamente fome e miséria. Contudo, a revolução industrial impulsionou a produção agrícola e a população não cresceu no ritmo previsto por Malthus (em diversos países, ocorreu a redução da taxa de natalidade, por variados fatores, inclusive comportamentais). A fome e miséria hoje existentes não podem ser associadas à incapacidade produtiva de alimentos, mas sim a sua deficiente distribuição.

²⁵ Merece alusão a seguinte transcrição de Richard Thaler (2015, p. 186), referindo-se à economia tradicional, fundada na premissa da racionalidade humana: “A economia se distingue de outras ciências sociais pela crença de que a maior parte (todos?) dos comportamentos pode ser explicada ao presumir que os agentes têm preferências estáveis, bem-definidas, e que fazem escolhas racionais consistentes com essas preferências em mercados que (eventualmente) acabam se equilibrando”.

tradicionais, mostrando-se também relevante para auxiliar no (re)desenho de modelos regulatórios e na realização de políticas públicas.

Apesar da crítica realizada à Teoria Econômica Comportamental, essa perspectiva parece ser acolhida por Binembojm (2020, p. 250), ao afirmar que “como todo modelo é uma simplificação padronizada da realidade, talvez esses novos *inputs* empíricos devam levar ao aprimoramento do modelo da maximização da utilidade individual (escolha racional), não propriamente à sua superação ou abandono”.

É perceptível a recente ascensão e evolução das pesquisas comportamentais, o que vem viabilizando uma nova perspectiva para diversas áreas das Ciências Sociais²⁶, com notável influência, também, na elaboração de políticas públicas.

Apesar de a expressão economia comportamental ter se consolidado, fato é que tal rótulo abrange pesquisas comportamentais em áreas diversas, inclusive e especialmente nas áreas da psicologia, administração, ciência política, antropologia, neurociência e também na área jurídica. Em verdade, sob tal denominação, tem-se uma abordagem e campo de pesquisa eminentemente multidisciplinar, que não estão devidamente representados e retratados na expressão adotada.

Por esse motivo, Daniel Kahneman²⁷ (2013, p. IX), logo no prefácio da obra intitulada *Behavioral Foundations of Public Policy* (SHAFIR, 2013) defende como mais adequado o uso da expressão “ciência comportamental aplicada”, em vez de simplesmente economia comportamental, que a seu ver, seria um termo bastante restritivo.

Apesar da concordância com tais observações, cumpre esclarecer que nesta tese serão utilizadas indistintamente e como sinônimas as expressões economia comportamental e ciência comportamental aplicada, dado o alcance já atingido e o uso costumeiro da denominação economia comportamental. O esclarecimento é necessário para facilitar a leitura e a exata compreensão pelo(a) leitor(a).

²⁶ Da área financeira aos contratos de trabalho, de estudos empíricos financeiros sobre poupança e pobreza aos comportamentos relacionados à saúde e bem-estar, além de abarcar comportamentos dos consumidores e eleitores, bem como estudos relacionados às decisões judiciais, ao racismo e preconceitos. Enfim, o objeto das pesquisas comportamentais estende-se por diversas searas e está em contínuo processo de expansão.

²⁷ Daniel Kahnemann e Amos Tversky foram pioneiros no estudo das falhas de cognição, vieses e heurísticas na escolha racional. Seus estudos realizados a partir da década de 70 auxiliaram e propiciaram a ascensão da economia comportamental, a partir de demonstrações de limitações da racionalidade no processo decisório, o que será melhor explicitado mais à frente nesta tese.

Os estudos de economia comportamental ou ciência comportamental aplicada apresentam a percepção de que os comportamentos humanos não se pautam exclusivamente pela racionalidade e nem pela obtenção pura e simples de benefícios (utilidades) pelo agente, que, segundo a Teoria Econômica Tradicional, buscaria maximizar os seus próprios interesses.

Diversamente, há elementos outros que influenciam a tomada de decisão, e consequentemente, o comportamento dos seres humanos. Dentre tais elementos, destacam-se as normas sociais vigentes, a questão cultural, a existência de vieses cognitivos (aversão à perda, manutenção e apego ao *status quo*, otimismo exagerado, dentre outros), as dificuldades de autocontrole dos seres humanos, a atenção limitada²⁸, o próprio senso de (in)justiça, além da ética²⁹ e da moral.

A economia comportamental, sob uma perspectiva simplista, configura-se como uma abordagem multidisciplinar que associa a economia a elementos de psicologia comportamental. Tem por objetivo essencial oferecer uma descrição mais realista do comportamento humano.

O seu caráter inovador está exatamente em reconhecer que o comportamento humano não se revela sempre e em toda e qualquer circunstância, racional³⁰. Há escolhas realizadas de modo pouco reflexivo, por impulso e até mesmo por intuição. A figura idealizada do *homo economicus* é, portanto, uma ficção.

Cumprе esclarecer que a expressão *homo economicus* é aqui utilizada como referência à “espécie” considerada pela Teoria da Escolha Racional, adotada pela Microeconomia tradicional.

Caracteriza-se o *homo economicus* essencialmente pelo agir autointeressado, voltado à maximização da utilidade, além de sempre ponderar o

²⁸ Como afirma Sunstein (2023, p. 11), a atenção limitada é tida como um viés mestre, ou seja, um dos principais vieses, que impacta os demais, além de representar um dos problemas fundamentais comumente referidos em estudos de economia comportamental.

²⁹ Sobre a relação necessária entre ética e economia e a desejável influência de uma sobre a outra, merece referência Amartya Sen (1999). Para o autor, uma das principais deficiências da Teoria Econômica Tradicional decorre justamente do seu distanciamento da ética, uma vez que o comportamento real dos seres humanos é inegavelmente por ela influenciado. Nas suas palavras, “a riqueza de considerações éticas que poderiam ser importantes tanto para a economia do bem-estar como para economia preditiva é, portanto, muito maior do que tradicionalmente tem sido aceito ou proposto nessas áreas” (SEN, 1999, p. 86). Isso porque, como destaca Sen (1999, p. 31), a concepção adotada pela Teoria Econômica Tradicional que associa a racionalidade à maximização do autointeresse acaba por implicar a rejeição da possibilidade de motivação relacionada à ética.

³⁰ Cumprе esclarecer que a racionalidade é aqui mencionada no sentido de coerência lógica. Em nenhum momento se nega que o ser humano é um ser pensante, e portanto, racional.

custo e o benefício da escolha antes de efetivamente agir. O *homo economicus*, portanto, age sempre de modo racional e lógico buscando satisfazer seus desejos, e assim agindo, chegaria à melhor decisão possível.

Trata-se de uma ficção que não corresponde ao ser humano real (*homo sapiens*). Esclarece-se que também é utilizada a expressão “econ(s)” para se referir à figura do *homo economicus*, expressão usada por Richard Thaler³¹, um dos idealizadores da economia comportamental moderna, e também adotada por Cass Sunstein (coautor da obra *Nudge*).

A Teoria Econômica³² Tradicional, diferentemente, tem a racionalidade humana como premissa, que pressupõe a busca pela maximização do bem-estar do agente (ser humano), em sua essência, autointeressado. Vê-se que são invocados e considerados padrões de comportamentos de agentes pautados pela racionalidade (coerência lógica), dirigidos pelo interesse próprio (autointeressados) e motivados por incentivos tangíveis.

A Teoria da Escolha Racional estabelece algumas premissas, tais como: o resultado final do processo de escolha será necessariamente racional; o agente tomador da decisão utiliza um sistema consistente (lógico e racional) de preferências na tomada de decisão; o agente tem ciência das alternativas e das consequências esperadas e pode calcular a probabilidade de sucesso das diferentes alternativas ou opções disponíveis. Como mencionam Hallsworth e Kirkman (2020, p. 27), a Teoria da Escolha Racional tem como princípios essenciais a coerência e estabilidade da preferência dos seres humanos, a consideração de todas as informações relevantes

³¹ A propósito, afirma Thaler (2015, p. 18 e 19), criticando a economia tradicional, que “o problema está no modelo usado por economistas, um modelo que substitui o *Homo sapiens* por uma criatura ficcional chamada *Homo economicus*, que gosto de chamar abreviadamente de *Econ*. Em comparação com este mundo imaginário de *Econs*, os *Humanos* incidem em vários desvios, e isso significa que os modelos econômicos fazem uma porção de previsões ruins [...]”.

³² A teoria econômica abarca a Microeconomia e a Macroeconomia. Microeconomia é o ramo das ciências econômicas que tem por objeto de estudo o comportamento econômico individual de consumidores e empresas/fornecedores, ou seja, das escolhas dos agentes econômicos e suas interações, com repercussões na produção e alocação de recursos. O estudo do comportamento dos agentes econômicos e da tomada de decisão, até o presente momento, integra essencialmente o campo da Microeconomia. A Macroeconomia, por sua vez, dedica-se ao estudo da economia regional ou nacional, de modo amplo, abarcando as tendências da economia relacionadas à produção, ao trabalho e à geração de renda, ao comércio exterior, além da política monetária e financeira. Dentre seus objetivos principais, destacam-se: o crescimento da economia, o pleno emprego, a estabilidade de preços e o controle inflacionário. Como observa Thaler (2015, p. 359), a abordagem da economia comportamental ainda não adentrou no ramo da Macroeconomia como o fez na Microeconomia, até pela limitação de ordem prática na realização de experimentações e testes empíricos no âmbito da Macroeconomia.

para a tomada de decisão, bem como o uso dessa informação para calcular as opções que melhor atendem às preferências individuais³³.

Assim, para o modelo da escolha racional, as pessoas sempre tomarão decisões e escolherão a opção que lhes proporcione mais bem-estar e melhor satisfação as suas pretensões, ou seja, a “melhor” opção.

Deve-se ressaltar que seria ingenuidade imaginar que os economistas de vertentes não comportamentais desconhecem ou ignorassem a obviedade de que seres humanos agem, por vezes, de modo não racional (ilógico). Ou ainda que esses mesmos humanos possam pautar suas condutas por elementos psicológicos e emocionais, além de apresentarem vieses e serem sensíveis a incentivos de diversas naturezas, não só financeiros.

O que os economistas neoclássicos³⁴ (ou tradicionais) afirmam, diferentemente, é que apenas a partir da pressuposição da racionalidade seria factível a construção de modelos econômicos simplificativos da realidade³⁵, com o objetivo de estabelecer previsões do comportamento humano. A intenção dessa abordagem (Teoria da Escolha Racional) é, portanto, viabilizar a generalização do comportamento humano, estabelecendo uma linha de conduta previsível para todos os seres humanos, ainda que apenas teoricamente. Busca-se, portanto, a previsão aceitável do comportamento e não a sua precisa descrição a partir da realidade.

³³ Na redação original (HALLSWORTH; KIRKMAN, 2020, p. 27): *The main principles of this “rational choice theory” are that we have coherent and stable preferences, we consider a full range of information relevant to a decision, and we use that information to calculate the option that best fulfills our preferences.*

³⁴ Expressão utilizada para fazer referência aos economistas adeptos da escola neoclássica (do pensamento econômico), construída sobre os fundamentos da economia clássica, baseada no livre mercado para a alocação eficiente de recursos (Adam Smith e David Ricardo eram expoentes da Escola Clássica). Considera-se que a Escola/Corrente de Pensamento Clássico iniciou-se com a publicação da obra *Riqueza das Nações* de Adam Smith (1776), perdurando até a Revolução Marginalista de 1871, que fez a emergir a Escola Neoclássica, que permanece hegemônica até a atualidade. A Escola Neoclássica passou a incluir novas ideias como a maximização da utilidade, teoria da escolha racional e análise marginal, abarcando o modo como os indivíduos tomam as decisões, escolhendo racionalmente a “melhor” opção. Essa escola é atualmente referida nas obras e adotada como ponto de partida para o ensino de Economia, mantendo-se hegemônica, sendo contraposta pela economia comportamental. Para maior aprofundamento sobre o tema, ver (IZEPÃO; BRITO; BERGOCE, 2020).

³⁵ Tal percepção é corroborada por Cristiano Carvalho (2018, p. 63), que adota a Teoria da Escolha Racional em sua obra e expressamente admite não ser o sujeito ou agente sempre e/ou totalmente racional. Segundo afirma: “Na verdade, muitas vezes as pessoas não agem racionalmente, nem mesmo no sentido simples da racionalidade instrumental. Entretanto, para fins analíticos, assumir que os indivíduos são racionais simplifica o modelo científico de escolha, tornando-o elegante e preciso (ainda que nem sempre realista), como toda teoria almeja ser”. (CARVALHO, 2018, p. 63). Busca-se, pois, ao se pressupor a racionalidade do agente, simplificar a realidade, com o objetivo de conseguir melhor explicá-la.

Para os adeptos desta teoria, a construção e elaboração de um modelo econômico viável teria como pressuposto inafastável a racionalidade. As vicissitudes e vieses cognitivos considerados pela denominada economia comportamental, segundo esses teóricos, seriam irrelevantes e desnecessários para a construção dos modelos econômicos.

A denominada Teoria da Escolha Racional tem por objetivo modelar matematicamente as escolhas dos indivíduos, configurando-se o paradigma dominante nas Ciências Sociais, especialmente na Economia³⁶. Conforme destaca Carvalho (2018, p. 63), os postulados fundamentais dessa teoria são os seguintes: (a) os indivíduos são autointeressados³⁷ e agem com a finalidade de maximizar o seu bem-estar (ou utilidade), em face da limitação de recursos disponíveis; (b) os indivíduos realizam escolhas racionais e consistentes para alcançar seus objetivos, em relação às alternativas possíveis, a partir da informação a eles disponíveis; (c) os indivíduos reagem a incentivos.

Trata-se de teoria que, para efeitos de praticidade e utilidade do modelo, visando prever o comportamento humano, pressupõe que as pessoas se comportam racionalmente, ao menos em média. Não se nega a existência, no mundo real, de vieses capazes de induzir o ser humano a erros de julgamento, ou mesmo que as pessoas possam agir de forma desinteressada, pautando-se pelo altruísmo ou valores morais. Contudo, tais questões são desconsideradas em prol da construção de um modelo caracterizado pela simplicidade e praticidade na previsão do comportamento humano, tendo como pressuposto a racionalidade da escolha.

Os defensores da economia comportamental, por sua vez, apregoam que nem todos os agentes que tomam decisões, inclusive com implicações econômicas, são dotados de *expertise* ou da racionalidade de economistas, e mesmos esses, em determinadas situações, também estão sujeitos a vieses cognitivos, não agindo de

³⁶ A partir da possibilidade de serem estabelecidos padrões na conduta humana, fundados na racionalidade do agente (Teoria da Escolha Racional), foram desenvolvidas várias teorias econômicas (do consumidor, da firma, do equilíbrio geral e da produtividade marginal, etc.), além de teoremas, tais como: (1) um aumento de preço reduz a quantidade demandada; (2) um aumento de preço gera o aumento da quantidade fornecida; (3) os mercados competitivos satisfazem de forma mais eficaz as preferências dos consumidores do que os mercados monopolistas; (4) um imposto (tributo) reduz a produção de determinado mercado (BECKER, 1976, p. 5-6).

³⁷ Esclarece-se que a maximização do bem-estar não implica necessariamente um comportamento egoísta ou materialista. O bem-estar (objetivo pretendido) pode consagrar valores do indivíduo, estar relacionado à saúde, cultura, felicidade, amor, bens materiais, ou mesmo a vícios ou comportamentos antissociais, variando conforme as preferências do indivíduo/agente. A Teoria da Escolha Racional “busca colher o comportamento médio dos indivíduos, que é maximizador e costuma ser estável em suas preferências” (CARVALHO, 2018, p. 64).

modo exclusivamente racional. Os modelos teóricos tradicionais, portanto, estariam incompletos e seriam insuficientes para descreverem adequadamente a realidade da tomada de decisões e comportamentos humanos.

Peter Lunn (2015) confirma esse posicionamento, ao reconhecer que a economia comportamental tem revelado que o processo de tomada de decisão é complexo, multifacetado e sensível a modificações do ambiente decisório (contexto), o que será melhor destacado no curso da tese.

A partir da intersecção principalmente entre a Psicologia e a Economia, sem esquecer de outras ciências, afirmam os adeptos da economia comportamental que os indivíduos são racionais, porém apresentam racionalidade limitada (*bounded rationality*)³⁸, considerada um impeditivo para a tomada de decisões eficientes e não contaminadas por vieses.

Trata-se de perspectiva mais realista, fundada em evidências, que reconhece não ter o agente (ser humano) o conhecimento completo ou consciente de todas as possibilidades/alternativas existentes. Assim, não havendo como predeterminar as consequências de suas escolhas, também não poderia o agente ser um maximizador que busca sempre o resultado ótimo, tal como o *homo economicus* idealizado. No mundo real, o resultado satisfatório (e não o ótimo) já seria suficiente e materializaria o resultado desejável pelo agente (CARVALHO, 2018, p. 78).

Deve-se ter em mente que os destinatários das leis e normas criadas pelos poderes públicos, especialmente pelo Poder Legislativo, e de políticas públicas capitaneadas pelo Poder Executivo são seres humanos comuns. Os próprios formuladores de políticas públicas também o são. Assim, saber o que impacta efetivamente ou tem potencial para impactar a tomada de decisões e as escolhas realizadas pelos cidadãos e pessoas jurídicas reais³⁹ mostra-se relevante para se buscar melhores mecanismos para o atingimento dos objetivos visados.

A pressuposição da escolha racional, sem considerar elementos psicológicos capazes de influenciar na tomada de decisão e no processo de escolha,

³⁸ A expressão “racionalidade limitada”, em inglês *bounded rationality*, foi cunhada por Herbert Simon (1957), ganhador do Prêmio Nobel de Economia e um dos grandes inovadores da teoria da decisão.

³⁹ Evidentemente, as pessoas jurídicas são integradas por seres humanos, que participam do processo decisório e tomada de decisão. Portanto, apesar da constante referência na tese aos indivíduos e cidadãos, fato é que também estão abarcadas as pessoas jurídicas, ainda que implicitamente.

pode trazer consequências indesejáveis no âmbito da regulação. Isso porque desconsidera aspectos relevantes e possivelmente determinantes na escolha do agente. A consequência, por vezes, é o estabelecimento de regras e o desenho institucional de modelos normativos que não se mostram efetivos e adequados para alcançar os resultados almejados.

A eficácia das leis e políticas públicas, em sua conotação ampla, está relacionada, pois, ao conhecimento do que afeta as escolhas e os comportamentos humanos. Assim, poder-se-ia cogitar que a construção de marcos regulatórios e a elaboração de políticas públicas, que também considerem elementos trazidos pela economia comportamental, com destaque para a possibilidade de modulação de condutas, teria potencial de acarretar resultados efetivos e promissores.

Não se está a propor, de modo algum, a completa desconsideração da teoria da escolha racional na formulação de políticas públicas e desenhos institucionais normativos. Diversamente, o que se apregoa é a construção de modelos que também considerem elementos advindos da teoria econômica comportamental, de modo complementar. Essa perspectiva vai ao encontro do que defende Richard Thaler (2015, p. 21), ao afirmar que não se deve simplesmente descartar as teorias pautadas pela racionalidade, propondo a utilidade do uso dessas teorias como ponto de partida para modelos que sejam mais realistas e úteis em contextos empíricos.

Evidencia-se, pois, o potencial de utilização das descobertas da economia comportamental para a elaboração de modelos regulatórios e políticas públicas de melhor qualidade, que atinjam o objetivo pretendido de modo eficiente e eficaz. Segundo Alemanno e Spina (2014, p. 2), a pesquisa comportamental, ao mostrar que os indivíduos se comportam previsivelmente de modo desviante do que preconizado pelas presunções neoclássicas pautadas pela racionalidade, pode trazer implicações para a política regulatória, revolucionando o modo como as políticas públicas são formuladas e implementadas⁴⁰.

Essa perspectiva é corroborada por outros autores (LEONG e HOWLETT, 2022, p. 204), ao afirmarem que tradicionalmente o processo de elaboração de políticas públicas pautava-se, de modo exclusivo, pela premissa do comportamento racional e autointeressado de agentes/destinatários, voltado à maximização do

⁴⁰ Na redação original: *Behavioural research, by showing that individuals deviate in predictable ways from neoclassical assumptions of rationality, may have implications for regulatory policy and, such, is potentially set to revolutionize the way in which policies are formulated and implemented* (ALEMANNO; SPINA, 2014, p. 2).

próprio bem-estar. A partir dessa premissa, a estimativa de ganhos ou perdas em decorrência de incentivos ou desincentivos estatais nortearia sua conduta.

A função dos responsáveis pela elaboração das políticas públicas e modelos regulatórios, nesse cenário ideal (e racional), seria apenas o de calibrar as intervenções, ou seja, adotar medidas para modificar o comportamento na direção preferida, exclusivamente através da “recompensa” ao comportamento de conformidade (*compliance*) ou da “punição” ao comportamento de *non-compliance*, dissuadindo sua prática.

Contudo, reconhecem os autores (LEONG; HOWLETT, 2022) que essa visão simplista tradicional tem sido desafiada pela ascensão e consolidação da economia comportamental, tornando a elaboração de políticas públicas um processo cada vez mais complexo, que passa a considerar fatores e elementos comportamentais até então desconsiderados. A virada comportamental, segundo afirmam, vem rompendo o discurso hegemônico de modelos tradicionais, trazendo uma visão mais pluralista ao integrar *insights* comportamentais em cada etapa do processo (LEONG; HOWLETT, 2022, p. 206), o que será detalhado mais à frente.

Também merece destaque a perspectiva da obtenção de resultados significativos a partir da indução de comportamentos socialmente desejados, tal como o de conformidade fiscal, no que se refere especificamente ao âmbito tributário. A influência da economia comportamental nesta seara tem se mostrado também relevante, modificando concepções até então hegemônicas de que a imposição de sanções, como multas pelo inadimplemento, seria suficiente para estimular o cumprimento das obrigações e evitar o comportamento de *non-compliance*. Da mesma forma, ultrapassa-se a visão de que o único meio para se modular comportamento seria a concessão de incentivos fiscais ou a majoração/redução de tributos.

Neste mesmo sentido, Ricardo Sedeu (2023, p. 510) afirma que entender e compreender o real comportamento dos contribuintes é algo essencial para a administração tributária. Para tanto, faz-se necessário abandonar a perspectiva do *homo economicus* e reconhecer que os contribuintes nem sempre agem de modo puramente racional, o que faz com que suas decisões sejam “influenciadas pelas emoções, pelo comportamento dos pares, pelo excesso ou falta de informações, enfim, pelo contexto em que a decisão é tomada” (SEDEU, 2023, p. 510).

Na esfera jurídica, como não poderia deixar de ser, vem se tornando crescente o interesse pelo estudo da Teoria Econômica Comportamental, dada a importância de se conhecer o que efetivamente influencia a tomada de decisões e comportamentos dos indivíduos, até porque, em última instância, o objeto do Direito é justamente a regulação dos comportamentos.

Destaca Machado Segundo (2018, p. 13) que a decisão é elemento central e fundamental para o Direito, ao observar a sua conexão com a economia comportamental. O autor faz referência ao papel exercido por sujeitos diversos no processo de tomada de decisão, tais como o agente, ao decidir realizar ou não uma conduta tida como desejável ou indesejável pelo ordenamento jurídico. Também menciona a decisão do julgador de conflitos, no plano da aplicação da norma jurídica, ao examinar e teorizar sobre o seu conteúdo e incidência no caso concreto.

Para Cass Sunstein (2023, p. VII), um dos maiores entusiastas da abordagem da economia comportamental e de sua utilização no campo jurídico, o conhecimento de como os seres humanos pensam e agem permite uma melhor noção de como o Direito pode auxiliar a resolver os problemas sociais. Portanto, para o autor, é possível estabelecer uma interconexão entre o Direito e a Teoria da Economia Comportamental.

A seguir, serão abordados os principais conceitos relacionados ao estudo da economia comportamental. Serão mencionadas em suas linhas mestras as concepções teóricas que revolucionaram a teoria da tomada de decisão, trazendo elementos para o aperfeiçoamento do modelo da escolha racional até então vigente.

Cumprе esclarecer, desde já, que se trata de um processo de evolução e aprimoramento teórico, que de modo algum invalida a relevância do modelo da escolha racional, propugnado pela teoria econômica neoclássica.

As teorias a seguir referidas foram precursoras e serviram de base para as reflexões trazidas pela economia comportamental.

2.1.1. Racionalidade Limitada (*Bounded Rationality*)

No estudo da racionalidade limitada, é necessário fazer referência a Herbert Simon⁴¹, um dos pioneiros na identificação do conceito, precursor de Daniel

⁴¹ Em razão do trabalho de pesquisa desenvolvido, que foi precursor no processo de tomada de decisões dentro de organizações econômicas, com destaque para o artigo intitulado *A Behavioral Model of Rational Choice* (SIMON, 1955), publicado em 1955 no *Quarterly Journal of*

Kahneman e Amos Tversky⁴², que posteriormente elaboraram a Teoria do Prospecto ou da Perspectiva, explicitada no próximo tópico.

Simon trouxe contribuições relevantes para áreas como comportamento organizacional, ciência computacional, psicologia e economia, tendo como ponto comum e linha mestra essencial em seu trabalho a abordagem do modo como os seres humanos tomam decisões (HALLSWORTH; KIRKMAN, 2020, p. 27).

O autor (SIMON, 1955, p. 114) apresenta um modelo dinâmico mais realista para descrever o processo decisório, diferente do modelo estático racional até então proposto pela teoria econômica neoclássica, propugnando pela demonstração de que a racionalidade humana é limitada⁴³.

A Teoria da Racionalidade Limitada afirma que, em vez de uma busca compreensiva pela opção que oferece os máximos benefícios (maximização dos resultados), as pessoas se satisfazem, isto é, usam atalhos mentais para encontrar e selecionar uma opção satisfatória, em vez de ótima, pois possuem recursos cognitivos limitados e precisam tomar decisões rápidas em ambientes complexos (HALLSWORTH; KIRKMAN, 2020, p. 27-28). Explicar-se-á melhor esse conceito a seguir.

Ao afirmar que os seres humanos apresentam racionalidade limitada, Simon também estava reconhecendo a incapacidade cognitiva humana para a resolução de problemas complexos, afastando-se da premissa da racionalidade absoluta. Para justificar seu posicionamento, demonstrou o irrealismo da Teoria da Escolha

Economics, Herbert Alexander Simon, professor e economista alemão, com cidadania americana, foi agraciado com o Prêmio Nobel de Economia no ano de 1978.

⁴² Daniel Kahneman, professor da Universidade de Princeton, também vencedor do Prêmio Nobel de Economia (2002), fez importantes contribuições para o entendimento atual do processo de tomada decisão, a partir da economia experimental. Juntamente com Amos Tversky, Kahneman é um dos responsáveis pela revolução na teoria econômica, e pelo desenvolvimento do que vem sendo hoje denominado de economia comportamental, com especial destaque para o estudo e compreensão dos processos de tomada de decisão, levados a efeito tanto no setor público quanto no setor privado.

⁴³ Herbert Simon assim apresenta o objetivo da pesquisa desenvolvida, materializada no artigo *A Behavioral Model of Rational Choice: The broader aim, however, in constructing these definitions of "approximate" rationality is to provide some materials for the construction of a theory of the behavior of a human individual or of groups of individuals who are making decisions in an organizational context. The apparent paradox to be faced is that the economic theory of the firm and the theory of administration attempt to deal with human behavior in situations in which that behavior is at least "intendedly" rational; while, at the same time, it can be shown that if we assume the global kinds of rationality of the classical theory the problems of internal structure of the firm or other organization largely disappear. The paradox vanishes, and the outlines of theory begin to emerge when we substitute for "economic man" or "administrative man" a choosing organism of limited knowledge and ability. This organism's simplifications of the real world for purposes of choice introduce discrepancies between the simplified model and the reality; and these discrepancies, in turn, serve to explain many of the phenomena of organizational behavior* (SIMON, 1955, p. 114).

Racional, pois há inúmeros fatores⁴⁴, inclusive de natureza biológica, que são limitadores das habilidades cognitivas, da obtenção e processamento de informações, bem como do próprio conhecimento humano, o que acaba impactando o processo de escolha e de tomada de decisão. As capacidades humanas são limitadas, conseqüentemente, a racionalidade também o é.

Os sujeitos no processo de escolha raramente dispõem, para problemas de média complexidade, de informação necessária para identificar e valorar adequadamente (e de modo lógico e racional) todas as opções disponíveis (SIMON, 1955). Assim, segundo o autor (SIMON, 1955, p. 99), a tarefa da Teoria da Racionalidade Limitada por ele proposta seria substituir a racionalidade global do homem econômico por uma espécie de comportamento racional que seja compatível com o acesso à informação e as capacidades computacionais existentes em determinado momento histórico⁴⁵.

Apesar da crítica ao modelo tradicional, a Teoria da Racionalidade Limitada de modo algum invalida ou rejeita por completo a Teoria da Escolha Racional. Diversamente, apenas delimita sua amplitude de abrangência, ao reconhecer que os seus pressupostos dificilmente seriam aplicáveis em situações reais de alta complexidade.

Enquanto no modelo da escolha racional o indivíduo seria sempre conhecedor de todas as alternativas de escolha e da totalidade das informações relevantes relacionadas a cada opção, na Teoria da Racionalidade Limitada essa premissa só se considera viável em um número reduzido de situações que tenham por características a simplicidade e transparência (BEZ, 2021, p. 90).

Também a maximização da utilidade proposta pela Teoria da Escolha Racional é questionada, uma vez que, no mundo real com atores também reais, a busca pela “melhor escolha” é relativizada pela opção que se mostre satisfatória, ou seja, o indivíduo não necessariamente efetuará a “melhor” escolha dentre todas as

⁴⁴ Dentre esses fatores, podem ser também citados aqueles de cunho subjetivo, motivacional ou psicológico, inerentes ao ser humano.

⁴⁵ Na redação original, Simon afirma que a tarefa da Teoria da Racionalidade Limitada: *is to replace the global rationality of economic man with a kind of rational behavior that is compatible with the access to information and the computational capacities that are actually possessed by organisms, including man* (SIMON, 1955, p. 99).

possíveis, mas se contentará com aquela que reputar satisfatória e suficiente aos seus interesses⁴⁶.

Conforme a concepção de racionalidade limitada, nem todas as decisões são ótimas, exatamente porque existem restrições ao processamento de informação pelos seres humanos, dados os limites de conhecimento (ou mesmo de informações) e de capacidades computacionais (SAMSON, 2015, p. 26).

A Teoria da Racionalidade Limitada de Simon, portanto, antecedeu e trouxe as balizas essenciais para a hoje denominada economia comportamental, especialmente por trazer questionamentos às premissas adotadas pela Teoria da Escolha Racional.

É possível afirmar que a economia comportamental tem se ocupado em demonstrar que fatores supostamente irrelevantes (FSI) são, em verdade, bastante relevantes nas previsões de comportamento, muitas vezes em razão de vieses cognitivos sistemáticos identificáveis (THALER, 2015, p. 38). Como afirmado por Thaler e Sunstein (2023, p. 18), “detalhes mínimos e aparentemente insignificantes podem gerar grandes impactos no comportamento das pessoas”, devendo-se pressupor que “tudo é importante”.

No âmbito jurídico, mais especificamente, no campo interdisciplinar denominado de Análise Econômica do Direito⁴⁷, que trouxe elementos da Ciência Econômica para o Direito, cumpre esclarecer que a abordagem ainda predominante tem por foco as premissas de racionalidade trazidas pela economia tradicional⁴⁸, tais

⁴⁶ Para melhor compreensão e contextualização do que afirmado, cita-se Bianca Bez (2021, p. 95), ao mencionar que “[...] embora a decisão hipoteticamente tomada possa não se revelar às lentes da economia neoclássica como a *melhor* entre todas as opções disponíveis, o sujeito da vida real estará plenamente contente e satisfeito com a escolha realizada, ainda que esta tenha sido sopesada por meio de uma rápida pesquisa na internet”.

⁴⁷ A respeito do tema, merece referência o artigo de Gonçalves e Stelzer (2012), que aponta o contexto histórico do surgimento da Análise Econômica do Direito (*Law and Economics*), além de apresentar relevantes considerações sobre o tema. Segundo os autores (GONÇALVES; STELZER, 2012, p. 87), a Análise Econômica do Direito (*Law and Economics*) “busca a compreensão do universo jurídico partindo de pressupostos e valores metajurídicos pertencentes ao mundo do econômico, aplicáveis, tanto, quando da criação da norma jurídica como quando de sua verificabilidade, já em instância de caso concreto, nas *barras dos tribunais*. Entende-se, pois, que a prática jurídico-econômica de mercado, como discurso vigente, deve fazer refletir fenômeno jurídico-social conforme realidade inevitável e inarredável da previsão legal segundo critérios racional-normativos de maximização de lucros – riqueza – e de eficiência econômica que ocorram dentro de uma dialética social-econômica-normativa construtiva”.

⁴⁸ A Análise Econômica do Direito caracteriza-se pela aplicação de categorias e instrumentos teóricos da Teoria Microeconômica Neoclássica para a explicação e avaliação de instituições e realidades jurídicas. Deve-se ressaltar que sob a denominação de Análise Econômica do Direito, encontram-se escolas e teorias diversas. Alejandro Bugallo Alvarez (2006, p. 52-53) assim sintetiza a origem do movimento e o seu caráter heterogêneo: “Tendo início nos trabalhos de Ronald

como: os indivíduos têm crenças racionais e fazem escolhas também racionais, calculando os ganhos e perdas esperados de cada escolha/decisão (análise do custo e benefício).

Apenas recentemente, a perspectiva da economia comportamental tem suscitado interesse e discussões também na seara jurídica⁴⁹, introduzindo-se elementos essenciais como a racionalidade limitada, força de vontade limitada e interesse próprio limitado (THALER, 2015, p 268). Afirma-se que a economia comportamental traz elementos para tornar mais realista a análise econômica racional então praticada, complementando-a e trazendo novas nuances, sem negá-la por completo⁵⁰. Esse processo também está ocorrendo no meio jurídico, com o advento de pesquisas que contemplam essa abordagem.

A seguir, um exemplo simples para ilustrar o que acima afirmado.

Pela Análise Econômica do Direito, pautada pela Teoria da Escolha Racional, os agentes/indivíduos avaliariam a probabilidade de serem flagrados cometendo algum crime, e a partir disso, calculariam racionalmente os ganhos e perdas esperados (especialmente de natureza econômica), o que seria determinante na escolha do comportamento a ser adotado. Portanto, para a redução do

H. Coase, *The Problem of Social Cost*, *Journal of Law and Economics*, n. 3 (1960), em que analisa o problema do custo social ou efeitos externos produzidos pelas atividades econômicas com críticas ao papel intervencionista do Estado e ênfase na inconsistência da economia de bem-estar, e de Guido Calabresi, *Some Thoughts on Risk Distribution and the Law of Torts*, *Yale Law Journal*, vol. 68 (1961), em que sob a ótica da teoria econômica examina a distribuição do risco como critério de imputação da responsabilidade que informa o direito de danos, tendo recebido novo impulso em 1973 com a publicação de Richard Posner, *Economic Analysis of Law*, que consolida o movimento". Assim prossegue: "O movimento não é homogêneo, ao contrário, congrega várias tendências, tais como a ligada à Escola de Chicago, também denominada *conservadora*, identificada com a figura de Richard Posner, (...); a *liberal-reformista*, com Calabresi como figura representativa e integrada por uma diversidade de autores (...); e uma terceira via, denominada por Lelyanovski como *tendência neoinstitucionalista*, que se separa das anteriores tanto na temática como na metodologia (...)" (ALVAREZ, 2006, p. 53). O Teorema de Coase, que deu início ao movimento, pode ser assim enunciado: na ausência de custos de transação, ou seja, na hipótese de as pessoas poderem negociar facilmente entre si – os recursos fluirão para o uso mais valorizado. Especificamente em relação ao neoinstitucionalismo, nas suas variadas vertentes (inclusive de base econômica, de Douglas North), observa-se que objetiva analisar o "efeito das instituições, com variadas definições, sobre os resultados da ação do Estado e da sociedade [...], propondo um melhor ajuste entre as observações empíricas e seus contextos históricos e sociais" (RIBEIRO, 2019, p. 867). Diante do exposto, conclui-se que as abordagens e estudos identificados como Análise Econômica do Direito não se referem propriamente à economia comportamental. Diferentemente, têm por pressupostos aqueles adotados pela Teoria da Escolha Racional, ainda que com certas variações.

⁴⁹ E nem poderia ser diferente, considerando-se que a consolidação da economia comportamental no campo econômico também dependeu de um processo gradual, não sendo unânime até hoje.

⁵⁰ Nas palavras de Richard Thaler (2015, p. 271), "o verdadeiro motivo da economia comportamental é esclarecer comportamentos que estão em conflito com o modelo racional padrão".

cometimento de crimes, seria necessário aumentar a punição (sanção) e a fiscalização, ou seja, a probabilidade de as pessoas serem flagradas cometendo o ato ilícito.

A economia comportamental, por sua vez, destaca outra nuance em sua conclusão. Exemplificativamente, a simples modificação da percepção do agente de ser pego ou flagrado cometendo um crime, sem a modificação real da probabilidade de tal fato vir a ocorrer, já poderia ser suficiente para modificar o comportamento do agente, independentemente do aumento da punição. Nota-se que a modificação da mera “percepção” do agente, ainda que não corresponda à realidade, poderia trazer os efeitos positivos desejados e previstos pela análise econômica tradicional.

Um dos motivos relevantes apto a explicar o cenário trazido pela Teoria da Racionalidade Limitada, para além dos vieses que serão abordados mais à frente, diz respeito às restrições e limitações relativas ao acesso à informação. Há restrições relacionadas à própria limitação biológica no processamento das informações, como aquelas associadas à limitação do tempo e capacidade de atenção dos seres humanos, falhas e limitação de memória para lembrar com exatidão dos fatos, situações e da própria informação. Também há dificuldades associadas à compreensão, especialmente no que se refere a organizar, resumir e utilizar a informação, estabelecendo relações causais, além de problemas associados à própria comunicação e compartilhamento de informação.

Os seres humanos tomadores de decisão tendem a simplificar determinado problema, mediante a utilização de número relativamente pequeno de informações, combinadas de maneira simples. As escolhas são feitas por exclusão, adotando-se critérios ou dimensões hierarquizadas, geralmente ponderadas de forma diferente, excluindo-se aquelas alternativas que não correspondem ou não atendem à dimensão/critério selecionada⁵¹.

Também é identificada a tendência de os agentes tomadores da decisão (seres humanos) buscarem decompor os problemas em diversos componentes, na tentativa de solucioná-los individualmente, especialmente em se tratando de uma

⁵¹ Como exemplo, cita-se a seleção de imóveis para moradia, a serem visitados pelo inquilino ou comprador. Como não é possível visitar todos os imóveis disponíveis em um município, são estabelecidos critérios como: preço do aluguel, localização do imóvel, número de quartos, área de lazer, etc. A eleição desses critérios, hierarquizados conforme a vontade e a prioridade do interessado, permite a redução das opções e a visita dos imóveis para a seleção e posterior tomada de decisão pela locação/compra. Pode existir um imóvel excelente (que configuraria a “melhor escolha” considerando todos os elementos envolvidos) que tenha sido preterido em razão da eleição dos critérios e desconhecimento de todas as informações, o que faz parte do processo.

escolha complexa (KAHNEMAN, 2012, p. 151). Contudo, esse processo de decomposição pode se revelar falho, se os problemas se mostrarem fortemente conectados.

Constata-se, pois, a existência de elementos que conduzem à racionalidade limitada.

2.1.2 Teoria do Valor, da Perspectiva ou do Prospecto

Daniel Kahneman e Amos Tversky (KAHNEMAN; TVERSKY, 1979) elaboraram relevante teoria sobre a tomada de decisões, denominada Teoria do Prospecto, também conhecida como Teoria da Perspectiva ou Teoria do Valor, a partir da realização de diversos experimentos que serviram de suporte às concepções teóricas propostas.

Demonstraram que havia desvios sistemáticos (anomalias) em relação às decisões efetivamente tomadas pelos seres humanos, em comparação ao preconizado e previsto pelos modelos tradicionais. Também apontaram que esses desvios poderiam ser previstos e incorporados aos modelos econômicos até então pautados pela Teoria da Escolha Racional (HALLWORTH; KIRKMAN, 2020, p 29).

De início, para melhor compreensão, é preciso considerar a existência de dois tipos diferentes de teorias: a normativa e a descritiva. Teorias normativas prescrevem o “dever ser”, ou seja, como deveria ser e qual seria o comportamento correto (dotado de consistência lógica). A Teoria da Escolha Racional, por exemplo, seria uma teoria normativa, prescrevendo qual deveria ser a atuação do agente a partir de uma escolha pautada pela racionalidade econômica.

O grande problema da Teoria Econômica Tradicional é o uso de uma única teoria tanto para propósitos normativos quanto descritivos (THALER, 2015, p. 41). Essa perspectiva é superada pela Teoria do Prospecto, que tenta trazer um modelo econômico descritivo capaz de efetivamente retratar o comportamento humano.

Em poucas palavras, a Teoria do Prospecto parte da constatação de que diversas decisões estão embasadas em crenças dos seres humanos sobre a probabilidade de ocorrência de eventos futuros e incertos, sendo possível identificar certos padrões de comportamento. A partir dessa perspectiva, busca-se verificar e analisar os fatores que determinam essas crenças em determinadas situações, especialmente na forma como os indivíduos avaliam a probabilidade de ocorrência de um evento e a predição de valores, no âmbito da incerteza.

A Teoria do Prospecto descreve diversas inconsistências no modelo de escolha racional no que se refere à tomada de decisão, apontando que as preferências dos indivíduos violam sistematicamente os axiomas e as previsões estabelecidas pela perspectiva econômica neoclássica. Pela Teoria da Perspectiva, por exemplo, evidencia-se a sensibilidade maior dos seres humanos a mudanças do que a estados definidos (pontos de referência), o que impactará a escolha, no que difere da Teoria da Utilidade Esperada⁵².

Uma das descobertas advindas da Teoria do Prospecto foi exatamente a constatação da sensibilidade dos seres humanos às mudanças (como ganhos e perdas), e o maior impacto psicológico que a perda tem nas pessoas se comparada ao ganho equivalente⁵³ ou de idêntica mensuração, ou seja, as pessoas reagem de modo diferente em relação a perdas e ganhos.

O efeito negativo de determinada perda é duas vezes mais intenso do que o efeito positivo (a satisfação) causado pelo ganho equivalente, ou seja, as pessoas são consideravelmente mais sensíveis à perda do que ao ganho, muito embora a dimensão numérica considerada possa ser idêntica.

Identificou-se, assim, a aversão à perda, que impacta a tomada de decisão e que até hoje tem grande relevância nos estudos sobre economia comportamental.

A Teoria da Perspectiva também se relaciona à propensão de se assumir riscos, o que aumenta quando há possibilidade de perda, se comparado à possibilidade de ganho⁵⁴. Exemplificativamente, a incerteza em relação à perda de

⁵² O conceito de utilidade esperada adiciona a “probabilidade de ocorrência de eventos” como mais uma variável no processo de tomada de decisão. Na Teoria da Utilidade Esperada, “a preferência/escolha deve seguir uma média ponderada que considera tanto o valor de utilidade das opções, quanto a probabilidade dos eventos esperados (incerteza)” (MATURANA, LANDEIRA-FERNANDEZ; MOGRABI, 2023, p. 39). Tal teoria configura um importante legado da Teoria Econômica Neoclássica exatamente “por contribuir para uma sistematização da tomada de decisão que levava em conta tanto a magnitude de valor das opções (utilidade), quanto a probabilidade de ocorrências dos desfechos esperados (risco)” (MATURANA, LANDEIRA-FERNANDEZ; MOGRABI, 2023, p. 39). Segundo essa teoria, a utilidade de um ganho é aferida a partir da comparação objetiva entre as utilidades de dois estados de riqueza. Não se considera a distinção entre ganhos e perdas e o impacto psicológico que pode acarretar nos comportamentos, em relação à aversão ou busca do risco, conforme o contexto ou a perspectiva, elementos trazidos pela Teoria do Prospecto (ou da Perspectiva).

⁵³ A título explicativo: as perdas são sentidas duas vezes mais do que os ganhos fazem a pessoa se sentir bem. Nas palavras de Thaler (2015, p. 48), “o fato de uma perda doer mais do que o prazer de um ganho equivalente é chamado de aversão à perda”.

⁵⁴ Thaler (2015, p. 95) traz o seguinte exemplo para demonstrar o fenômeno constatado: se for perguntado às pessoas se elas preferem ter a certeza de perder R\$100,00 ou participar de uma aposta na qual tenham 50% de chance de perder R\$ 200,00 e 50% de chance de não perder nada, a maioria escolherá apostar. Os resultados se invertem quando a escolha se refere a um ganho

maior valor é considerada pelos seres humanos uma escolha melhor do que a certeza de perda menor. Infere-se que, em um contexto de perda (ou para evitá-la), há a propensão dos indivíduos de assumirem mais riscos. Vê-se, pois, que a perda certa é muito aversiva aos humanos, o que impulsiona a assunção do risco⁵⁵.

Como destacam Kahneman e Tversky (1979, p. 263), as pessoas subestimam resultados que são meramente prováveis em comparação com resultados obtidos com certeza⁵⁶. Assim prosseguem os autores: essa tendência, chamada de efeito de certeza, contribui para a aversão ao risco em escolhas que envolvem ganhos certos e à busca do risco em escolhas envolvendo perdas certas⁵⁷.

Vê-se que o valor atribuído a perdas e ganhos varia, sendo mais acentuado para a perda. Também é constatada a influência da certeza da ocorrência de determinado fenômeno (ganho ou perda), o que contribui para a aversão ou para a maior tendência do indivíduo à assunção de riscos, cuja preferência de escolha varia conforme o contexto apresentado (certeza de ganho ou de perda).

Afirma Kahneman (2012, p. 487) que, a partir da Teoria da Perspectiva, chega-se a duas conclusões: “as pessoas atribuem valores a ganhos e perdas, mais do que à riqueza, e os pesos de decisão que atribuem a resultados são diferentes de probabilidades”. Seres humanos tendem a dar grande valor à certeza e também atribuem peso excessivo a resultados improváveis, mas possíveis, ou seja, de pequeno risco de ocorrência, o que impacta a tomada de decisão. A probabilidade de um evento raro ser superestimada decorre do viés confirmatório da memória/lembrança.

Constata-se, assim, que o impacto emocional imediato de ganhos e perdas é diferente e leva ao comportamento de aversão ou busca do risco, a depender da situação. Há, pois, uma percepção e valoração subjetiva das perdas e ganhos, que não corresponde à repercussão financeira isolada e à utilidade esperada,

garantido de R\$ 100,00 e a chance de 50% de poder receber R\$ 200,00 ou zero. Nesse caso, a preferência é pelo ganho certo.

⁵⁵ Segundo a Teoria da Perspectiva, os “tomadores de decisão tendem a preferir a coisa segura à aposta (eles são avessos ao risco) quando os resultados são bons. Eles tendem a rejeitar a coisa segura e aceitar a aposta (eles buscam o risco) quando ambos os resultados são negativos” (KAHNEMAN, 2012, p. 568).

⁵⁶ Conforme texto original (KAHNEMAN; TVERSKY, 1979, p. 263): [...] *people underweight outcomes that are merely probable in comparison with outcomes that are obtained with certainty.*

⁵⁷ Na redação original: *This tendency, called the certainty effect, contributes to risk aversion in choices involving sure gains and to risk seeking in choices involving sure losses* (KAHNEMAN; TVERSKY, 1979, p. 263).

contrariando a suposição de racionalidade apregoada pela Teoria da Escolha Racional.

Afasta-se da abordagem eminentemente matemática e racional de preferências estáveis, em contextos de informação completa e disponível, como preconizado pelo modelo da escolha racional, para se propor outra perspectiva. Essa nova perspectiva admite que a escolha pode variar conforme a questão é apresentada (enquadramento ou *framing*), reconhecendo-se que “o indivíduo deixará guiar-se por suas sensações e emoções de ganhos e perdas imediatos em detrimento de perspectivas futuras e calculadas de maximização de utilidade” (BEZ, 2021, p. 112).

Portanto, a forma de apresentação de propostas ou opções de escolha, isto é, o enquadramento como perda ou ganho, pode estimular o comportamento de aversão (no caso da perda) ou de busca pelo risco (no caso de ganho), a depender de como a situação e o contexto são percebidos pelo indivíduo.

Constata-se que as ideias fundamentais trazidas pela Teoria da Perspectiva abarcam a existência de pontos de referência, contextualizadas com a importância das modificações de estado/situação e o fato de que as perdas são mais impactantes dos que os ganhos correspondentes (KAHNEMAN, 2012, p. 456). Trata-se de teoria que, sem dúvida, revolucionou o pensamento econômico e serviu de fundamento para o que hoje é concebido como economia comportamental.

2.1.3. O Sistema Dual do Pensamento Humano: Intuição *versus* Racionalidade

Também é relevante fazer referência ao sistema dual⁵⁸ descrito por Kahneman (2012) na obra *Rápido e devagar: duas formas de pensar*, que associa o córtex pré-frontal ao pensamento consciente e racional (lento, reflexivo e contemplativo), ao passo que o sistema límbico (responsável pelo controle e processamento das emoções) estaria associado ao pensamento rápido, impulsivo e intuitivo. A existência desse sistema é corroborada e confirmada por pesquisas recentes na área de neurociências e neuroeconomia⁵⁹. Esclarece-se que se trata de

⁵⁸ A estrutura teórica de sistema dual é consolidada na Psicologia Cognitiva e Social na década de 1990, tendo sido utilizada por Daniel Kahneman para explicar por que nossas avaliações e decisões com frequência não estão em conformidade com as noções formais e expectativas projetadas de racionalidade (SAMSON, 2015, p. 30).

⁵⁹ A neuroeconomia considera a influência de aspectos como justiça, confiança e reciprocidade nas decisões sociais, além de abordar o funcionamento do cérebro humano na tomada de decisões, com destaque para as decisões com repercussões econômicas. Trata-se de área

modelo teórico que explicita o modo de funcionamento do pensamento humano e não da descrição precisa de um sistema biológico específico.

O pensamento intuitivo estaria relacionado ao Sistema 1, ao passo que o Sistema 2 relaciona-se ao processo deliberado, ordenado e sistemático de raciocínio, também estando associado ao autocontrole. Há, portanto, dois modos distintos de pensar.

Deve-se ressaltar que a intuição (relacionada ao Sistema 1) corresponderia ao reconhecimento de informação armazenada na memória, decorrente de experiência prévia.

O Sistema 1 opera de modo rápido e automático, com pouco esforço, de modo instintivo e quase involuntário. O Sistema 2, diferentemente, aloca atenção e esforço em atividades mentais mais complexas, que demandam grande esforço cognitivo e concentração. Ambos os sistemas funcionam de modo coordenado e integrado, de modo a minimizar o esforço e otimizar o desempenho⁶⁰.

No sistema intuitivo (sistema 1)⁶¹ são gerados sentimentos e impressões que conformam nossas crenças e acabam influenciando as escolhas. Nas palavras de Kahneman (2012, p. 78): “o Sistema 1 fornece as impressões que muitas vezes

interdisciplinar, tendo como base “teorias e modelos decisórios da economia, estudos empíricos e teóricos da psicologia e o estudo dos processos neurais advindos das neurociências” (MATURANA; LANDEIRA-FERNANDEZ; MOGRABI, 2023, p. 56).

⁶⁰ Daniel Kahneman (2012, p. 31) assim descreve o funcionamento coordenado e integrado dos dois sistemas, em verdadeiro processo de divisão de trabalho, objetivando a eficiência: “O Sistema 1 gera continuamente sugestões para o Sistema 2: impressões, intuições, intenções e sentimentos. Se endossadas pelo Sistema 2, impressões e intuições se tornam crenças, e impulsos se tornam ações voluntárias. Quando tudo funciona suavemente, o que acontece na maior parte do tempo, o Sistema 2 adota as sugestões do Sistema 1 com pouca ou nenhuma modificação. Você geralmente acredita em suas impressões e age segundo seus desejos, e tudo bem – normalmente. Quando o Sistema 1 funciona com dificuldade, ele recorre ao Sistema 2 para fornecer um processamento mais detalhado e específico que talvez solucione o problema do momento. O Sistema 2 é mobilizado quando surge uma questão para a qual o Sistema 1 não oferece uma resposta [...]” (KAHNEMAN, 2012, p. 31).

⁶¹ Kahneman (2012, p. 141-142) aponta as seguintes características do Sistema 1: (a) gera impressões, sentimentos e inclinações que, quando endossados pelo Sistema 2, tornam-se crenças, atitudes e intenções; (b) opera automática e rapidamente, com pouco ou nenhum esforço, e sem nenhum controle voluntário; (c) pode ser programado pelo Sistema 2 para mobilizar a atenção quando um padrão particular é detectado; (d) executa reações especializadas e gera intuições também especializadas, após um treinamento adequado; (e) cria um padrão coerente de ideias ativadas na memória associativa; (f) estabelece uma sensação de conforto cognitivo com ilusões de veracidade, sentimentos prazerosos e vigilância reduzida; (g) distingue o surpreendente do normal; (h) infere e cria causas e intenções; (i) negligencia ambiguidade e suprime dúvidas; (j) tem propensão a acreditar e confirmar; (k) exagera a consistência emocional (efeito halo); (l) foca a evidência existente e ignora a evidência ausente; (m) gera um conjunto limitado de avaliações básicas; (n) representa conjuntos por normas e protótipos; (o) por vezes substitui uma questão difícil por uma mais fácil (heurística); (p) é mais sensível a mudanças do que a estados (teoria da perspectiva); (q) reage com mais intensidade a perdas do que a ganhos (aversão à perda); (r) contextualiza os problemas de decisão de forma isolada.

se transformam em suas crenças, e é a fonte dos impulsos que muitas vezes se tornam suas escolhas e suas ações”.

O Sistema 1 cria sentido e faz com que o mundo seja percebido de forma mais ordenada, simples, previsível e coerente do que é na realidade. Como afirma Kahneman (2012, p. 270), “a ilusão de que se compreende o passado alimenta a ilusão adicional de que se pode prever e controlar o futuro”.

Muitas das decisões dos seres humanos decorrem do conforto cognitivo e da coerência associativa, a partir da atuação do Sistema 1, e estão pautadas em ilusões⁶² que não guardam correspondência com a realidade⁶³. O Sistema 1 mostra-se extremamente dependente do contexto, e estímulos despercebidos no ambiente têm potencial de influenciar os pensamentos e ações.

Destaca Kahneman (2012, p. 324) que a confiança subjetiva em determinado julgamento não representa necessariamente a avaliação raciocinada da probabilidade de acerto do julgamento. Diferentemente, a “confiança é um sentimento que reflete a coerência da informação e o conforto cognitivo de processá-la” (KAHNEMAN, 2012, p. 324).

Contudo, os seres humanos tendem a acreditar que todas as suas escolhas e decisões são formadas a partir da ação do Sistema 2, ou seja, do sistema racional de pensamento, o que não corresponde à realidade. Os humanos são altamente influenciados em suas escolhas e tomam decisões a partir do modo de pensar intuitivo e automático (Sistema 1), ou seja, sem muita reflexão, o que pode gerar algumas falhas de julgamento, sob determinadas circunstâncias⁶⁴.

É exatamente a partir do julgamento humano intuitivo, ou seja, pautado pelo Sistema 1 e caracterizado pelo pensamento rápido, que são identificadas as

⁶² Segundo Kahneman (2012, p. 336), os especialistas ou pessoas que adquirem mais conhecimento tendem a desenvolver uma ilusão acentuada de sua habilidade, tornando-se irrealisticamente superconfiantes nos seus prognósticos. Trata-se da denominada ilusão de habilidade.

⁶³ Para Kahneman (2012, p. 334), “a ilusão de que compreendemos o passado fomenta a superconfiança em nossa capacidade de prever o futuro”. Até mesmo a história da humanidade é apresentada como um processo causal e encadeado de eventos, numa relação de causa e efeito, desprezando-se a aleatoriedade de determinados fatos e circunstâncias. Mas “a realidade emerge das interações de muitos agentes e forças diferentes, incluindo o acaso cego, muitas vezes produzindo resultados grandes e imprevisíveis” (KAHNEMAN, 2012, p. 338). Reconhece o autor que tendências de curto prazo podem ser previstas com maior probabilidade de êxito, mas também deve ser admitida a inevitabilidade de erros de previsão do futuro a longo prazo, até porque o mundo é imprevisível.

⁶⁴ Kahneman, Sibony e Sunstein defendem que “algumas falhas realmente são causadas por erros previsíveis associados a vieses psicológicos específicos”, propugnando a “viabilidade de intervenções para reduzir o viés (e o ruído) em julgamentos e decisões” (KAHNEMAN; SIBONY; SUNSTEIN, 2021, p.162).

heurísticas e os vieses. Heurísticas são as operações mentais simplificadoras utilizadas quando é percebida uma questão complicada.

Geralmente, as heurísticas, produzidas pelo Sistema 1 (pensamento rápido e intuitivo), são úteis e conduzem a respostas adequadas, o que ocorre na maior parte das vezes. Contudo, podem também levar a vieses⁶⁵, descritos como erros sistemáticos e previsíveis de julgamentos (KAHNEMAN; SIBONY; SUNSTEIN, 2021, p.159).

Considerando que o Sistema 1 opera automaticamente, com base em poucas evidências e conclusões precipitadas, erros decorrentes do julgamento e do pensamento intuitivo, em determinadas circunstâncias, são difíceis de prevenir. Os vieses nem sempre podem ser evitados, pois o Sistema 2 pode não perceber ou apontar o erro, o que demandaria monitoramento acentuado e diligente do Sistema 2, o que nem sempre ocorre (KAHNEMAN, 2012, p. 36).

A seguir, serão melhor explicitados os vieses e as heurísticas.

2.1.4. Heurísticas e Vieses

Os agentes decisórios reconhecem certos padrões em determinadas situações e aplicam regras simplificativas do que seria o comportamento adequado nesses casos, replicando-o na tomada de decisão. Esse procedimento denomina-se heurística, ou seja, heurísticas são regras simplificadoras de decisão utilizadas na solução de problemas complexos. Trata-se de atalhos cognitivos ou regras práticas que auxiliam na realização de julgamentos e tomadas de decisão.

Na definição trazida por Kahneman (2012, p. 133): “*heurística* é um procedimento simples que ajuda a encontrar respostas adequadas, ainda que geralmente imperfeitas, para perguntas difíceis”. Em geral, as heurísticas mostram-

⁶⁵ Sobre os vieses, seus diversos significados e a compreensão do conceito da forma utilizada pela economia comportamental, merece referência o seguinte excerto da obra *Ruído* (referenciada ao final): “Erros de julgamento sistemáticos já foram demonstrados em muitas áreas, e o termo viés é usado hoje em muitos domínios, incluindo nos negócios, na política, na elaboração de políticas públicas e na jurisprudência. Do modo como a palavra é em geral usada, seu significado é amplo. Além da definição cognitiva que usamos aqui (referindo-se a um mecanismo psicológico e ao erro que esse mecanismo tipicamente produz), a palavra é com frequência usada para sugerir que alguém é tendencioso contra determinado grupo (por exemplo, vieses de gênero ou vieses raciais). Também pode significar que a pessoa prefere uma conclusão particular, como quando ouvimos falar de alguém tendencioso devido a um conflito de interesses ou a uma opinião pública. Incluímos esses tipos de viés em nossa discussão sobre a psicologia dos erros de julgamento porque todo viés psicológico causa tanto viés estatístico quanto ruído” (KAHNEMAN; SIBONY; SUNSTEIN, 2021, p. 161).

se bastante úteis por possibilitarem a redução de tarefas complexas de avaliação de probabilidades, porém, às vezes conduzem a erros graves e sistemáticos.

Tversky e Kahneman (1974, p. 1124-1127) identificaram como primeira heurística ou atalho mental a heurística da representatividade (*representativeness heuristic*) ou similaridade, segundo a qual os indivíduos avaliam a probabilidade de realização de uma situação a partir do grau de representação ou semelhança de um elemento com outro elemento já conhecido, inclusive a partir de estereótipos que não necessariamente correspondem à realidade⁶⁶. A heurística da representatividade, como se vê, acarreta a desconsideração de fatores ou informações relevantes, que poderiam afetar a hipótese e a escolha.

Deve-se ressaltar que há situações em que os estereótipos⁶⁷ que induzem os julgamentos de representatividade, através da simplificação da realidade, mostram-se corretos. Contudo, não se pode desconsiderar que em vários outros casos, essa heurística levará a erros de julgamento, em decorrência do fato de informações relevantes serem negligenciadas.

A segunda heurística identificada (TVERSKY; KAHNEMAN, 1974, p. 1127-1128), foi denominada de heurística da disponibilidade (*availability heuristic*), isto é, há a tendência de as pessoas avaliarem a probabilidade de ocorrência (frequência) de determinado evento conforme a facilidade com que essas situações são lembradas e trazidas à memória. Como afirma Massimo Patelli-Palmarini (1994, p.

⁶⁶ Um dos exemplos referidos por Tversky e Kahneman (1974, p. 1124) para demonstrar a “heurística da representatividade” foi uma pesquisa realizada em que os participantes tinham que tentar descobrir a profissão de uma pessoa a partir do conhecimento de algumas características pessoais. A seguinte situação foi criada e era apresentada por escrito aos participantes: “Steve é muito tímido e reservado, possui pouco interesse em pessoas, gosta de ordem e estrutura e tem paixão por detalhes”. A partir dessa hipótese descrita, fez-se a seguinte pergunta: Steve seria bibliotecário ou vendedor de carros? A maioria dos entrevistados respondeu que a profissão de Steve era bibliotecário, em função do estereótipo, desconsiderando o dado objetivo de que a quantidade de vendedores de carro é bastante superior ao quantitativo de bibliotecários, portanto, a maior probabilidade seria de Steve possuir a profissão de vendedor e não de bibliotecário.

⁶⁷ Estereótipos podem ser definidos como afirmações sobre um grupo que são, ainda que provisoriamente, aceitas como aplicáveis a todos os integrantes (individualmente). Os estereótipos representam o modo como os seres humanos pensam em categorias, ainda que possam se revelar corretos ou falsos. Apesar de serem vistos comumente como algo negativo, não o são necessariamente, podendo ser úteis em determinados contextos. Destaca Kahneman (2012, p. 225) que, em contextos sociais sensíveis, não é aceitável extrair conclusões possivelmente errôneas e equivocadas sobre o indivíduo a partir de estatísticas do grupo. “A norma social contra estereotipar, incluindo a oposição à elaboração de perfis de grupo, tem sido altamente benéfica na criação de uma sociedade mais civilizada e mais igualitária. Ela é útil para lembrar, porém, que negligenciar estereótipos válidos inevitavelmente resulta em julgamentos aquém do ideal. A resistência a estereotipar é uma posição moral louvável, mas a ideia simplista de que a resistência não tem um custo é errada. Os custos são algo que vale a pena pagar na conquista de uma sociedade melhor, mas negar que eles existem, embora seja satisfatório para a alma e politicamente correto, não é cientificamente defensável” (KAHNEMAN, 2012, p. 225-226).

128, tradução nossa): “quanto mais fácil é imaginar um evento ou situação, e quanto mais a ocorrência nos impressionar emocionalmente, maior é a probabilidade de pensarmos que se trata de evento frequente”⁶⁸.

Trata-se de heurística de julgamento que induz a estimativa do tamanho de uma categoria ou a frequência de um evento determinado a partir da impressão subjetiva decorrente da facilidade com que essas ocorrências vêm à mente. Assim, eventos impactantes, geralmente com grande cobertura midiática, e que exatamente por esses motivos são mais facilmente trazidos à memória, tendem a ocasionar um viés de exagero da frequência de sua ocorrência⁶⁹.

Nas palavras de Kahneman (2012, p. 186), “o mundo em nossas cabeças não é uma réplica precisa da realidade; nossas expectativas sobre a frequência dos eventos são distorcidas pela preponderância e intensidade emocional das mensagens às quais somos expostos”⁷⁰.

Conceito que decorre da heurística da disponibilidade e acaba impactando as políticas públicas é a denominada cascata de disponibilidade (*availability cascade*). Trata-se de uma cadeia ou sequência de eventos autossustentável, que pode ter início em notícias veiculadas pela mídia sobre um evento menor, e posteriormente ganhar amplitude, levando ao pânico coletivo e à necessidade de ação governamental em larga escala, através de políticas públicas⁷¹. Cascatas de disponibilidade são reais e podem acarretar distorções nas prioridades na alocação de recursos públicos (KAHNEMAN, 2012, p. 194) e na elaboração de políticas públicas.

Outra heurística que pode ser citada é a heurística da ancoragem (*anchoring heuristic*), isto é, em situações especialmente relacionadas a estimativas numéricas, as pessoas determinam a probabilidade de algum acontecimento ou estimam o valor

⁶⁸ Na redação original (PALMARINI; 1994, p. 128): *the easier it is to imagine an event or a situation, and the more the occurrence impresses us emotionally, the more likely we are to think of it as also objectively frequent*.

⁶⁹ Como exemplos, citam-se atentados terroristas, acidentes de aviões e outras catástrofes, que acabam acarretando a sensação de que sua frequência é muito maior do que a realidade, gerando falsas estimativas.

⁷⁰ A propósito, a mídia tem um papel essencial ao moldar o interesse do público, mas também ser por ele moldada (Kahneman, 2012, p. 186).

⁷¹ Kahneman (2012, p. 191) assim exemplifica e descreve a cascata de disponibilidade: “Em determinadas ocasiões, uma matéria na mídia sobre algum risco capta a atenção de um segmento do público, que fica agitado e preocupado. Essa reação emocional se torna uma notícia em si mesma, motivando cobertura adicional da mídia, que por sua vez gera ainda maior preocupação e envolvimento”. Prossegue afirmando que “a questão se torna politicamente importante porque está na cabeça de todo mundo, e a reação do sistema político é orientada pela intensidade do sentimento público”.

a partir de um ponto de partida ou valor inicial, que passa a ser considerado o ponto de referência (TVERSKY; KAHNEMAN, 1974, p. 1128-1130). Esse fenômeno caracterizado pela fixação de um ponto de referência é conhecido como ancoragem, e é muito comum e deliberadamente utilizado em negociações.

O efeito de ancoragem ocorre “quando as pessoas consideram um valor particular para uma quantidade desconhecida antes de estimar essa quantidade” (KAHNEMAN, 2012, p. 159). Observa-se, nessa situação, um dos resultados mais significativos e impactantes da psicologia experimental: a estimativa posterior fica próxima do número inicialmente considerado, motivo pelo qual é utilizada a imagem representativa de uma âncora.

Geralmente, em uma negociação, o primeiro a falar (apresentar o preço, por exemplo) leva vantagem, pois o “receptor da ancoragem involuntariamente é compelido a pensar de que maneiras sua oferta poderia ser razoável” (KAHNEMAN; SIBONY; SUNSTEIN, 2021, p. 168). Para os autores (KAHNEMAN; SUNSTEIN, 2021), o ser humano sempre busca encontrar um sentido (coerência) na informação recebida, ainda que pareça inicialmente implausível, automaticamente a mente humana elabora considerações para afastar a implausibilidade, o que justifica o processo de ancoragem

O principal erro de julgamento decorrente dessa heurística é a constatação de que pontos de partida ou de referência diversos geram também diferentes estimativas de resultado, que podem estar substancialmente distantes da resposta/opção correta.

Há outras heurísticas passíveis de serem mencionadas, como, por exemplo, a heurística do afeto, que se refere aos sentimentos positivos ou negativos, e também às reações emotivas passíveis de influenciar o comportamento do agente na tomada de decisão (BEZ, 2021, p. 249). Em outras palavras, “as pessoas deixam que suas simpatias e antipatias determinem suas crenças acerca do mundo” (KAHNEMAN, 2012, p. 139).

Através da heurística do afeto, as pessoas fazem os julgamentos e tomam decisões a partir de suas emoções e sentimentos, sem terem a real consciência ou percepção de que isso ocorre. Atuam mediante coerência associativa, simplificando

a realidade, ou seja, se algo é apreciado afetivamente, mentalmente afastam-se os aspectos negativos, e pensa-se só nos benefícios ou fatores positivos⁷².

Para Carvalho (2018, p. 79), o processo heurístico corresponde a uma forma adaptativa para redução de incertezas, que surgiu com a evolução humana. O indivíduo, ao se deparar com a necessidade de escolha sob incerteza, decorrente da deficiência de informação, por exemplo, tende a estimar probabilidades para a ocorrência de possíveis consequências. Estimativas subjetivas para a tomada de decisão são adotadas, todavia, não são totalmente precisas. Erros de julgamento decorrem dos vieses que todos os seres humanos têm.

Como os seres humanos apresentam tempo e capacidade cerebral limitados, baseiam-se naquilo que lhes é praxe, ou seja, nas heurísticas, para auxiliá-los no julgamento, o que faz com que cometam erros previsíveis, em razão dos vieses (THALER, 2015, p. 36-37). Vê-se que heurísticas são atalhos ou artifícios que auxiliam a tomada de decisão, poupando atividade mental.

As heurísticas mostram-se, em princípio, benéficas por permitirem que decisões rápidas sejam tomadas. Contudo, tais atalhos mentais também podem conduzir a uma escolha equivocada, que não representa a melhor opção dentre aquelas disponíveis.

Em outras palavras, heurística pode ser compreendida como uma resposta às limitações cognitivas, gerando a tendência ao comportamento moldado pela tentativa de agir em conformidade com as regras.

Dentre os processos simplificadores fundamentais, pode-se citar o enquadramento (*framing*), ou seja, os agentes no processo de escolha ou tomada de decisão buscam adotar paradigmas para enquadrar determinados problemas, selecionar opções e priorizar preferências⁷³. Geralmente, tais enquadramentos são selecionados a partir de repertórios disponíveis, que são adotados de modo consciente ou não, privilegiando-se os mais recentes.

⁷² Daniel Kahneman (2012, p. 188) assim esclarece o que afirmado: “a heurística do afeto simplifica nossas vidas criando um mundo que é muito mais ordenado do que a realidade. Boas tecnologias apresentam poucos custos no mundo imaginário que habitamos, más tecnologias não tem qualquer benefício e todas as decisões são fáceis. No mundo real, é claro, frequentemente enfrentamos trocas penosas entre benefícios e custos”.

⁷³ Observa-se que as teorias prescritivas/normativas de decisão tendem a perpetuar determinados “enquadramentos”, e indivíduos integrantes da mesma profissão, carreira ou organização comumente são influenciados entre si e acabam adotando o mesmo “enquadramento”.

São identificáveis os efeitos do enquadramento (*framing effects*), ou seja, modos diferentes de apresentar idêntica informação geralmente acarretam diferentes emoções e podem influenciar as escolhas⁷⁴. Esses efeitos são definidos por Kahneman (2012, p. 416) como “mudanças de preferência eventualmente causadas por variações irrelevantes no modo como um problema de escolha é articulado”.

Por sua vez, o viés “denota um vício de julgamento que impede a objetividade do sujeito cognoscente” (CARVALHO, 2018, p. 80). A título exemplificativo, citam-se os preconceitos, estereótipos, otimismo exacerbado, dentre outros vieses.

É possível sistematizar alguns desses vieses cognitivos, que se repetem e são observados no comportamento da maioria dos seres humanos, inclusive de especialistas, quando pensam intuitivamente. Identificados estes padrões, tem-se como elaborar situações e desenhos, aprimorando a arquitetura de escolha, que considerem tais aspectos, possibilitando otimizar o processo de tomada de decisão, e conseqüentemente, também a escolha realizada.

Para Kahneman (2012, p. 667), a melhor compreensão das heurísticas e vieses delas decorrentes poderia contribuir para aprimorar julgamentos e a tomada de decisões em situações de incerteza.

A seguir, com o propósito meramente exemplificativo, serão descritos alguns dos principais vieses⁷⁵ já identificados apresentados pelos seres humanos.

2.1.4.1 *Efeito posse ou efeito dotação e viés do status quo*

O efeito posse, também conhecido como efeito dotação, relaciona-se ao fato de as pessoas valorizarem mais aquilo que já possuem do que aquilo que apenas potencialmente podem possuir, ou seja, bens que são potencialmente acessíveis mas ainda não estão na esfera de dotação da pessoa.

⁷⁴ A título exemplificativo, a afirmação de que “as chances de sobrevivência após uma cirurgia são de 90% (noventa por cento)” causa um impacto mais positivo e tranquilizador ao paciente e familiares do que afirmar que “a mortalidade no período de um mês subsequente à cirurgia é de 10% (dez por cento)”. Veja-se que a informação é a mesma, mas na primeira afirmação, o foco é o índice de sobrevivência, ao passo que na segunda, a informação priorizada refere-se à mortalidade. O enquadramento, portanto, foi distinto, impactando de forma também diversa o receptor da mensagem.

⁷⁵ Realisticamente, os vieses nem sempre podem ser evitados. Para Kahneman (2012, p. 36), o melhor a ser feito é aprender a reconhecer situações em que os enganos/equívocos são mais prováveis de ocorrerem e buscar empreender maior esforço para evitar enganos significativos em questões de considerável relevância, com importante impacto presente ou futuro.

Relaciona-se também à aversão à perda, ou seja, o ser humano se importa e dá mais valor à perda do que a eventual ganho equivalente.

Os experimentos com o efeito posse indicam que as pessoas apresentam a tendência de se apegar aquilo que possuem⁷⁶. Esse fenômeno pode ser explicado pela aversão à perda associada à própria inércia, ou seja, as pessoas tendem a buscar manter a situação que se encontram, salvo se houver uma boa razão que justifique alguma mudança. Trata-se do viés do *status quo*.

Esclarece-se que a referência aqui realizada diz respeito a bens que não são regularmente comercializados e a agentes/pessoas que não são comerciantes. Na hipótese de comércio rotineiro, não se aplica o efeito dotação mencionado.

2.1.4.2 Viés da retrospectiva (*hindsight bias*)

Após determinado acontecimento, as pessoas passam a acreditar que o resultado ocorrido era previsível por todos, inclusive por elas próprias. Ocorrido o fato, as pessoas possuem a tendência e o viés de exagerar a probabilidade de que haviam previsto a sua realização.

Os seres humanos imaginam que realizaram o prognóstico correto, o que não corresponde à realidade. Em verdade, acabam lembrando dos fatos de forma errônea, de modo que pensam que haviam realizado a previsão correta, que teria sido simplesmente confirmada pelos fatos subsequentes.

Tal viés torna quase impossível que uma decisão seja corretamente avaliada, considerando o contexto, as informações e as crenças existentes quando a decisão foi tomada, ou seja, antes de se saber o resultado final⁷⁷. Isso porque, sob o viés da retrospectiva, o resultado ocorrido estaria no campo da obviedade.

⁷⁶ Um dos exemplos comumente citados (THALER, 2019, p. 30-31) é de um professor de Richard Thaler, que comprava vinhos em leilões (pelo preço máximo de 10 dólares a garrafa), mas que se recusava a vender uma das garrafas de sua coleção pelo preço de mercado de 100 dólares ou a comprar o mesmo vinho pelo preço atual, muito embora não se opusesse a bebê-lo. Pela teoria econômica tradicional, o comportamento do professor (e de economia!) não fazia sentido, pois desconsiderava o conceito econômico de custo de oportunidade (aquilo que se renuncia ao fazer determinada atividade). No caso relatado, o custo de oportunidade ao se optar por beber o vinho seria de 100 dólares (o valor que se alcançaria com a venda da garrafa), portanto, não faria sentido o professor se recusar a comprar ou vender a garrafa de vinho pelo preço atual (100 dólares), se não se importava em bebê-lo, mas o fazia. O comportamento do professor, apesar de “não racional”, pode ser justificado pelo fato de que possuir o bem aumenta o seu valor, tornando mais dolorosa a perda (aversão à perda). Trata-se do efeito dotação, ou seja, a disposição de comprar ou vender depende do ponto de referência, no caso, possuir ou não o bem faz diferença.

⁷⁷ Para Kahneman (2012, p. 268), a percepção tardia é cruel com os tomadores de decisão que atuam para os outros (como, por exemplo, médicos, consultores financeiros, diplomatas, políticos, etc.). Isso porque, nas suas palavras, “somos propensos a culpar os tomadores de decisão

Isso é particularmente significativo, por exemplo, na avaliação pela sociedade da atuação e de decisões tomadas por agentes públicos, quando do desenvolvimento de políticas públicas, que posteriormente não surtiram o efeito planejado ou desejado. Sob o viés da retrospectiva, tem-se como evidente que determinado fato ou consequência seria previsível, como por exemplo, o resultado aquém do esperado.

Diante dessa constatação, deve-se observar o conhecimento e as informações que se tinha à época em que a decisão foi tomada, e sabendo-se da existência do viés da retrospectiva, buscar conscientemente minimizá-lo.

2.1.4.3 A dificuldade de autocontrole e o viés do presente (desconto hiperbólico)

Um dos pioneiros a se referir ao problema do autocontrole e autodomínio foi Adam Smith, na obra *Teoria dos Sentimentos Morais*⁷⁸, originalmente publicada em 1759. O economista, a seu modo, já naquela época, fez menção à questão da escolha intertemporal, identificando que o prazer/satisfação que pode ser desfrutado no futuro, daqui a dez anos, por exemplo, interessa pouco se comparado ao que pode ser desfrutado hoje (SMITH, 2015, p. 233).

Se tiverem a oportunidade de escolha, os seres humanos optarão pela satisfação presente⁷⁹ ou mais imediata.

Essas preferências permitem identificar o viés do presente, uma vez que se dá mais peso ou valor para o agora/presente se comparado ao tempo futuro (desconto hiperbólico), levando a escolhas temporalmente inconsistentes⁸⁰, que

por boas decisões que funcionaram mal e a lhes dar pouco crédito por medidas bem-sucedidas que parecem óbvias apenas após o ocorrido. Há um claro viés de resultado (*outcome bias*)". Prossegue o autor afirmando que "atitudes que pareciam prudentes quando vistas previamente podem parecer de uma negligência irresponsável quando vistas retrospectivamente" (KAHNEMAN, 2012, p. 268).

⁷⁸ O princípio fundamental da teoria exposta nesta obra de Adam Smith, não tão destacada quanto à *Riqueza das Nações*, é o de que os objetos primários das percepções morais das pessoas são as ações dos outros seres humanos. Consequentemente, os juízos morais sobre as próprias condutas são apenas aplicações dos juízos já realizados em relação à conduta dos outros.

⁷⁹ Daí a grande dificuldade em convencer os humanos reais a pouparem para a aposentadoria, que só será usufruída no futuro. Isso porque as escolhas humanas voltam-se à satisfação (ou utilidade) imediata, preferindo-se o gasto e o consumo presente ao futuro.

⁸⁰ Segundo as Teorias do Desconto Intertemporal, os eventos do presente recebem pesos maiores do que os eventos futuros, ou seja, há um desconto em relação a eventos futuros, desconto esse não linear e com taxa que não é constante (mas sim variável) ao longo do tempo. A título exemplificativo: pessoas tendem a preferir receber \$100 daqui a uma semana do que \$110 daqui a um mês e uma semana. Essa preferência não será idêntica à preferência por receber \$ 100 daqui a um ano em vez de receber \$110 daqui a um ano e um mês. Embora a diferença seja a mesma (um mês) nas duas hipóteses, o "valor" dado aos eventos que estão mais distantes no futuro cai mais

podem ser parcialmente minimizadas na hipótese de autoconsciência das pessoas acerca de seus problemas de autocontrole. Contudo, a maioria dos seres humanos pode até ter a consciência de que apresenta problemas de autocontrole, mas os subestima (THALER, 2015, p. 125).

Ainda, a dificuldade de autocontrole é verificada em diversas situações reais e cotidianas⁸¹. O conhecimento acerca da dificuldade de autocontrole tem propiciado meios de solução de problemas a ele relacionados identificados na sociedade.

2.1.4.4 *Viés da confirmação e viés egocêntrico*

Os seres humanos apresentam a tendência natural de buscar confirmar a evidência, em vez de refutá-la. A afirmação pode ser explicada pela identificação da tendência humana de interpretar e coletar informações que confirmem as crenças preexistentes ou as hipóteses formuladas, de modo que são selecionadas aquelas que confirmam o pensamento anterior, desconsiderando-se as que possam refutá-lo.

O viés da confirmação ou confirmatório, portanto, diz respeito à tendência de as pessoas buscarem dados, subsídios e informações que corroborem e confirmem suas suposições e as hipóteses formuladas, ignorando as informações que se mostrem contrárias às próprias crenças⁸².

Em se trazendo esse viés para o meio jurídico, corre-se o risco de realizar julgamentos e tomar decisões enviesadas e tendenciosas, já que se busca confirmar as prévias suposições, desconsiderando-se os elementos contrários.

lentamente do que o valor daqueles eventos mais próximos ao presente (SAMSOM, 2015, p. 32). É possível, pois, perceber inconsistências decisórias em decorrência do fator temporal.

⁸¹ Exemplo comumente trazido por Sunstein e Thaler a esse respeito, inclusive na obra *Nudge* (2008), é o do pote de castanhas de caju na sala, antes do jantar. Os convidados continuarão comendo até o final, mesmo que não tenham mais fome, o que prejudicará o jantar. O simples fato de retirar o pote de castanhas do campo de visão de todos, colocando-o na cozinha, por exemplo, fará com que os convidados deixem de comer as castanhas. Essa situação exemplifica o problema do autocontrole.

⁸² Esse viés é explorado pelos algoritmos na internet e redes sociais, que reforçam o posicionamento originário do indivíduo, disponibilizando informações que corroboram o seu próprio pensamento, o que acaba por reforçar a sensação interna da pessoa de que aquela sua posição é a correta e majoritária. Isso tem sido evidenciado atualmente em várias sociedades, inclusive a brasileira, gerando o fenômeno da polarização e “bolhas” de reverberação, além de câmaras de eco, podendo gerar riscos para o diálogo e para o processo de construção e consolidação democrática nas sociedades. Os algoritmos, como afirma Dib (2023, p. 32), “também funcionam para reforçar os vieses oriundos da heurística da confirmação em quaisquer opiniões, mas principalmente naquela onde existe polarização, como a política”. Para maior aprofundamento sobre o impacto dos algoritmos na democracia, faz-se menção à obra de Cathy O’Neil (2020), com o título *Algoritmos de Destruição em Massa*, referenciada ao final.

Também é possível mencionar o viés egocêntrico, caracterizado pela constatação de que as pessoas tendem a prestar mais atenção em si mesmas do que nos outros, interpretando os acontecimentos sob a sua perspectiva, o que pode acarretar erros sistemáticos de julgamento. Esse viés também pode se referir à tendência de as pessoas acreditarem que são melhores ou estão acima da média em relação a indivíduos que exercem atividade similar.

2.1.4.5 Viés de conclusão ou prejulgamento

O viés de conclusão, também associado ao prejulgamento, ocorre quando já se inicia o processo de análise ou julgamento de determinada situação com a inclinação para determinada conclusão.

Quando isso ocorre, é o Sistema 1 de pensamento rápido e intuitivo que atua, sugerindo uma determinada conclusão, antes mesmo de qualquer busca e coleta de informações e dados. Também é possível que o Sistema 2 de pensamento atue apenas para elaborar argumentos que corroborem o prejulgamento realizado, como mencionado quando abordado o viés de confirmação.

Os prejulgamentos estariam também associados à heurística afetiva, ou seja, “as pessoas determinam o que pensam consultando os próprios sentimentos” (KAHNEMAN; SIBONY; SUNSTEIN, 2021, p. 167). Não por acaso as empresas se esforçam por associar um sentimento positivo do consumidor à sua marca.

E mesmo em situações nas quais emoções não estão envolvidas, constata-se que o mecanismo está presente, ou seja, independentemente dos reais motivos de determinada crença, os seres humanos tendem a aceitar e se manifestar favoravelmente aos argumentos que pareçam reforçá-la, ainda que o raciocínio não se mostre lógico ou correto (KAHNEMAN; SIBONY; SUNSTEIN, 2021, p. 167).

2.1.4.6 Viés da coerência excessiva (ou efeito halo)

Este viés está associado ao fato de que os seres humanos formam rapidamente impressões coerentes e depois possuem dificuldade para alterá-las. A expressão popular que melhor representa esse viés é a de que “a primeira impressão é a que fica”. De fato, uma vez formada a impressão (positiva ou

negativa), ainda que a partir de poucos elementos, evidências posteriores contrárias tendem a ser ignoradas, desconsideradas ou reputadas menos importantes⁸³.

A partir da impressão inicial em relação a uma pessoa, por exemplo, constata-se que há a tendência de gostar (ou desgostar) de tudo o que a ela diz respeito, incluindo elementos não observados. Constata-se, pois, que as primeiras impressões influenciam os julgamentos posteriores.

Trata-se do denominado efeito halo, que corresponde a um viés bastante comum, relevante para a compreensão do modo como os seres humanos enxergam as pessoas e situações, materializando uma representação simples e coerente gerada pelo Sistema 1 acerca da realidade (mais complexa).

A sequência em que são apresentadas as características e as informações são relevantes para o efeito halo, o que aumenta o peso das primeiras impressões, de modo que a informação subsequente seja até mesmo desconsiderada (KAHNEMAN, 2012, p. 112). O efeito halo contribui para a coerência porque inclina os seres humanos a equipararem sua visão de todas as qualidades de uma pessoa com o julgamento de um único atributo particularmente significativo (KAHNEMAN, 2012, p. 262).

Comumente, os indivíduos chegam a uma conclusão rapidamente, a partir de poucas evidências, e é difícil alterá-la posteriormente. Afirmam Kahneman, Sibony e Sunstein (2021, p. 170) que nós, seres humanos, acreditamos embasar nossa opinião em evidências, “mas é provável que as evidências que consideramos e a interpretação que fazemos delas sejam distorcidas, pelo menos até certo ponto, para se ajustar a nosso julgamento instantâneo inicial”.

Observa-se, ainda, que muitas decisões complexas exigem a análise de um conjunto de informações e elementos que podem surgir em uma ordem temporal aleatória. Todavia, considerando o viés da coerência excessiva, oriundo do pensamento intuitivo (Sistema 1), há dificuldade em se alterar as impressões iniciais,

⁸³ Um exemplo para ilustrar o que afirmado, trazido na obra *Ruído* (KAHNEMAN; SIBONY; SUNSTEIN, 2021, p. 169), refere-se à indicação das calorias nos selos das embalagens, com o intuito de informar o consumidor e desestimular o consumo de produtos excessivamente calóricos. Constatou-se, a partir de pesquisas empíricas, que o consumidor tinha mais propensão de ser influenciado quando a informação era impressa do lado esquerdo. A hipótese levantada é a de que o selo colocado no lado esquerdo faz com que o consumidor receba essa informação (sobre a quantidade de calorias) por primeiro, ou seja, antes de dirigir sua atenção ao alimento. A reação inicial positiva ou negativa, portanto, teria o condão de afetar a escolha final: aquisição ou não do produto. Essa hipótese foi reforçada quando a pesquisa constatou que, entre falantes de idiomas cuja escrita e leitura ocorre no sentido da direita para esquerda (como o hebraico), a colocação do selo na direita da embalagem impactou mais significativamente a escolha dos consumidores.

embasadas em evidências limitadas, o que pode acarretar distorções e equívocos de julgamento, gerando os denominados ruídos⁸⁴.

2.1.4.7 *Viés do otimismo e excesso de confiança*

O viés otimista considera o nível de expectativa criado pelo agente da escolha sobre a realização de determinado resultado. Os seres humanos, em geral, tendem a subestimar os próprios riscos e ao mesmo tempo superestimar a gravidade da situação para os demais integrantes da sociedade.

Quando buscam prever ou antecipar acontecimentos futuros, a tendência é que os eventos positivos sejam superestimados, em detrimento de situações ou acontecimentos negativos, que são subestimados. Trata-se do viés do otimismo.

É a diferença entre a expectativa do indivíduo e a mensuração do resultado que define se o viés é otimista ou pessimista. Para esclarecer: o viés é otimista quando as expectativas são melhores do que a realidade, ao passo que se a realidade se apresentar melhor do que as expectativas criadas, o viés será pessimista (BEZ, 2021, p. 78).

Nas palavras de Daniel Kahneman (2012, p. 328-329), “quando combinados, os fatores emocionais, cognitivos e sociais que apoiam o otimismo exagerado são uma poção inebriante, que por vezes leva as pessoas a assumir riscos que teriam evitado se soubessem das chances”. O viés otimista, portanto, mostra-se intrinsecamente relacionado ao excesso de confiança e à tomada de decisões arriscadas, afastando o indivíduo da realidade dos fatos⁸⁵. Configura-se como um dos mais significativos vieses cognitivos.

Também merece referência a heurística do excesso de confiança, caracterizada pelo alto grau de confiança dos indivíduos em seus julgamentos e em

⁸⁴ Para maior aprofundamento sobre os “ruídos” nos julgamentos realizados por profissionais, merece referência a obra *Ruído: uma falha no julgamento humano* (KAHNEMAN; SIBONY; SUNSTEIN, 2021). Os autores distinguem os vieses dos ruídos. Afirmam que: “como mecanismo, os vieses psicológicos são universais, e com frequência produzem erros compartilhados. Mas quando há grandes diferenças individuais nos vieses (diferentes prejuízos) ou quando o efeito dos vieses depende do contexto (diferentes gatilhos), haverá ruído” (KAHNEMAN; SIBONY; SUNSTEIN, 2021, p. 172). Para os mencionados autores, os ruídos ocorrem quando os julgamentos/análises são muito diferentes, conduzindo a conclusões diversas, a depender de quem está julgando.

⁸⁵ No modelo racional clássico, as pessoas assumiriam riscos porque as chances de sucesso são favoráveis e a probabilidade suficiente, ou seja, a escolha seria racional. Para Kahneman (2012, p. 389), diferentemente, os seres humanos são influenciados pelo denominado otimismo ilusório, que os levam a superestimar os benefícios e subestimar os custos. Assim, podem vir a assumir projetos arriscados porque se mostram excessivamente otimistas em relação às probabilidades de alcançarem resultados positivos, o que nem sempre corresponde à realidade.

suas respostas, que se mostra diretamente proporcional à maior informação. A crença de estarem corretas no julgamento é maior em pessoas que pensam estar melhor informadas, pois apresentam um excesso de confiança mais pronunciado.

Contudo, o excesso de confiança também conduz a escolhas equivocadas.

2.1.5 Alavancas Psicológicas da Mudança Comportamental e Políticas Públicas

Descobrir como modificar os comportamentos das pessoas, de modo deliberado, com um específico objetivo, tem sido um dos principais focos dos cientistas sociais e dos profissionais responsáveis pela elaboração de políticas públicas. Isso porque o comportamento humano é muitas vezes o centro de diversos problemas sociais, e a tentativa de redução desses problemas, necessariamente, perpassa pela modificação comportamental.

Para exemplificar e ilustrar o que afirmado: a alimentação adequada e a prática regular de exercício físico evitam doenças, e consequentemente, minimizam gastos futuros do sistema de saúde (pública ou privada). Da mesma forma, simples comportamentos como não ingerir bebidas alcoólicas quando na direção de veículo ou mesmo lembrar de utilizar o cinto de segurança evitam acidentes, minimizam o impacto/dano e salvam vidas. Pode-se pensar em outros problemas sociais, como o alto índice de endividamento da população, baixa poupança para a aposentadoria, informalidade nas relações de trabalho, entre outros. O objetivo é desenhar e implementar políticas públicas e ações governamentais capazes de induzir a mudança de comportamento e a adoção do comportamento desejável (que beneficia o indivíduo e também a própria sociedade).

Assim, buscam-se meios para conseguir o alinhamento entre os interesses desejados dos indivíduos e da sociedade. Uma das grandes dificuldades para a mudança de comportamento envolve aspectos estudados pela Psicologia, como, por exemplo, a motivação.

A título exemplificativo: os seres humanos têm a consciência de qual seria o melhor comportamento para a sua saúde, como exercitar-se ou alimentar-se melhor, todavia, há um distanciamento entre aquilo que se deseja fazer (aspiração) e o que efetivamente se faz (ação). Nota-se, pois, que a mudança de comportamento necessária envolve conseguir que as pessoas passem a agir como sabem que deveriam.

Nesse contexto, as políticas públicas precisam ser capazes de auxiliar as pessoas a eliminar a distância entre aspiração e ação (MILLER; PRENTICE, 2013, p. 301), ou seja, entre o comportamento que se deseja realizar e aquele efetivamente realizado.

Segundo os autores (MILLER; PRENTICE, 2013, p. 301), para que as políticas públicas sejam bem sucedidas, devem ser pensadas estratégias para a mudança de comportamento em larga escala, algumas envolvendo a reestruturação material e a promoção de incentivos psicológicos. Os dois principais fatores que devem ser considerados são: (a) a estrutura motivacional do *status quo* antes da realização da intervenção; (b) a complexa relação entre incentivos materiais e incentivos psicológicos.

Por intervenção compreende-se a tentativa deliberada do agente de modificar o comportamento de um grupo de indivíduos, grupo esse que pode variar de tamanho, podendo ser desde um pequeno grupo de pessoas até mesmo a população de um país (MILLER; PRENTICE, 2013, p. 301). A perspectiva psicológica caracteriza-se por reconhecer que a alteração de determinados processos ou construções mentais/psicológicas pode modificar ou influenciar os comportamentos, como atitudes, expectativas, autoestima, objetivos, identidades, etc.

Citam-se como exemplos de intervenção psicológica: (a) esforços para reduzir animosidades entre grupos diversos, promovendo tolerância através da mudança de atitudes em relação ao outro grupo; (b) estímulo à performance educacional individual impulsionando a autoestima; (c) redução de estilos de vida pouco saudáveis através da modificação de crenças sobre o risco de determinados comportamentos; (d) promoção da conservação ambiental mediante a criação de uma “identidade verde” (MILLER; PRENTICE, 2013, p. 302).

Profissionais de diversas áreas das ciências sociais atualmente trabalham com o objetivo de modificar comportamentos humanos, inclusive profissionais da área jurídica, da área de *marketing* e propaganda, além daqueles que atuam na elaboração de políticas públicas. Em certas situações, o (des)conhecimento do impacto psicológico das intervenções é o que determina o (in)sucesso da empreitada.

A seguir, serão referidas duas possíveis abordagens psicológicas.

A primeira foca-se na alteração das atitudes e crenças para modificar os comportamentos humanos⁸⁶. Em outras palavras, como afirmam Miller e Prentice (2013, p. 302), mudar comportamentos é fundamentalmente mudar mentes; é sobre controlar a informação a que as pessoas são expostas e como elas processam essa informação⁸⁷. Essa abordagem mostra-se bastante proeminente em áreas como comunicação, *marketing*, e comportamento do consumidor.

A segunda abordagem psicológica da mudança comportamental foca não em atitudes e crenças mas sim nos motivos (motivação)⁸⁸. A estrutura teórica dessa abordagem funda-se na ideia de que o comportamento decorre de múltiplas pressões sobre o indivíduo, em uma disputa de forças. Haveria forças de aproximação (*approach motivation*) e forças de inibição/afastamento/evitação (*avoidance motivation*), que afastam do objetivo pretendido. O comportamento humano decorreria do equilíbrio entre esses sistemas em determinado momento (MILLER; PRENTICE, 2013, p. 302).

A partir da constatação de que os comportamentos ocorrem em um sistema de tensão de forças, modificar o comportamento dependeria da alteração do equilíbrio de forças, ou seja, da modificação das forças da motivação (*approach motivation* e *avoidance motivation*). Por vezes, o mais efetivo e econômico pode ser reduzir a força que evita/afasta/inibe (*avoidance motivation*) e não simplesmente aumentar a força que aproxima (*approach motivation*).

Nesse cenário, pensar em intervenções capazes de modificar determinado comportamento pressupõe a prévia análise do equilíbrio existente entre essas duas forças de motivação (de aproximação e afastamento), identificando as suas fontes e como podem afetar o comportamento que se pretende atingir (comportamento alvo). Essa análise permite a identificação da base motivacional, além de indicar as intervenções com maiores chances de êxito no caso concreto. O foco pode ser tanto

⁸⁶ Essa primeira perspectiva é identificada com Carl Hovland e o Programa de Comunicação e Mudança de Atitude de Yale (*Yale Communication and Attitude Change Program*), idealizado na década de 1950. Sua origem está no movimento behaviorista (MILLER; PRENTICE, 2013, p. 302).

⁸⁷ Na redação original (MILLER; PRENTICE, 2013, p. 302): *changing behaviour is fundamentally about changing minds; it is about controlling the information to which people are exposed and how they process that information*.

⁸⁸ O idealizador dessa abordagem foi Kurt Lewin, um pensador alemão que influenciou várias escolas de pensamento europeias, como a Escola de Frankfurt. Para Lewin, *behavior is a function not just of attitudes and beliefs but also of motivational dynamics of which individual actors are often only dimly aware. Interventions that target these motivational dynamics can be very effective at getting people to do what they are already convinced that they should and want to do* (MILLER; PRENTICE, 2013, p. 302).

a força de motivação que impele o comportamento como aquela que o inibe, a depender do comportamento desejado, atingindo-se, assim, um novo equilíbrio motivacional, e conseqüentemente, um novo comportamento.

Vê-se, pois, a importância do desenho adequado da intervenção sob a ótica da psicologia comportamental, a partir da identificação do comportamento que se pretende estimular ou modificar e da situação presente.

As alavancas psicológicas (*psychological levers*) e também as materiais podem ser associadas, na linguagem utilizada pela Economia, a impostos (*taxes*) e subsídios (*subsidies*). Melhor explicitando, as intervenções podem corresponder à adição ou remoção de “impostos” (associados às *perdas*) ou adição e remoção de “subsídios” (associados a *incentivos*). Incentiva-se diretamente a realização do comportamento ou inibe-se o que impede a sua realização, a depender do contexto e do comportamento que se pretende como objetivo.

A estratégia mais adequada de intervenção, como já mencionado, dependerá da tensão identificada entre as forças motivacionais presentes no *status quo*, sem descuidar da correta identificação e percepção das especificidades do grupo destinatário (ou grupo alvo)⁸⁹.

Deve-se também considerar a relação que pode existir entre incentivos psicológicos e econômicos. Há situações em que é possível combinar as duas modalidades, com êxito⁹⁰. Em outros casos, contudo, tais incentivos (psicológicos e materiais) podem concorrer entre si, gerando efeitos adversos e não desejados de mudança de comportamento.

Elemento de considerável influência nos comportamentos é a existência de normas sociais em dada comunidade. Geralmente, a tendência é que os indivíduos

⁸⁹ Para a melhor compreensão do que afirmado, faz-se referência ao exemplo citado por Miller e Prentice (2013, p. 303). No estado do Texas, nos EUA, fez-se uma campanha na década de 80 para promover a redução do lixo jogado nas estradas pelos motoristas e ocupantes de veículos automotores. Na campanha, utilizou-se a frase *Don't Mess with Texas* em placas nas estradas, propagandas de televisão e rádio. A campanha foi um sucesso, com a redução de 72% do lixo nas estradas no período de 1986 a 1990. A intervenção criada focou-se em tornar as pessoas mais desconfortáveis com o ato de jogar o lixo, e não em tornar as pessoas mais confortáveis em não jogar o lixo. Pode parecer tratar-se de situação equivalente, o que não é verdade. O *slogan* utilizado mostrou-se efetivo ao utilizar uma alavanca na modalidade “imposto” psicológico (*tax*) sobre o ato de jogar o lixo, a partir da utilização da identidade e pertencimento ao grupo, no caso, como um cidadão do Texas. Possivelmente, essa campanha não teria o mesmo resultado em outras localidades, onde não há uma identidade de grupo ou pertencimento ao estado, diferentemente do que ocorre no Texas.

⁹⁰ Pode-se citar como exemplo exatamente a campanha acima referida com o *slogan Don't Mess with Texas*, em que a intervenção ocorreu através de alavanca psicológica, associada a (des)incentivos econômicos, no caso, a imposição de penalidade (multa) em decorrência do ato de jogar lixo na estrada.

integrantes da comunidade busquem atender a essas normas de conduta, não necessariamente transformadas em normas jurídicas.

Portanto, em certos casos a modificação comportamental desejada torna imprescindível a aferição das normas sociais vigentes e a viabilidade de virem a ser alteradas ou transformadas, o que nem sempre é possível. Em determinadas circunstâncias, trata-se de um processo moroso, cujos resultados não são rapidamente perceptíveis.

Como destacam Miller e Prentice (2013, p. 305), uma das razões pelas quais as intervenções podem ser bem sucedidas em período futuro, quando não o foram em tempo pretérito, é o fato de que as sustentações motivacionais dos comportamentos podem ter se modificado com o tempo. A sensação de conforto ou desconforto dos indivíduos com a realização de determinado comportamento pode ter se modificado com o passar do tempo, até mesmo em virtude da alteração das normas sociais.

Menciona-se, ainda, como a elaboração de leis pode ser efetiva, ao modificar o significado de determinado comportamento, autorizando a prática de certas ações que eram desejadas, mas que os indivíduos se sentiam até então inibidos ou desestimulados de realizá-las pelo contexto social em que inseridos, ou seja, pelas normas sociais vigentes. Nesse caso, ao removerem as barreiras ou “impostos” psicológicos, “autorizando” ou liberando o comportamento das pessoas que já era por elas desejado, as leis não precisam ser muito punitivas ou impositivas para se mostrarem efetivas (MILLER; PRENTICE, 2013, p. 305).

Por outro lado, em certas situações, a imposição de multa pode ter como efeito não a inibição do comportamento, mas sim o aumento de sua prática, pois corresponderia a um “imposto” material que afastaria o “imposto” psicológico⁹¹.

⁹¹ Exemplo citado em obras e artigos sobre economia comportamental e psicologia fiscal, tais como Bowles (2016, p. 4-5), Souza (2019), Machado Segundo (2018, p. 649), Feitosa e Cruz (2019, p. 13), é de uma creche/escola infantil israelense que impôs multa em razão do atraso dos pais na busca dos filhos na escola. O objetivo era que esse comportamento fosse reduzido em decorrência da multa, contudo, o que se viu foi um aumento do índice de atrasos, inclusive por parte de pais que até então cumpriam as regras. Muitos pais se sentiram mais à vontade em atrasar justamente porque pagariam a multa, ou seja, a imposição da multa (espécie de “imposto” material) serviu para afastar a restrição moral e psicológica (fator ou alavanca de inibição do comportamento) de que aquele comportamento era inadequado e prejudicaria os professores e a escola. Muitos pais compreenderam que como pagariam a multa, haveria uma “autorização” psicológica para o atraso, já que a multa seria uma recompensa material à escola. A imposição de um “imposto material” afastou o “imposto psicológico” até então existente, gerando uma mudança comportamental indesejada.

Em relação aos subsídios psicológicos ou econômicos, funcionam de modo similar aos impostos. Geralmente, combinam-se de modo a somar, trazendo ganhos econômicos e psicológicos ao contribuírem para o bem comum. Deduções fiscais por contribuições para instituições de caridade, por exemplo, trazem essa sensação de duplo benefício (econômico e psicológico).

Contudo, há situações nas quais a introdução de um subsídio (incentivo) econômico ou financeiro pode afastar a sensação de satisfação psicológica (subsídio) de agir de forma desinteressada. Em tais circunstâncias, os subsídios psicológicos e econômicos (materiais) mostram-se concorrentes⁹².

Estas percepções, pautadas em elementos oriundos da Psicologia, podem se mostrar não só relevantes como essenciais para o adequado desenho do sistema normativo e também das políticas públicas, inclusive da política tributária de determinado Estado, revelando-se cruciais e determinantes para o seu (in)sucesso.

2.2 CIÊNCIA COMPORTAMENTAL APLICADA E POLÍTICA TRIBUTÁRIA: PONTOS E CONTRAPONTO

Delimitados os contornos que permitem a melhor compreensão da economia comportamental e da potencialidade de sua utilização no estabelecimento de políticas regulatórias mais efetivas, será a seguir abordada a questão sob o enfoque específico da política tributária.

A perspectiva trazida pela ciência comportamental aplicada e sua influência na seara tributária apareceu tardiamente como objeto de análise e estudo, revelando-se como fenômeno ainda recente.

Apesar de os formuladores de políticas públicas na área tributária há muito buscarem observar e tentar estabelecer previsões acerca das reações dos destinatários das normas tributárias às alterações normativas e regulatórias⁹³, fato é

⁹² Na década de 1970, houve grande discussão na Grã-Bretanha sobre o incremento da quantidade de bolsas de sangue disponíveis, incentivando-se a doação através do pagamento de determinado montante em dinheiro. A ideia era modificar o sistema, até então pautado pela concepção de caridade e auxílio ao próximo, por um sistema de compensação financeira. Após grande embate teórico, constatou-se que: *for blood donation, as well as for any other behaviors linked to civic virtue, the psychological benefit people receive from the action is undermined if they begin to receive economic benefit from the action as well* (MILLER; PRENTICE, 2013, p. 306).

⁹³ A partir da tradicional abordagem trazida pela Teoria Econômica da Escolha Racional, o foco era tentar antever os comportamentos decorrentes de alterações normativas na seara tributária, especialmente relacionadas às modificações de preço (decorrentes da tributação) e eventuais elasticidades, buscando-se atingir o modelo de tributação ótima. Buscava-se prever os comportamentos dos agentes econômicos (empresas e consumidores) em decorrência da tributação,

que os elementos trazidos pela economia comportamental só recentemente passaram a efetivamente influenciar o desenho da política tributária, e por que não dizer, a também terem a potencialidade de exercer influência na construção do próprio sistema tributário.

Para McCaffery (2014, p. 599), a chegada tardia da ciência comportamental aplicada (economia comportamental) ao estudo da tributação e política tributária é compreensível e justificável em razão do seu próprio desenvolvimento histórico. Segundo o autor, a análise econômica do direito sob o enfoque comportamental iniciou-se no âmbito do direito privado, ampliando-se ao campo do direito público em matérias específicas relacionadas ao risco regulatório, o que não se verificava de plano no âmbito tributário.

De início, as escolhas a serem realizadas na seara da tributação, dada a influência dos tributos (trabalhar ou não; poupar ou gastar; doar recursos para instituições de caridade, etc.), não pareciam diretamente relacionadas ao risco, ou passíveis de serem objeto de “manipulação”, até porque o governo determinava a lei tributária, sem a possibilidade de se estabelecer qualquer nível de negociação individual (MCCAFFERY, 2014, p. 600).

Eventuais modificações comportamentais⁹⁴ não eram consideradas a partir das razões que as teriam motivado, mas sim a partir de simples preferências individuais, consideradas como escolhas racionais, como até então preconizado pela teoria econômica tradicional (MCCAFFERY, 2014, p. 600).

Apenas recentemente, passou-se a conceber que o desenho institucional adequado pode ensejar a eliminação ou a significativa redução de inconsistências nas escolhas individuais, o que também teria o condão de impactar o desenho do sistema tributário e da política fiscal. Esclarece-se, desde já, que as expressões

inclusive no papel de contribuintes. Tem-se como exemplo a elaboração da denominada *Curva de Laffer*, elaborada em 1974 pelo economista Arthur Laffer, desenvolvida para indicar a relação entre a alíquota cobrada e o aumento de arrecadação. Conforme esse modelo, o aumento da alíquota relaciona-se ao aumento da arrecadação até certo ponto, após o que a arrecadação diminui, pois a alíquota muito elevada inibiria determinados comportamentos. Na extremidade da curva (em formato de parábola), a arrecadação seria zero, apesar da alíquota de 100%, pois tal alíquota de imposto de renda, por exemplo, não geraria qualquer incentivo para o trabalho ou obtenção de renda. Para maior aprofundamento sobre o tema, ver Lima e Rezende (2017, p. 246).

⁹⁴ Como exemplo dessas modificações de comportamento, McCaffery (2014, p. 599-622) faz referência à substituição do lazer pelo trabalho ou do consumo pela poupança (e vice-versa), a depender do aumento da tributação sobre a renda (salário) ou sobre o consumo, ou ainda da concessão de incentivos fiscais. Também é possível mencionar a expectativa de desestímulo de determinado comportamento a partir do estabelecimento de tributos extrasfiscais, os denominados “impostos sobre o pecado”, sobre o consumo de cigarro ou bebidas, por exemplo, o que muitas vezes não se mostra eficaz, na prática.

“política fiscal” e “política tributária” são tratadas nesta tese como sinônimas ou equivalentes⁹⁵.

A respeito da existência de uma política tributária, merece referência a concepção de Rubens Gomes de Souza (1963), para quem a política tributária não existe, uma vez que seria mero instrumento para a realização de objetivos sociais ou econômicos, através do ordenamento jurídico. Para Souza, portanto, não existiria propriamente uma política jurídica tributária, “quando muito se pode falar numa ‘orientação’ ou numa ‘metodologia’ jurídica adequada a determinada política social, ou econômica, ou, pura e simplesmente, política” (SOUZA, 1963, p. 2).

Contudo, quanto ao ponto, manifesta-se concordância com o posicionamento de ROCHA (2017, p. 17), que, apesar de reconhecer ser a política tributária um meio para atingir outros fins, de natureza social ou econômica, também admite que “o conjunto de diretrizes que orientam a construção do sistema tributário pode sim ser chamado de ‘política tributária’”. É essa a concepção que será adotada neste trabalho de pesquisa.

Um sistema tributário adequadamente concebido e desenhado, com os incentivos/estímulos adequados (aqui a referência não diz respeito exclusivamente aos tradicionais incentivos fiscais), tem grande influência para se alcançar o resultado de incremento da conformidade fiscal, tido como o comportamento socialmente desejável.

Portanto, a interconexão entre economia comportamental e política tributária traz como principal conclusão a importância de se priorizar o desenho do sistema tributário e a adoção de políticas tributárias concebidas a partir de nuances psicológicas e comportamentais, buscando-se estimular o comportamento de conformidade.

Para Edward Mccaffery (2014, p. 603), a conformidade fiscal e o uso da tributação como parte da modificação de comportamentos da sociedade, associados à relevância da abordagem comportamental para o desenho dos sistemas tributários, configuram-se como um dos principais tópicos relacionados à aplicação da ciência comportamental na seara tributária.

⁹⁵ Não se desconhece a possibilidade de as expressões serem tratadas e utilizadas de modo distinto, considerando-se a política tributária como inserida no contexto de política fiscal. Nesse sentido, a política fiscal teria amplitude maior, abarcando aspectos da receita, despesa e déficit públicos, incluindo, no âmbito da receita, não somente as receitas tributárias (derivadas) mas também as patrimoniais (originárias), conforme classificação da Lei 4.320/64. Contudo, nesta tese, as expressões “política fiscal” e “política tributária” são adotadas como equivalentes ou sinônimas.

Ressalta-se que uma das primeiras abordagens e aplicações práticas com nuances comportamentais, relacionada ao âmbito tributário, diz respeito exatamente à conformidade fiscal.

Para os defensores da Teoria da Escolha Racional, o contribuinte faria o cálculo racional comparando o custo marginal da conformidade (*compliance*) com os benefícios marginais decorrentes da não conformidade (*noncompliance*). Assim, o cumprimento pontual da obrigação tributária seria “vantajoso” se o valor devido fosse inferior à soma da probabilidade de ser fiscalizado e obrigado a pagar o tributo, associado aos custos das multas e penalidades impostas em razão do descumprimento da norma, somado a outros custos do inadimplemento (como por exemplo, honorários advocatícios).

Contudo, essa abordagem se mostrou insuficiente para descrever com acurácia toda a complexidade que envolve o fenômeno de *compliance* fiscal, e dos elementos que influenciam a tomada de decisão do contribuinte pela (in)conformidade.

Não necessariamente a imposição de sanções, o risco efetivo de fiscalização ou a predominância de uma política punitiva são determinantes para a conformidade fiscal. Há outras variáveis que exercem influência na escolha⁹⁶. E o real conhecimento dessas questões pode levar ao aprimoramento do sistema tributário e da política fiscal como um todo.

A título exemplificativo, há situações em que o dever de um terceiro prestar informações ou declarações que possam trazer consequências para a apuração dos tributos, faz com que haja a redução nas taxas de inconformidade. Atualmente, com a possibilidade cada vez maior de cruzamento de informações e dados pela administração tributária e a ciência de tal fato pelos contribuintes, tem-se um grande incentivo à conformidade.

O simples receio de ser descoberto, o que pode estar associado à aversão ao risco, ainda que não exista efetivamente uma maior fiscalização por parte da administração tributária, já é capaz de acarretar a modificação do comportamento do contribuinte. Nota-se, com esse exemplo, que há outros mecanismos que ensejam a

⁹⁶ Para Pscheidt (2018, p. 252), tributos são imprescindíveis para financiar a provisão pública de bens e serviços e a qualidade na prestação desses serviços pode afetar a disposição dos contribuintes quanto ao recolhimento dos impostos. Também destaca o autor a relevância de influências sociais, tais como o orgulho nacional, o patriotismo, a confiança e o respeito frente ao Estado, que surgem como importantes fatores para a conformidade tributária.

redução do comportamento de inconformidade fiscal, potencialmente mais efetivos do que a simples previsão de sanções punitivas ou o seu agravamento.

Questão comumente mencionada quando se está a tratar de economia comportamental refere-se à maior tendência do comportamento de conformidade fiscal estar associado à percepção de que as prestações, bens e serviços públicos são devidamente realizados, de modo eficaz e eficiente. Em síntese, a percepção de justiça (inclusive de justiça fiscal) e de que o montante arrecadado com os tributos está tendo a destinação adequada influencia o comportamento de *compliance*, o que será abordado mais à frente.

Vertente diversa de aplicação da economia comportamental ao Direito Tributário relaciona-se à constatação de que os tributos podem afetar o comportamento, muito embora a teoria tradicional defenda a busca pela neutralidade fiscal, muitas vezes utópica⁹⁷.

Essa possibilidade de aplicação da economia comportamental, materializada na possível influência da tributação sobre os comportamentos, é defendida por Mccaffery (2014, p. 605). A partir de tal premissa, torna-se viável aferir se a imposição tributária pode ser a resposta ou o corretivo para certos vieses comportamentais prejudiciais aos indivíduos⁹⁸. Aqui, cumpre esclarecer, se está fazendo referência aos vieses, tais como as preferências inconsistentes dos indivíduos em relação ao tempo (viés do presente, exemplificativamente), negligenciando-se os efeitos prejudiciais a longo prazo e priorizando-se a satisfação

⁹⁷ O princípio da neutralidade fiscal, na sua concepção clássica liberal, apregoava que a tributação não poderia alterar a situação anterior dos contribuintes ou modificar comportamentos, para não causar distorções no mercado. A tributação, pois, deveria ser neutra. Todavia, a imposição tributária sempre interferirá de alguma forma no comportamento dos agentes econômicos, inexistindo tributação integralmente neutra, daí porque a neutralidade fiscal absoluta é uma utopia. A esse respeito, defende Antônio Carlos dos Santos (2003, p. 355) que todas as formas de tributação provocam distorções, o mesmo ocorrendo com os benefícios e incentivos fiscais. Assim, a questão da neutralidade estaria adstrita à escolha dos impostos (e das técnicas tributárias) que menos distorções provoquem, já que “a neutralidade é um conceito relativo, e não um conceito absoluto” (SANTOS, 2003, p. 355). Na atualidade, o princípio da neutralidade fiscal “traduz-se em uma perspectiva negativa (ou passiva) e outra positiva (ou ativa) quanto à atividade do Estado para salvaguardar a concorrência, melhor explicitando, o Estado está obrigado não só a não provocar distorções, mas também a obstar que os próprios agentes econômicos o façam” (VITALIS, 2018a, p. 19).

⁹⁸ Na redação original (MCCAFFERY, 2014, p. 605): *another category of application of behavioral economics to tax law has been to embrace the fact that taxes can affect behavior, and then to look to see if tax can be the ‘answer’ or corrective to certain behavioral biases perceived as being harmful to individuals.*

presente (o que ocorre com a priorização do consumo imediato e gastos excessivos presentes em relação à poupança, que traria efeitos positivos no futuro)⁹⁹.

O autor faz a distinção em relação à utilização dos tributos como instrumentos para “correção” de comportamentos e consumos inadequados, por meio da extrafiscalidade¹⁰⁰, em que se efetiva uma maior tributação de produtos ou atividades que apresentem externalidades negativas, como efeitos negativos sobre a saúde, a exemplo do consumo de cigarros e bebidas alcoólicas¹⁰¹. São os denominados “impostos sobre o pecado” (*sin taxes*).

Merece referência a pertinente observação de Edward Mccaffery (2014, p. 605) de que esses impostos se pautam essencialmente pela concepção trazida pela escolha racional, uma vez que se tem a expectativa de que, com o aumento do preço decorrente da majoração do imposto incidente, o agente racional reduziria o consumo do bem nocivo à saúde, o que muitas vezes não ocorre efetivamente na prática.

Constata-se, pois, que mesmo nesses casos é pertinente a utilização de *insights* oriundos da economia comportamental para aprimorar o sistema e os resultados obtidos, com a criação de modelos mais elaborados que considerem o que efetivamente influencia a tomada de decisão e o comportamento dos contribuintes.

⁹⁹ Sobre esse ponto, reconhece-se que a estratégia de tornar a poupança um processo mais fácil, saliente em relação aos benefícios e até induzida por meio de opções padrão de escolha (*default options*), pode trazer bons resultados. Contudo, Edward Mccaffery observa que essas ideias e a análise da estrutura do imposto muitas vezes são apresentadas em abstrato, mas negligenciadas na prática, fazendo referência ao que denomina de efeito isolamento. Nas suas palavras: *Aspects of institutional design – in this case, the analytic structure of tax – do not go away because we are not looking at them; indeed, the most general behavioral bias can be seen as isolation effect, in which individuals, including policymakers, ignore facts and factors seemingly offstage or not salient at the time another decision is being made* (MCCAFFERY, 2014, p. 606).

¹⁰⁰ A extrafiscalidade está relacionada a finalidades diversas da mera arrecadação de impostos (fiscalidade). Na atualidade, os sistemas fiscais e a elaboração da política tributária mostram-se relevantes para a realização de objetivos distintos da mera arrecadação de recursos para o financiamento das atividades do Estado. Deve-se ressaltar que a imposição tributária sempre apresentará uma natureza fiscal (arrecadatória) e outra extrafiscal, ou seja, nenhuma destas finalidades é exclusiva ou absoluta. Assim, a fiscalidade e a extrafiscalidade coexistem nos tributos, variando, por vezes, em relação à intensidade da finalidade a ser alcançada. Mesmo os tributos predominantemente extrafiscais têm por consequência a arrecadação de receitas para o Estado, ainda que o objetivo prioritário de sua instituição não seja propriamente fiscal, mas sim o estímulo ou desestímulo a determinados comportamentos.

¹⁰¹ Assim afirma o autor (MCCAFFERY, 2014, p. 605): *Taxes on goods or activities with negative externalities, and negative effects on those who consume them, such as cigarettes or alcohol (or under President Obama’s healthcare plan, on not being insured), after all, fall within the “rational actor” side of things: people will do less of any activity if its price is higher, and taxes can raise the price of an activity. This idea harks back at least as far as Pigou (1920), although modern public finance scholars have employed more sophisticated models, using behavioral insights to supplement the neoclassical perspective.*

Apregoa-se que o desenho adequado do sistema tributário deve ser uma preocupação constante, inclusive sob a ótica de se tentar minimizar ou reduzir os vieses psicológicos em relação a escolhas prejudiciais. Também é importante considerar a perspectiva de se avaliar continuamente quais são os comportamentos esperados dos contribuintes e agentes econômicos e quais são os incentivos existentes, no intuito de aferir se os resultados obtidos têm sido positivos.

Em certas circunstâncias, o sistema pode trazer elementos contraditórios, neutralizando os incentivos ou mesmo incentivando exatamente o comportamento indesejável ou inadequado. Vê-se, pois, a relevância da inclusão de conceitos e de elementos das ciências comportamentais para orientar e auxiliar no aprimoramento do sistema tributário, a começar pelo desenho do próprio sistema.

Há ainda outras constatações, no campo da tributação, sobre a percepção comumente difundida de como são vistos os tributos pela sociedade, considerando-se a associação a elementos da economia comportamental.

A primeira afirmação é a de que não há apreço em relação aos tributos, ou seja, as pessoas em geral não gostam de pagá-los. Até aqui não há nada que transcenda o senso comum. Sob as lentes da economia comportamental, associa-se frequentemente a aversão aos impostos ao viés de aversão à perda.

Melhor explicitando, a partir da constatação de que os seres humanos reagem mais negativamente à perda do que a mera “falha” em se obter um ganho, a tributação é vista e encarada como uma perda para os contribuintes, o que traria a justificativa psicológica ao comportamento de aversão ao pagamento de tributos.

As leis tributárias nas democracias atuais mostram-se complexas e multifacetadas, com diversas nuances e dimensões. A economia comportamental apresenta novas possibilidades de compreensão das decisões e comportamentos humanos, permitindo o aprimoramento do *design* do sistema tributário, e também o desenvolvimento de modelos e enquadramentos mais adaptados à realidade, complementando estruturas pensadas e construídas eminentemente sob o enfoque teórico neoclássico da escolha racional.

Exemplo de desenho do sistema pautado pela economia comportamental está em se considerar os efeitos do enquadramento (*framing effects*) no comportamento dos contribuintes. Como afirma Mccaffery (2014, p. 609), referindo-se aos ensinamentos de Kahneman e Tversky: os julgamentos individuais sobre tributos parecem fortemente vulneráveis aos efeitos de enquadramento, ou a

reversões de preferência baseadas na apresentação formal das possíveis escolhas¹⁰².

Pode-se perceber esse efeito na melhor aceitação dos contribuintes em relação à existência de “bônus” (que reduzem a tributação) em razão de determinada situação (se presentes certos requisitos) do que a previsão de “punição” (no sentido de imposição tributária maior) em relação a quem não está na mesma situação, ainda que o impacto econômico seja idêntico, em termos de tributação, variando apenas a forma de apresentação, isto é, o enquadramento¹⁰³.

Evidencia-se, pois, que há contextos em que a equivalência econômica não traz idêntico efeito emocional nos contribuintes. Há situações em que as “preferências são *delimitadas pelo quadro*, mais do que *delimitadas pela realidade*” (KAHNEMAN, 2012, p. 567). Vê-se que as “preferências entre os mesmos resultados objetivos são revertidas com diferentes formulações” (KAHNEMAN, 2012, p. 569). Constata-se, pois, que o enquadramento importa, inclusive em questões tributárias.

Outro elemento chave trazido pela ciência comportamental aplicada é a “saliência”, segundo o qual os indivíduos reagem mais intensamente se o objeto estiver saliente, ou seja, visível e destacado. Para Sunstein (2023, p. 37), é factível promover objetivos sociais tornando certas características de um produto ou de uma situação mais salientes aos consumidores¹⁰⁴.

É possível identificar a presença desse elemento em matéria tributária em relação aos impostos escondidos (*hidden taxes*), quando embutidos no preço, que não são percebidos pelo consumidor, o que faz com que se dê menos importância ao tributo nesse contexto¹⁰⁵.

¹⁰² Na redação original (MCCAFFERY, 2014, p. 609): *individuals judgments about tax seem highly vulnerable to framing effects, or preference reversals based on the purely formal presentation of a choice set.*

¹⁰³ Edward McCaffery (2014, p. 609) cita o seguinte exemplo: *A simple example is that individuals support “child bonuses” in the tax law, but recoil from the idea of “childless penalties” – although these are, analytically, the same thing, just different ways to put the same point, measured off different baselines.* E assim prossegue: *Thus, the tax system could tax couples at \$5.000, but give a \$1.000 tax break (“bonus”) to couples with children, or the system could tax all couples at \$4.000 and “penalize” taxpayers without children by \$1000. Either way, a couple with children pays \$ 4.000, and a couple without pays \$5.000. Yet the “bonus” frame is widely liked whereas the “penalty” one is widely disliked* (MCCAFFERY, 2014, p. 609).

¹⁰⁴ Na redação original (SUNSTEIN, 2023, p. 37): *it might well be possible to promote social goals by making certain features of a product or situation more salient to consumers.*

¹⁰⁵ Nos casos de impostos sobre determinados produtos, há pesquisas (CHETTY; LOONEY; KROFT, 2009) que demonstram que a reação dos contribuintes ao imposto é menor, mesmo sabendo que haverá incidência do tributo quando do pagamento do produto no caixa do

Por outro lado, não é incomum a percepção política de que o aumento dos impostos ou a sua saliência (evidência), especialmente na tributação sobre a renda (tributação direta), não é bem vista pelos cidadãos, e consequentemente, pelo eleitorado, o que acaba influenciando o modo como os políticos lidam e apresentam a questão tributária ao público, por vezes, suprimindo-a ou omitindo-a do debate e discussão pública (MCCAFFERY, 2014, p. 602).

Sabe-se que o desenvolvimento de um sistema tributário ótimo deve equilibrar os elementos da eficiência e equidade (GASSEN; VALADÃO, 2020, p. 40). Impostos que se apresentem pouco salientes acabam por prejudicar a equidade¹⁰⁶ do sistema, justamente porque os contribuintes de fato (consumidores) não têm a real percepção da incidência do tributo, do montante que representam e do valor por eles pago.

A própria substituição dos produtos por outros potencialmente mais baratos (efeito substitutivo) fica prejudicada, pois o consumo permanece similar, independente da incidência tributária. Vê-se, aqui, a relevância da saliência do imposto, especialmente se o objetivo é a modulação de comportamentos, reduzindo o consumo de determinado produto, como ocorre na extrafiscalidade¹⁰⁷.

Também é possível mencionar o efeito da subadição (*subadditivity*), que corresponde ao viés cognitivo que descreve a tendência dos indivíduos de julgarem que a soma das partes difere do todo. No âmbito da tributação, os contribuintes têm maior propensão de melhor aceitarem vários impostos com baixo valor, do que um

estabelecimento, do que quando o valor correspondente à incidência tributária consta expressamente indicado na prateleira. Quanto mais saliente, maior a tendência à percepção e, consequentemente, à reação (MCCAFFERY, 2014, p. 609).

¹⁰⁶ Destacam os autores (GASSEN; VALADÃO, 2020, p. 40-44) a importância da equidade na construção do que denominam de matriz tributária, que pode ser definida como “o resultado das escolhas feitas em um determinado momento histórico no campo da ação social no que diz respeito ao fenômeno da tributação” (GASSEN; VALADÃO, 2020, p. 22). Equidade, por sua vez, está associada à simetria, igualdade ou conformidade, podendo ser horizontal (contribuintes com a mesma capacidade contributiva são onerados de igual forma pela tributação) ou vertical (contribuinte com maior capacidade contributiva deve ser onerado de forma proporcionalmente maior do que aquele com menor capacidade). Como afirmam Gassen e Valadão (2022, p. 44), “a verificação da equidade deve ser feita considerando o sistema tributário como um todo, e não somente um tributo individualmente”, de forma a se aferir a integralidade do sistema (abarcando a tributação sobre a renda, patrimônio e consumo), a fim de se identificar se é ou não equitativo.

¹⁰⁷ Para Luis Manuel Alonso Gonzalez (1995, p. 26), os tributos extrafiscais não são tributos afetados, ou seja, não existe imperativo para que os valores eventualmente arrecadados sejam aplicados em determinada finalidade. Isso porque os tributos extrafiscais têm por finalidade primordial a modulação das condutas dos cidadãos, sendo secundário o objetivo arrecadatário.

único imposto com valor alto, ainda que a soma daqueles ultrapasse o valor do último¹⁰⁸.

Nota-se, pois, que a economia comportamental posiciona o desenho do sistema tributário como eixo ou ponto central para a política tributária, valorizando e tornando necessária a abordagem integrada de vários elementos, a fim de viabilizar a construção de modelos que se tornem cada vez mais próximos do sistema ideal, pautado pela justiça fiscal e pelo equilíbrio entre a eficiência econômica e a equidade no custeio e distribuição dos recursos¹⁰⁹.

Até aqui, as menções feitas à utilização da economia comportamental estão associadas essencialmente a questões de Microeconomia. Isso porque, muito embora seja promissor, é ainda incipiente o impacto da economia comportamental em estudos de Macroeconomia.

A esse respeito, reconhece Richard Thaler (2015, p. 359) que “as grandes questões de política monetária e financeira têm importância vital para o bem-estar de qualquer país, e uma compreensão de Humanos é essencial para escolher sabiamente essas políticas”. Acrescenta o autor (THALER, 2015, p. 360) que “perspectivas comportamentais podem adicionar nuances aos assuntos macroeconômicos”, ainda que seja difícil coletar evidências empíricas nessa seara.

Segundo afirma Thaler (2015, p. 360), “uma importante política macroeconômica pedindo por análise comportamental é como moldar um corte de impostos visando a estimular a economia”. Para o autor, há detalhes comportamentais críticos no modo como são atualmente administrados os benefícios fiscais de diversas ordens, inclusive isenções de tributos, detalhes esses atualmente considerados “fatores supostamente irrelevantes” nos modelos racionais tradicionais, e portanto, desconsiderados. Todavia, são fatores que importam.

Ressalta-se que o objetivo de eventual política de redução de tributos pode ser tanto o de estimular o gasto/consumo (aumentando a demanda por bens) quanto o de estimular a oferta (criação de mais empregos, por exemplo). Em ambas as situações, é importante a construção de um modelo baseado em evidências tanto

¹⁰⁸ A propósito, assevera McCaferly (2014, p. 612) que *individuals do not typically properly add together taxes to form consistent judgments about them*.

¹⁰⁹ Para James Mirrlees (2013, p. 27), a equidade do sistema impositivo não depende apenas da redistribuição de renda e riqueza, mas também da justa repartição da carga impositiva tributária. Segundo o autor, a equidade abrange a igualdade nos procedimentos, a ausência de discriminação e a equidade em relação às expectativas legítimas dos contribuintes. Percebe-se que o autor apregoa a proximidade entre equidade e isonomia.

em relação ao comportamento do consumidor quanto ao das empresas¹¹⁰, para saber, por exemplo, onde será aplicado efetivamente o dinheiro “economizado” com o pagamento de tributos¹¹¹.

A esse respeito, a ideia simplista de que a redução de impostos gerará a correspondente diminuição do preço do produto mostra-se incorreta e sem correspondência no mundo dos fatos. A precificação de um produto é influenciada por fatores diversos. Exemplo recente que pode ser citado é o reconhecimento da imunidade dos livros eletrônicos (*e-readers*) pelo STF¹¹², que, ao contrário do que se poderia imaginar, não gerou qualquer efeito no preço final desses produtos, mantido praticamente no mesmo patamar.

Portanto, a concessão de benefício fiscal com a finalidade de redução de preço de determinado produto nem sempre se mostra eficaz, devendo ser considerados outros elementos no desenho de uma política mais adequada para a finalidade pretendida.

Ainda, pode-se afirmar que tratar o dinheiro como o principal impulsionador da motivação humana não se revela uma boa e precisa descrição da realidade (THALER, 2015, p. 363). Recompensas e punições, promessas e ameaças moldam preferências e motivam as ações e comportamentos, o que também ocorre com os incentivos, não necessariamente financeiros.

Portanto, a ciência comportamental aplicada traz contribuições potencialmente relevantes para aprimorar o desenho das políticas públicas em geral, o que também ocorre na área tributária. No próximo capítulo, serão abordadas aplicações práticas da economia comportamental, com destaque para os denominados *nudges*.

¹¹⁰ Nas palavras de Thaler (2015, p. 361): “até que entendamos melhor como firmas reais se comportam, referindo-nos àquelas administradas por Humanos, não podemos fazer um bom trabalho de avaliar o impacto de medidas fundamentais de política pública”.

¹¹¹ Se será reinvestido na empresa, utilizado na distribuição de dividendos, impactará ou não na redução do preço do produto; se será utilizado para a geração de novos empregos e remuneração dos funcionários, etc.

¹¹² Em 2017, o STF julgou o tema 593 de repercussão geral (RE 330.817), o que gerou a Súmula Vinculante nº 57, segundo a qual “a imunidade tributária constante do art. 150, VI, d, da CF/88 aplica-se à importação e comercialização, no mercado interno, do livro eletrônico (e-book) e dos suportes exclusivamente utilizados para fixá-los, como leitores de livros eletrônicos (e-readers), ainda que possuam funcionalidades acessórias”.

3 NUDGES: O EMPREGO DE *INSIGHTS* COMPORTAMENTAIS PARA APRIMORAR POLÍTICAS PÚBLICAS

Na atualidade, vem ganhando destaque o estudo da economia comportamental e a sua utilização na elaboração de políticas públicas¹¹³, dentre outras possibilidades, mediante a adoção dos denominados *nudges*, traduzidos como pequenos empurrões ou cutucadas, com o intuito de estimular e induzir a prática de determinados comportamentos, sem impactar a liberdade de escolha do cidadão.

É possível definir o *nudge* como “um pequeno elemento no ambiente que chama a nossa atenção e influencia o comportamento” (THALER, 2015, p. 338). Para Cass Sunstein (2023, p. 12), um *nudge* é uma intervenção, tanto de instituições públicas quanto privadas, que afeta o comportamento das pessoas enquanto é integralmente mantida a sua liberdade de escolha¹¹⁴.

Selinger e Whyte (2011, p. 925) definem *nudges* como mudanças realizadas no contexto de tomada de decisão, que se utilizam de vieses cognitivos, e ajudam a induzir as pessoas, de maneira sutil e geralmente de modo intuitivo, a tomar decisões mais benéficas para si e para a sociedade, em geral¹¹⁵.

Nudges sempre preservam a liberdade de escolha. Multas e penalidades não são *nudges* porque modificam os incentivos e adicionam custos a situações (SELINGER; WHYTE, 2011, p. 926). Desde já se deve esclarecer que estratégias pautadas no uso da psicologia e na economia comportamental não necessariamente

¹¹³ As potencialidades são inúmeras, tanto que foram criados núcleos de estudo multidisciplinar em diversas universidades (sendo a Universidade de Harvard um dos expoentes em pesquisa sobre economia comportamental), além de grupos de pesquisa e também de trabalho em vários países, destacando-se o BIT (*Behavioral Insights Team*), no Reino Unido, o *iNudgeYou* (www.inudgeyou.com), na Dinamarca, além de iniciativas na Alemanha, Austrália, Nova Zelândia, Singapura e nos Estados Unidos, apenas para citar alguns países. Tais grupos e iniciativas, tanto na esfera acadêmica como governamental, apresentam o propósito de fomentar e realizar a pesquisa e criação de práticas/modelos, além de políticas públicas, que permitam potencializar e obter melhores resultados sociais, a partir da compreensão de como as pessoas tomam suas decisões e dos meios para incentivar o comportamento desejado, sem coação e mantendo-se a liberdade de escolha do indivíduo.

¹¹⁴ Na redação original (SUNSTEIN, 2023, p. 12): *A nudge is defined as an intervention, from either private or public institutions, that affects people's behavior while fully maintaining their freedom of choice.* O exemplo clássico para facilitar a compreensão do que seria um *nudge* é o GPS, que induz o usuário a adotar o caminho indicado, ao mesmo tempo em que lhe é assegurada a liberdade de escolha, pois há possibilidade de a indicação ser ignorada e de o motorista optar por outro caminho.

¹¹⁵ Transcreve-se a definição na redação original (SELINGER; WHYTE, 2011, p. 925): *Nudges are changes in the decision-making context that work with cognitive biases, and help prompt us, in subtle ways that often function below the level of our awareness, to make decisions that leave us and usually our society better off.*

se caracterizam como *nudges*, devendo cada situação ser analisada em suas especificidades.

A esse respeito, merece referência a obra *Nudge*¹¹⁶, de Richard H. Thaler e Cass Sunstein (2008 e 2021), na qual são demonstradas e descritas de modo simples e descontraído situações nas quais pequenas medidas de indução de comportamentos podem ensejar um ganho substancial em prol do indivíduo e da sociedade. Daniel Kahneman faz referência à obra como o “manual básico para aplicação de economia comportamental às políticas públicas” (KAHNEMAN, 2012, p. 575), dada a sua relevância.

O livro em referência (THALER; SUNSTEIN, 2008) tem por premissa o fato de que, na complexidade do mundo atual, “não se pode esperar que as pessoas sejam competentes para tomar decisões sequer próximas do ideal em todos os âmbitos em que são obrigadas a escolher” (THALER, 2015, p. 336). Ao mesmo tempo, é perceptível que os seres humanos também apreciam o fato de terem o direito de escolha, ainda que erros possam ser cometidos. Surge, então, a questão de saber se existem fórmulas e mecanismos que sirvam como facilitadores da tomada de decisão, sem que ocorra restrição à liberdade de escolha.

Citam os autores (THALER; SUNSTEIN, 2008 e 2021) vários exemplos ilustrativos da utilização de *nudges* e da sua importância na construção de políticas públicas, com destaque para áreas como proteção ambiental e saúde pública¹¹⁷, em que a adoção de comportamentos mais adequados traz benefícios não só ao indivíduo, como também para toda a sociedade.

Parte-se da premissa de que os seres humanos cometem erros sistemáticos e previsíveis em suas decisões e escolhas, como visto no capítulo anterior. Diante de tal constatação, advém a perspectiva de criação de políticas públicas que considerem tal cenário, associadas a intervenções aptas a indicarem ou ressaltarem

¹¹⁶ A versão original (1ª edição) do livro foi publicada em 2008, e desde então, revelou-se um sucesso editorial, além de ter gerado expressiva repercussão nos setores público e privado, popularizando a expressão *nudge* em diversos segmentos. Uma nova edição, denominada pelos autores de “edição final”, já que não pretendem realizar alterações em seu conteúdo, foi publicada em 2021, trazendo atualizações de exemplos, além de novas contextualizações e reflexões após a pandemia de COVID-19. Nas referências bibliográficas ao final, estão incluídas as duas edições da obra *Nudge* (THALER; SUNSTEIN, 2008 e 2021), ambas utilizadas na elaboração desta tese.

¹¹⁷ Na área da saúde, a prática de exercícios físicos, a alimentação mais saudável, a eliminação do hábito de fumar são exemplos corriqueiros de comportamentos socialmente desejados. Isso porque têm o potencial de possibilitar melhoras substanciais na saúde da população, mediante a diminuição da incidência de diversas doenças, acarretando, conseqüentemente, a redução de gastos públicos com o tratamento das enfermidades e custeio da saúde pública. Beneficiam-se, portanto, não só o indivíduo como também toda a sociedade.

aos indivíduos as melhores opções, induzindo-os a uma determinada escolha, todavia, sem a imposição coercitiva. Os *nudges* seriam instrumentos para a materialização de tal empreitada.

Ressalta-se que os *nudges* em si não são neutros, ou seja, podem ser utilizados positiva ou negativamente, a depender das escolhas que se pretende modular. Correspondem a ferramentas idealizadas e construídas a partir do conhecimento oriundo da ciência comportamental aplicada, que podem ser utilizadas “para o bem ou para o mal” (SUNSTEIN, 2023, p. 145), a depender do uso que delas se fizer e do comportamento que se pretende induzir.

Da mesma forma, as políticas públicas que buscam influenciar a tomada de decisão também não são neutras, até porque elaboradas por agentes públicos, que nada mais são do que seres humanos. Todavia, em se tratando de políticas públicas, devem necessariamente ter como premissa e como objetivo auxiliar os cidadãos a optarem pela melhor escolha, vinculando-se a questões éticas, à transparência, e também ao respeito à dignidade da pessoa humana.

Faz-se imprescindível, pois, a busca pela legitimação dos *nudges* como instrumento de políticas públicas, cuja utilização deve estar pautada pela transparência e adequada informação aos cidadãos.

Nesse sentido, os casos concretos de adoção de *nudges* em políticas públicas devem abarcar matérias e questões em que não exista a possibilidade de conflito de valores subjetivos ou de interesses de natureza individual. O bem-estar a ser atingido, tanto individual quanto social, deve ser flagrante, evidente e inquestionável. Se houver dubiedade acerca do interesse público a ser buscado, ou mesmo a possibilidade de dupla interpretação sobre o que caracterizaria o bem-estar, é recomendável a não adoção dos *nudges*, pois poderia caracterizar certo cerceamento da liberdade individual, afastando o instituto de sua natureza essencial.

A título exemplificativo e para melhor ilustrar o que acima afirmado, cita-se como possível e recomendável a adoção de *nudges* para resguardar a saúde dos indivíduos ou mesmo estimular a poupança para a aposentadoria, pois são finalidades aceitas como relevantes pelos cidadãos, e praticamente inquestionáveis em relação ao bem-estar a ser alcançado.

Há também outras possibilidades de atuação do poder público que decorrem do conhecimento da economia comportamental e da sua instrumentalização através dos *nudges*, não adstritas ao uso direto através da implementação de políticas

públicas. Pode-se citar, por exemplo, a regulação e restrição de comportamentos abusivos de agentes econômicos que se valem de vieses dos consumidores, para obtenção de vantagens¹¹⁸.

Portanto, o conhecimento da economia comportamental também possibilita ao poder público o estabelecimento de regras que preservem os cidadãos, restringindo e vedando eventuais condutas abusivas nas relações de consumo, que se utilizam de vieses e previsíveis “erros” sistemáticos dos indivíduos.

A ideia central do denominado “paternalismo libertário”, termo destacado¹¹⁹ por Thaler e Sunstein (2008), é legitimar as instituições sociais e o Estado a considerar os interesses mais adequados dos indivíduos, estruturando as possibilidades de escolhas de modo a induzir a melhor opção, através da denominada arquitetura da escolha. O objetivo é tornar mais fácil e natural ao cidadão a realização da melhor escolha, ao mesmo tempo em que lhe é assegurada a liberdade de opção¹²⁰.

Richard Thaler (2015, p. 334) explica que a expressão “paternalismo libertário” surgiu quase por impulso durante uma palestra na Universidade de Chicago, ao responder a um questionamento sobre o programa que induzia as pessoas a pouparem mais para a aposentadoria (*Save More Tomorrow*)¹²¹,

¹¹⁸ Como exemplo, pode-se citar o uso de letras minúsculas em contratos de adesão, em relação a cláusulas restritivas de direitos, fazendo com que os consumidores, com atenção limitada, não se apercebam de sua existência. Também é possível citar a utilização do viés de inércia em várias situações em que as empresas disponibilizam produtos gratuitamente por um pequeno período, com a ulterior cobrança automática até que o consumidor realize o *opt-out*. Muitos consumidores acabam pagando por produtos que não utilizam por longo tempo, até que se lembrem de efetuar o respectivo cancelamento. O próprio cancelamento de serviços, por vezes dificultado pelas empresas, também ilustra o que afirmado.

¹¹⁹ Há quem utilize o termo “paternalismo assimétrico”, que busca incorporar elementos oriundos da psicologia na tentativa de buscar soluções para resolver problemas sociais em diversos níveis, inclusive através da política econômica. Em poucas palavras, o paternalismo assimétrico reconhece que em um mundo onde tudo importa, o paternalismo é inevitável. Outra característica que possui é estabelecer uma agenda política para auxiliar os indivíduos em caminhos que preservem a liberdade de escolha, aprimorando-a (CONGDON, 2013, p. 467).

¹²⁰ Logo no Prefácio da obra *The Behavioral Foundations of Public Policy*, assim afirma Daniel Kahneman (2013, p. VIII): *In subsequent articles and in their international best seller, Nudge, Thaler and Cass Sunstein described an approach to policy that they called 'libertarian paternalism'. The central idea is that it is legitimate for institutions of society to consider the best interests of individuals in structuring the choices that these individuals make – for example, about retirement saving. The goal is to make it easy and natural for casual decision makers to make sensible choices, while ensuring their complete freedom to choose as they will. This was read by all as a manifesto of the approach of behavioral economics to policy. It is founded on the ideas that the rational agent model is unrealistic, that many decisions are made with little thought, and that is appropriate to create a 'choice architecture' that reduces the incidence of foolish decisions without reducing freedom.*

¹²¹ Um dos programas que se revelou bem sucedido nos Estados Unidos foi o denominado *Save More Tomorrow*, concebido como plano de adesão voluntária, que tinha por objetivo estimular as pessoas a pouparem recursos para a aposentadoria. A ideia era desenhar melhores planos de

especificamente se não se tratava de paternalismo. Thaler respondeu que geralmente se associa o paternalismo à coerção (no sentido de obrigação ou proibição estatal), como o dever de contribuir para a Previdência Social ou a proibição de comprar drogas, sugerindo que se as medidas referidas no programa para estimular a poupança fossem consideradas paternalismo, seria um paternalismo de uma espécie diferente, talvez um “paternalismo libertário”.

Apesar de a expressão parecer contraditória, Thaler (2015, p. 336) explica que na acepção adotada por ele e Cass Sunstein não haveria qualquer contradição. Isso porque o paternalismo é utilizado no sentido de ajudar as pessoas a alcançar seus próprios objetivos, e o adjetivo libertário estaria associado à preservação da liberdade de escolha. Como afirmam os autores (THALER; SUNSTEIN, 2023, p. 20), “o paternalismo libertário é um tipo de paternalismo relativamente fraco, brando e não intrusivo, pois não cria impedimentos ou obstáculos às escolhas”.

Para Kahneman (2013, p. VIII), o risco que o paternalismo apresenta ao ideal de liberdade é superado pela perspectiva trazida pelos *nudges*, definidos pelo autor como procedimentos simples que tendem a influenciar as pessoas em direção a escolhas sensatas e socialmente desejáveis, sem restringir sua liberdade de forma alguma¹²². Defende o autor que *nudges* são um meio efetivo de usar *insights* psicológicos no desenho e formatação de políticas públicas, com o objetivo de alcançar melhores resultados.

Um dos exemplos concretos mais evidentes para ilustrar e representar como a utilização de *nudges* pode colaborar no desenho de políticas públicas, trazendo resultados significativos, é o programa de estímulo de poupança para a aposentadoria, denominado nos EUA de *Save More Tomorrow*¹²³, conforme será a seguir explicitado.

Em poucas palavras, a economia tradicional parte da premissa de que as pessoas já realizam escolhas inteligentes, portanto, poupam a quantia certa e

poupança que cumprissem tal objetivo, buscando maneiras de incentivar o comportamento desejável (o de poupar) nos indivíduos.

¹²² A definição de Daniel Kahneman de *nudges* está originalmente assim redigida: *simple procedures that tend to bias people toward sensible and socially desirable choices without in any way abridging their freedom* (KAHNEMAN, 2013, p. VIII).

¹²³ Richard H. Thaler e Shlomo Benartzi idealizaram o programa *Save More Tomorrow*, utilizado pela primeira vez no ano de 1998 em uma fábrica americana, com resultados significativos em relação à adesão dos empregados a planos de aposentadoria. Para maior aprofundamento sobre o tema, consultar o artigo *Save More Tomorrow: using Behavioral Economics to Increase Employee Saving* (THALER; BENARTZI, 2004).

necessária para a aposentadoria. Todavia, a realidade de muitos aposentados demonstra o contrário.

As Teorias Padrão de Poupança predizem que os fatores relevantes para determinar a poupança de uma família são a idade, a renda, a expectativa de vida, e que a única variável controlada pelo governo seria o rendimento da poupança, considerando a incidência ou não de tributação, dada a possibilidade de criação de planos de aposentadoria isentos do pagamento de impostos (THALER, 2015, p. 321). Todavia, segundo Thaler (2015, p. 321), não há como se afirmar com precisão o impacto de eventual isenção tributária no aumento ou não do montante poupado no decorrer dos anos, ou seja, não é fácil determinar o efeito (real) de eventual modificação na lei tributária no comportamento dos contribuintes (de poupar mais recursos para a aposentadoria).

A economia comportamental, por sua vez, conforme descreve Thaler (2015, p. 321-334), trouxe novas perspectivas que se mostraram efetivas na modulação do comportamento desejado (estímulo à poupança) através da materialização de *nudges*, com destaque para: (a) simplesmente colocar a adesão ao plano de aposentadoria como opção padrão no formulário a ser preenchido pelo empregado, (b) oferecer às pessoas a opção de decidir no momento presente aumentar as taxas de poupança que seriam aplicáveis apenas futuramente, quando do aumento dos salários, vinculando-se, pois, os aumentos de contribuição ao plano a aumentos futuros de salários; (c) prever que a inscrição no plano perduraria até que o interessado fizesse a opção pela saída (*opt out*).

Nota-se que foram utilizados *insights* psicológicos a partir do conhecimento da economia comportamental acerca de fatores supostamente irrelevantes (FSI), mais especificamente relacionados aos vieses da inércia (opção padrão no formulário e manutenção no plano), da aversão à perda (vinculação do aumento de contribuições a aumento salarial) e viés do presente (decidir agora sobre o aumento futuro das contribuições), mitigando ou explorando seus efeitos.

Nas palavras de Thaler (2015, p. 324), “para os Humanos, para quem o preenchimento de formulários pode ser intimidador e a escolha de estratégias de investimento é uma tarefa assustadora, tornar a adesão ao plano como opção padrão pode ter um grande efeito”. O autor (THALER, 2015, p. 327) também apresenta os dados de uma empresa específica para comprovar os resultados das intervenções (*nudges*): antes da adesão automática, apenas 49% dos empregados

aderiam ao plano logo no primeiro ano possível; tal número saltou para 86% após a adesão automática e apenas 14% optaram por sair do plano posteriormente. Vê-se que houve relevante modificação comportamental. Outras pesquisas reforçaram essa constatação, apurando-se a partir de 2013 a poupança adicional coletiva nos Estados Unidos de U\$7.600.000.000 por ano (THALER, 2015, p. 332). Iniciativas e programas similares foram adotados também na Austrália, Nova Zelândia e Dinamarca, com sucesso.

Observou-se, pois, que programas de adesão automática como o acima referido são mais impactantes e trazem melhores resultados sobre a poupança para aposentadoria do que simplesmente instituir subsídios ou isenções de impostos para planos de aposentadoria, além de apresentarem menor custo fiscal.

Trata-se de exemplo concreto e bem sucedido de utilização da política de *nudges*.

O *nudge*, então, seria qualquer aspecto identificado ou inserido na arquitetura da escolha, capaz de induzir e modificar o comportamento esperado, de forma previsível, sem a imposição de obrigações ou proibições e sem alterar significativamente os incentivos econômicos preestabelecidos, preservando-se, assim, a liberdade de escolha (THALER; SUNSTEIN, 2008 e 2023, p. 21).

A partir de tal definição, são excluídos de plano do conceito de *nudge* os tributos, as imposições e vedações legais, inclusive com a cominação de sanção, bem como os incentivos de caráter financeiro (THALER; SUNSTEIN, 2008 e 2023, p. 21). Não há coação no uso de *nudge*, pois o pressuposto da sua existência é exatamente a preservação da liberdade de escolha do agente, que estaria comprometida com o caráter impositivo ou proibitivo de determinada conduta.

Segundo Sunstein (2023, p. 15), é inevitável a existência de *nudges*, ao menos em alguma dimensão, no arcabouço legislativo vigente, o que inclui a própria Constituição, considerada por ele como uma espécie de “arquitetura de escolha da sociedade”¹²⁴. A Constituição seria assim o “contexto” ou a “arquitetura da escolha”

¹²⁴ Para Cass Sunstein (2023, p. 15): *Some people do not much like nudges through law, and I will get to their objections in due course. But it is important to see that a certain amount of nudging through law is inevitable, because people's decisions are made against a background established by a society's choice architecture. Just as a building cannot lack an architecture, so a society cannot lack a choice architecture.*

para os “arquitetos da escolha” da sociedade, responsável por guiá-los e orientá-los¹²⁵ (SUNSTEIN, 2016, p. 14).

A percepção do autor mostra-se interessante de ser registrada, pois além de associar diretamente os *nudges* ao sistema normativo, contrapõe-se a uma visão estreita de que os *insights* comportamentais teriam aplicação bastante reduzida e limitada, supostamente dissociada do ordenamento jurídico. Ao trazer a própria Constituição como o exemplo maior de arquitetura da escolha na sociedade, que a orienta e disciplina, o autor permite a visualização do conceito, também destacando no cenário jurídico a relevância da economia comportamental e o papel desempenhado pelos arquitetos da escolha.

Por outro lado, essa visão também é passível de críticas e divergências, especialmente relacionadas à inexistência propriamente de “escolha” em se atender à normatividade constitucional. Isso porque não há opção ou facultatividade, mas sim imposição na busca da materialização dos objetivos, finalidades e princípios constitucionalmente erigidos.

Uma forma de melhor compreender a afirmação de Sunstein perpassa pela sua concepção de que o sistema jurídico e as políticas públicas devem ser necessariamente informados pela economia comportamental¹²⁶, acarretando o seu aprimoramento.

Os *nudges*, quando adotados como pequenas alterações normativas, possuem o potencial de acarretar efeitos benéficos em áreas sensíveis¹²⁷, aprimorando a eficácia e eficiência das políticas públicas, a um custo baixíssimo (SUNSTEIN, 2023, p. 16). Defende ainda o autor que a melhor compreensão do comportamento humano pode aprimorar e tornar mais justo o sistema jurídico, além de trazer melhorias para a vida das pessoas a ele sujeitas¹²⁸.

¹²⁵ Nas palavras de Cass Sunstein (2016, p. 14): *a Constitution can be seen as a kind of choice architecture for choice architects, one that disciplines and orients them*.

¹²⁶ Essa perspectiva é corroborada pelo uso reiterado de Sunstein (2023), em sua obra, da expressão *behaviorally informed law and policy*.

¹²⁷ Áreas como saúde, educação, eficiência energética, proteção ambiental, finanças, tributação, etc. Citam-se os seguintes exemplos concretos: inscrição automática em planos de previdência; simplificação de formulários e exigências, limitando-se àquelas estritamente necessárias para o programa governamental; uso de normas sociais para modular comportamentos desejados, etc.

¹²⁸ Na redação original: *an improved understand of human behavior can make the legal system much better and more fair, not least by improving the lives of people who are subject to it* (SUNSTEIN, 2023, p. 114).

Apregoa-se, pois, a importância de a economia comportamental ser efetivamente considerada pelo Direito, de modo a abranger a formatação de instrumentos normativos e também de políticas públicas, em uma abordagem multidisciplinar, ressaltando-se a influência exercida pela arquitetura da escolha no comportamento e na tomada de decisão dos cidadãos.

Trata-se de um instrumento complementar para a modulação de condutas que não mais pode ser ignorado ou desconsiderado¹²⁹, especialmente por aqueles que são responsáveis pela elaboração e interpretação das leis. Afirma Sunstein (2023, p. 18) que a economia comportamental tem se tornado uma importante referência para o Direito e para a regulação em uma multiplicidade de nações¹³⁰.

Por outro lado, diversos atores podem exercer o papel de “arquitetos da escolha”, ou seja, atuam com a responsabilidade de organizar o contexto no qual as pessoas tomam suas decisões, na tentativa de influenciá-las a escolher o comportamento mais adequado e benéfico para o indivíduo e também para a sociedade como um todo.

Partindo-se de evidências de que os seres humanos cometem erros sistemáticos, inclusive em decorrência de vieses referidos no capítulo anterior, a pergunta principal daí decorrente é se isso pode ou não afetar a elaboração das políticas governamentais.

Os exemplos concretos de adoção de elementos da economia comportamental e de criação de pequenas intervenções (*nudges*) indicam que sim, que é possível aprimorar as políticas públicas considerando a perspectiva trazida pela ciência comportamental aplicada.

A esse respeito, inúmeras experiências e práticas internacionais pautadas pela teorização da economia comportamental, nas mais diversas áreas e países, já foram reportadas e este número segue crescente, a ponto de a OCDE ter lançado, no ano de 2017, a publicação *Behavioural Insights and Public Policy: Lessons from*

¹²⁹ A central goal of behavioral law and economics is to supplement the conventional set of legal instruments by identifying new tools (SUNSTEIN, 2023, P. 16).

¹³⁰ Nos países da América do Norte, da Europa, passando pelo Japão, Austrália, Nova Zelândia, Índia e também no Oriente Médio, importantes iniciativas envolvendo a economia comportamental e os *nudges* têm sido realizadas. Um dos destaques é o Reino Unido, com a criação do BIT (*Behavioral Insights Team*), no ano de 2010, de início vinculado ao governo (gabinete do Primeiro Ministro), e atualmente uma instituição privada, com atuação em mais de 30 países. O BIT atua através de *insights* comportamentais para o aprimoramento de iniciativas e políticas públicas em áreas como saúde (redução do consumo de cigarro); doação de órgãos, proteção do consumidor, promoção do emprego e redução da criminalidade, igualdade de gênero, além de desenvolver estratégias de conformidade (*compliance*), em geral.

Around the World. Trata-se de compilação de mais de 100 (cem) casos e/ou práticas relacionadas a políticas públicas, adotadas por diversos países ao redor do planeta, com respaldo teórico na economia comportamental e na política de *insights* comportamentais/*nudges*.

Menciona-se, ainda, um estudo realizado pelo *Economic and Social Research Council* ainda no ano de 2014, segundo o qual mais de 136 países do mundo, à época, já haviam desenvolvido políticas públicas que foram influenciadas pelas ciências comportamentais (THALER, 2015, p. 354). Certamente, esse número é muito maior na atualidade, o que aponta o expressivo impacto e alcance da economia comportamental nesta área.

Em muitas situações cotidianas¹³¹, já estamos sujeitos a *nudges*, sem nos apercebermos. Contudo, em termos coletivos e para a obtenção de resultados em larga escala na sociedade, o papel de indução de comportamentos de massa, mediante a adoção de *nudges*, invariavelmente deve ser realizado pelo Estado, por meio da formulação e do desenho de políticas públicas adequadas a tal objetivo e também da regulação, pautando-se sempre pelo interesse público e bem-estar social.

Preliminarmente, deve-se avaliar a aplicabilidade e compatibilidade da criação de *nudges* em relação à implementação de novas políticas públicas ou ao aprimoramento daquelas já existentes. Nem todos os problemas comportamentais identificados na implementação de políticas públicas são passíveis de solução através da economia comportamental e/ou do estabelecimento de *nudges*.

Entretanto, há casos em que os *nudges* constituem sim instrumento adequado para a rápida obtenção de bons resultados, com baixo custo. Há situações em que pequenas intervenções, como simples lembretes para evitar o

¹³¹ A disposição das mercadorias nas prateleiras de um supermercado, por exemplo, não é aleatória. De modo deliberado e intencional, comumente são colocados na altura dos olhos os produtos de maior preço, pois o consumidor tem a tendência de olhar primeiro nesta direção, e se tiver com pressa, já colocará no carrinho a mercadoria localizada mais facilmente. Também não é aleatória a disposição de “determinados” produtos próximos à área dos caixas nas lojas. O consumidor é “induzido” a adquirir alguma mercadoria por impulso, enquanto aguarda na fila para efetuar o pagamento. Na área médica, os *nudges* se mostram presentes na indicação de alternativas de tratamento de doenças. A forma de exposição dos prós e contras de determinado tratamento pelo médico, sem olvidar o aspecto relativo ao consentimento informado, é essencial para que o paciente “opte” pela melhor alternativa. Situação similar ocorre na área jurídica, a partir das possibilidades apresentadas ao cliente pelo advogado. Outro exemplo de *nudge* é o GPS, que indica graficamente o melhor caminho a ser adotado pelo motorista, sem privá-lo da opção de simplesmente desconsiderar a sugestão e optar por outra via. São apenas alguns exemplos concretos para permitir dimensionar a utilização dos *nudges* no cotidiano.

esquecimento de tomar determinada medicação ou realizar uma consulta médica, por exemplo, mostram-se bem sucedidas, o que comprova que não necessariamente os *nudges* precisam ser processos elaborados ou complexos, bastando simples mensagens de texto para se alcançar o objetivo desejado.

Dentre os principais *nudges* já identificados e adotados pelo poder público, é possível citar os seguintes (SUNSTEIN, 2017, p. 26-27): (a) regras padrão (*default rules*), que se configuram possivelmente como os *nudges* mais evidentes e de grande relevância; (b) simplificação de processos e procedimentos (para recebimento de benefícios sociais, pagamento de tributos, inscrição/matricula em determinado curso de aperfeiçoamento, etc.) ; (c) avisos, gráficos e imagens (como, por exemplo, as imagens negativas associadas ao consumo de cigarro colocadas no verso da respectiva embalagem); (d) lembretes (de consulta médica ou de algum outro compromisso agendado, da existência de programa de benefícios, etc.); (e) incremento da facilidade e conveniência (no *design* de um *website* ou de um ambiente físico); (f) personalização (informação e atendimento personalizados, sempre que possível); (g) enquadramento e *timing* (clareza na declaração e informação encaminhada ao cidadão, como, por exemplo, a de ter direito a determinado benefício, com envio de lembretes e mensagens preferencialmente em períodos/horários de maior atenção do destinatário, sem exagerar na quantidade de mensagens para não banalizar a informação, o que pode levar a ser desconsiderada); (h) aumento da saliência ou visibilidade, tornando mais evidente determinado benefício ou a tributação incidente, por exemplo; (i) uso de normas sociais (divulgação de informação sobre o consumo comparativo de energia entre vizinhos, a título exemplificativo); (j) “prêmios”, recompensas e compensações não financeiras, como o reconhecimento público; (k) priorizar a escolha ativa e compromisso prévio com os cidadãos sobre questões e condutas sensíveis, como programas de estímulo à perda de peso e de auxílio para parar de fumar, além da doação de órgãos.

Esclarece-se que tais *nudges* podem ser adotados individualmente ou podem também ser aplicados simultaneamente ou de modo conjunto (dois ou mais *nudges*), ou até mesmo serem utilizados em complementação a outras medidas

regulatórias (de proibição e restrição de condutas) para a realização de determinada política pública¹³².

Convém mencionar, como faz Sunstein (2016, p. 29), que alguns *nudges* se voltam essencialmente ao Sistema 1 de pensamento (automático e intuitivo), ao passo que outros estão mais direcionados ao Sistema 2 (mais lento e reflexivo). Os *nudges* voltados à divulgação e melhor informação dos destinatários constituem exemplos relacionados ao Sistema 2, ao passo que *nudges* que buscam superar os vieses da inércia e procrastinação, por exemplo, estão mais afeitos ao Sistema 1.

Segundo Sunstein (2023, p. 13), é possível distinguir essencialmente dois tipos de *nudges* introduzidos pela legislação: os *nudges* educativos e os *nudges* arquitetônicos. Os educativos geralmente fornecem informações, estando associados à divulgação de dados, à publicidade e à transparência, trazendo elementos aptos a facilitarem a tomada de decisão. Os arquitetônicos, por sua vez, não têm o propósito educativo, mas sim o de modificar o contexto no qual as escolhas são feitas.

Como exemplo de *nudge* arquitetônico, cita-se a estipulação de uma regra padrão (*default rule*), ou mesmo de alguma determinação legal para se aumentar a saliência (visibilidade) de determinada opção ou medida adotada, tornando mais evidente a concessão de um incentivo fiscal ou a própria majoração da imposição tributária. Para o autor (SUNSTEIN, 2023, p. 37), aumentar a saliência através da lei pode ser sim um *nudge* bastante efetivo.

O uso de normas ou regras padrão (*default rules*) apresenta expressivos resultados no comportamento adotado pelas pessoas, que tendem a manter a opção padrão. Para Cass Sunstein (2023, p. 26), há três explicações principais para esse comportamento: a primeira relaciona-se à inércia e procrastinação. Para modificar a regra/opção padrão, seria necessária uma escolha ativa e a rejeição do *default*. Contudo, os seres humanos tendem a manter o *status quo*.

¹³² Um dos exemplos demonstrativos mais completos dessa possibilidade é a política pública de combate ao fumo levada a efeito no Brasil, em que houve a combinação de vários elementos e ferramentas regulatórias, inclusive de *nudges*, que culminaram na redução significativa do tabagismo. Dentre as principais medidas adotadas, pode-se citar: (a) campanhas educativas sobre os malefícios do cigarro; (b) promulgação de leis de restrição de cigarro em ambientes fechados; (c) aumento dos tributos sobre os produtos derivados do tabaco; (d) restrição de publicidade e *marketing* desse tipo de produto, que não mais podia ser associado a imagens de sucesso, beleza e poder; (e) advertência sobre os problemas de saúde decorrentes do cigarro, inclusive com imagens impactantes, o que se configura como *nudge*; (f) existência de programas de tratamento contra o tabagismo no Sistema Único de Saúde (VITALIS, 2016, p. 285).

O segundo fator seria a existência de uma espécie de endosso implícito à regra/opção padrão. Para melhor esclarecer: as pessoas imaginam que a opção padrão foi escolhida por alguma razão, e para realizar a modificação, deve-se ter alguma informação ou motivo que sirva como justificativa. A terceira explicação associa-se à caracterização do padrão (*default*) como o ponto de referência para a tomada de decisões. Considerando a aversão à perda, a tendência das pessoas seria manter a opção/regra previamente selecionada ou estabelecida.

Um *nudge* educativo, por sua vez, também pode ser desenhado com o propósito específico de auxiliar na superação dos vieses, tais como o viés do presente ou o viés otimista, através de informação adequada e transparência de dados. O envio de aviso ou lembrete a título de *nudge* pode ser determinante para superar a inércia inerente aos seres humanos.

Em relação ao sistema normativo e às políticas públicas, cumpre esclarecer que os *nudges* são apenas uma das ferramentas disponíveis (SUNSTEIN, 2023, p. 13). Como destaca Sunstein (2023, p. 14), na maior parte das vezes, os *nudges* são complementares aos deveres e proibições, não os substituindo. A legislação pode proibir as pessoas de adotarem certos comportamentos (agressões e violência, por exemplo), mas também pode dar um empurrãozinho (*to nudge*) para que atuem em conformidade com a lei, em determinados contextos.

Assim, pode-se pensar em uma gradação de intensidade, que começa nos *nudges* para induzir determinado comportamento, podendo atingir a completa proibição da conduta pela lei, com a aplicação de sanções punitivas restritivas de direitos e da própria liberdade, em casos mais extremos. Nota-se, pois, que os *nudges* são instrumentos complementares passíveis de serem adotados pelo sistema jurídico e também no desenho de políticas públicas, a depender do objetivo que se pretende alcançar.

Como destacam Alemanno e Spina (2014, p. 3), as ferramentas regulatórias tradicionais incluem mecanismos de comando e controle, como a coerção (uso de ameaças ou imposições legais para promover a conformidade), banimentos ou proibições (como, por exemplo, a proibição de fumar em locais fechados) ou autorizações (de modo a assegurar, exemplificativamente, que produtos atendam a especificações de segurança), sem desconsiderar os tradicionais mecanismos de

mercado, como incentivos financeiros ou compensação de externalidades econômicas¹³³.

Na seara tributária, a perspectiva comportamental dá suporte ao uso da tributação com fins extrafiscais e também à concessão de subsídios/incentivos, com o intuito de estimular as pessoas a realizarem determinado comportamento, superando o viés do presente ou mesmo a inércia¹³⁴. Percebe-se a relevância para o desenho do sistema de encontrar o instrumento ou a ferramenta mais adequada à situação concreta, primando-se pela eficácia e eficiência.

Não se desconhece a existência de posição contrária aos *nudges* em determinados segmentos sociais, a partir do ceticismo absoluto quanto aos resultados advindos de sua adoção¹³⁵. Tal postura está fundada na premissa de que, ao se ter conhecimento prévio de que os seres humanos cometem erros em certas circunstâncias, a medida adequada e necessária seria o estabelecimento de imposições normativas e não simplesmente instituir “cutucadas e empurrõezinhos”.

De fato, há situações em que o mero estabelecimento de *nudges* não é suficiente para se alcançar o objetivo pretendido¹³⁶. Contudo, há casos em que a

¹³³ As externalidades (positivas ou negativas) podem ser definidas como “os custos ou ganhos da atividade privada que, em virtude de uma falha do mecanismo de mercado, são suportados ou fruídos pela coletividade, no lugar daquele que os gerou” (SCHOUERI, 2005, p. 76). Tais falhas devem ser corrigidas, do contrário ter-se-ão distorções no mecanismo de mercado, e as normas tributárias indutoras, conforme defende Schoueri (2005, p. 76 e seguintes) podem ser aplicadas com tal desiderato, através de reduções ou agravamento da carga tributária, conforme a externalidade que se visa neutralizar. A tributação ambiental é um exemplo típico, aplicando-se o princípio do poluidor-pagador como meio de internalizar a falha do mercado (externalidade produzida: o dano ambiental).

¹³⁴ Assim afirma Sunstein (2023, p. 13-14): *For purposes of law and policy, it is exceedingly important to emphasize that nudges are just one tool in the behavioral toolbox. Behavioral economics can also support the use of taxes, such as those on cigarettes and sugar-sweetened sodas. If consumers are unduly optimistic, a tax might be seen as a corrective; it might also reduce internalities. Behavioral economics can also support the use of subsidies, designed to encourage people to overcome present bias or inertia. Legal mandates and bans might also have a firm behavioral justification. If the law requires people to buckle their seatbelts, to wear motorcycle helmets, or to save for retirement, or if the law imposes fuel economy or energy efficiency requirements, it might be because of an understanding of self-control problems, unrealistic optimism, limited attention, and present bias.*

¹³⁵ Há pessoas que consideram os *nudges* como simples ajustes, mera distração insuficiente para acarretar amplas mudanças para solucionar questões atinentes à desigualdade econômica, direito dos trabalhadores, monopólios, violência policial, discriminação, etc. Para Thaler e Sunstein (2023, p. 284), essas pessoas “querem mudanças em larga escala e não acreditam que os *nudges* nos proporcionarão isso”. Contudo, como afirmam os autores (THALER; SUNSTEIN, 2023, p. 284), essa perspectiva não invalida a relevância dos *nudges* ou a possibilidade de serem utilizados de modo complementar/suplementar à imposição coercitiva de ordens, proibição ou até mesmo à concessão de incentivos econômicos.

¹³⁶ Como destaca Cass Sunstein (2023, p. 70): *No one believes that nudges can solve the problem of violent crime. In the face of a standard market failure, coercion has a standard justification; consider the problem of air pollution. If people suffer from unrealistic optimism, limited attention, or a*

melhor abordagem é sim a adoção de *nudges*, em razão do baixo custo envolvido, e da possibilidade de melhora flagrante e rápida dos resultados, mantendo-se a liberdade de autodeterminação da pessoa. A grande questão é saber identificar adequadamente cada situação e cada contexto, aplicando a alternativa regulatória mais apropriada. Para tanto, é imprescindível o conhecimento da economia comportamental e de sua instrumentalização via *nudges*.

Nas situações em que os *nudges* se mostrem efetivamente como a melhor alternativa, é possível citar cinco elementos principais indicativos dessa preferência: (a) heterogeneidade, permitindo diferentes possibilidades e soluções, o que não ocorre com imposições legais, geralmente estritas; (b) considerando a informação limitada de quem elabora os *nudges*, que também pode cometer erros, o prejuízo de um eventual *nudge* mal desenhado é consideravelmente menos severo do que de uma lei impositiva mal formulada, até porque os “empurrõezinhos” podem ser ignorados e desconsiderados; (c) diante da possibilidade de que pode ocorrer influência de grupos privados organizados sobre os agentes públicos (problema da escolha pública), o impacto negativo dos *nudges* é menor do que em caso de imposições legais, pela mesma razão referida no item anterior; (d) os *nudges* possuem a vantagem de evitar a perda do bem-estar decorrente da privação da possibilidade de escolha; (e) a liberdade de escolha, mediante a política dos *nudges*, é considerada um bem intrínseco à dignidade humana, que deve ser respeitado pelos governos (SUNSTEIN, 2023, p. 70-71).

Nem todas as situações apresentam a possibilidade de serem melhor contingenciadas através dos *nudges*, mas naquelas em que é possível a abordagem menos intrusiva, a preservação da liberdade de escolha é um grande ativo a ser considerado.

Não se desconsideram as críticas direcionadas ao paternalismo libertário¹³⁷ lançadas pelos economistas da vertente tradicional. Ao se adotar como premissa a concepção do agente racional, a consequência é aceitar que a escolha realizada pelo indivíduo foi e é a melhor possível. Portanto, não seria lógico cogitar a

problem of self-control, and if the result is a serious welfare loss, there is an argument for some kind of public response, and it might take the form of a subsidy, a tax, or a ban. We could certainly imagine cases in which the best approach is a mandate or a ban, because that response is preferable, from the standpoint of social welfare, to any alternative, including nudges.

¹³⁷ Nas palavras de Sunstein (2023, p. 14): *Nudges are libertarian because they preserve freedom of choice. They are paternalistic insofar as they reflect a judgment, by those who select them, about what would promote the welfare of the people whom they affect – with welfare (importantly!) defined by those people themselves.*

existência de meios para auxiliar o ator racional a realizar uma escolha melhor da que seria por ele realizada.

Contudo, ao suscitar aspectos de racionalidade e autocontrole limitados, os estudiosos da economia comportamental reconhecem que os seres humanos podem cometer erros nas suas decisões e escolhas, o que autorizaria e legitimaria alguma intervenção para auxiliá-los a tomarem a melhor decisão.

A perspectiva trazida pelo paternalismo libertário é a que mais conseguiu aproximar a economia comportamental dos governos e das políticas públicas, ao materializar, na prática, a importância da arquitetura da escolha e da construção de um contexto de escolha favorável à melhor decisão, sem que para tanto seja necessário privar o cidadão de sua liberdade.

3.1 A ARQUITETURA DA ESCOLHA: A IMPORTÂNCIA DO CONTEXTO

A arquitetura da escolha tem grande relevância para a economia comportamental, especialmente para a identificação e criação de possíveis empurrões (*nudges*) capazes de estimular e conduzir o agente da decisão para determinada escolha. A ideia subjacente é, na sua essência, aprimorar o processo de tomada de decisão, acarretando benefícios para o cidadão e para a sociedade como um todo.

Uma das possibilidades é utilizar os *nudges* com o objetivo de reduzir ou até mesmo aproveitar o efeito dos vieses cognitivos citados no primeiro Capítulo da tese, a depender do resultado comportamental que se pretende alcançar. Também é possível utilizá-los como intervenções preventivas capazes de modificar o ambiente onde ocorre o julgamento ou a tomada de decisão.

A propósito, Kahneman, Sibony e Sunstein (2021, p. 231 e 232) citam alguns exemplos concretos de *nudges*: (a) inscrição automática em planos de aposentadoria, intervenção esta pensada para superar os vieses da inércia, da procrastinação e o viés otimista; (b) redução de encargos administrativos para obtenção de atendimento médico; (c) salientar as características de determinado produto ou atividade, explicitando e esclarecendo a presença de taxas ocultas; (d) utilização de *nudges* para estimular a alimentação saudável, reposicionando os alimentos no supermercado, em locais mais evidentes e de fácil visualização; (e) treinar o tomador da decisão para que se torne capaz de reconhecer e controlar os seus vieses, aprendendo noções de estatística, por exemplo, apesar de ser um

grande desafio conseguir controlar os vieses, até mesmo para profissionais experientes.

Como destacam Thaler, Sunstein e Balz (2013, p. 428-429, tradução nossa), “detalhes pequenos e aparentemente insignificantes podem ter grande impacto no comportamento das pessoas”¹³⁸. Esses “detalhes”, considerados fatores irrelevantes para a economia tradicional, mostram-se importantíssimos para a economia comportamental, viabilizando, a partir de sua identificação, a construção e o aprimoramento da arquitetura de escolha, ou seja, do ambiente ou contexto decisório e de seus arranjos, tornando-os mais propícios a estimular a melhor decisão.

Também é relevante destacar a figura do arquiteto da escolha, isto é, do agente responsável pela organização do contexto no qual os indivíduos tomarão sua decisão. No mundo real, muitos arquitetos da escolha, em diversas áreas, sequer percebem ou têm o conhecimento de que, na prática, desempenham essa função¹³⁹.

Cumprе mencionar que o arquiteto da escolha tem o poder de influenciar a tomada de decisão e a escolha das outras pessoas, ainda que indiretamente e até mesmo sem ter a plena consciência do impacto de sua atuação.

Por outro lado, deve-se destacar a importância do arquiteto da escolha consciente, pois pode melhor desempenhar sua função, estruturando o sistema (contexto) e criando *nudges* capazes de influenciar a escolha das pessoas, beneficiando-as¹⁴⁰.

Os agentes públicos, nas mais variadas atividades, têm grande potencial de atuação como arquitetos da escolha, daí a relevância de serem treinados e terem a real consciência da importância de sua atuação, sob o enfoque da economia comportamental. Os agentes responsáveis pela elaboração de políticas públicas das

¹³⁸ Na redação original: “small and apparently insignificant details can have major impacts on people’s behavior” (THALER; SUNSTEIN; BALZ, 2013, p. 428-429).

¹³⁹ Thaler, Sunstein e Balz (2013, p. 428) confirmam essa constatação, assim definindo a figura do arquiteto da escolha: *A choice architect has the responsibility for organizing the context in which people make decisions [...] many real people turn out to be choice architects, most without realizing it. Doctors describing the available treatments to patients, human-resource administrators creating and managing health-care plan enrollment, marketers devising sales strategies, ballot designers deciding where to put candidate names on a page, parents explaining the educational options available to a teenager; these are just a few examples of choice architects.*

¹⁴⁰ A propósito, assim afirmam Thaler, Sunstein e Balz (2013, p. 430): *Conscientious choice architects, however, do have the capability to self-consciously construct nudges in an attempt to move people in directions that will make their lives better.*

mais diversas naturezas¹⁴¹, comumente estavam restritos à perspectiva do modelo do agente racional, que pressupõe os destinatários como cidadãos racionais, guiados por decisões bem calculadas voltadas à utilidade e bem-estar pessoal.

Todavia, essa visão ideal não corresponde à realidade empiricamente constatada, o que acabava acarretando o desenho de sistemas e até de políticas públicas insuficientes, não efetivas ou inadequadas aos reais destinatários, e consequentemente, ao alcance dos objetivos pretendidos.

A partir do advento da ciência comportamental aplicada na seara de elaboração de políticas públicas, observa-se a preocupação, até então inexistente ou relegada, de serem considerados como relevantes elementos como o contexto, conflitos decisórios¹⁴², existência de vieses cognitivos, importância do conhecimento e informação, atenção e racionalidade limitadas e também a influência das próprias instituições na modelação dos comportamentos efetivamente adotados. Para Sunstein (2023, p. 22), se o sistema legal ou normativo buscar prover as pessoas com informações, ou promover certas escolhas e comportamentos, os elementos que devem necessariamente ser considerados e tratados com atenção são o tempo e o contexto¹⁴³.

¹⁴¹ Muitos dos quais integram o Poder Executivo, dada a função primordial desempenhada por este Poder. Por outro lado, também integrantes do Poder Legislativo, ao elaborarem diplomas legais que muitas vezes pautam, delimitam e influenciam a elaboração das políticas públicas, podem ter um papel relevante de arquitetos da escolha, sem terem a real dimensão do impacto que exercem. Os próprios integrantes do Poder Judiciário influenciam a tomada de decisão de terceiros a partir das decisões que adotam, além de os juízes também estarem sujeitos a vieses. Não por acaso o CNJ incluiu a matéria “economia comportamental” como item obrigatório nos concursos da magistratura, conforme Resolução nº 423, de 05/10/2021, abrangendo os seguintes tópicos: “Economia comportamental. Heurística e vieses cognitivos. A percepção de Justiça. Processo cognitivo de tomada de decisão”.

¹⁴² Para ilustrar a possibilidade de conflito decisório e a diferença de perspectiva entre a visão clássica e o enfoque comportamental, pode-se afirmar que, para a visão clássica, a oferta de várias opções de escolha é algo positivo, pois cada opção representaria uma utilidade, o que aumentaria, em tese, a probabilidade de o agente racional realizar a melhor escolha dentre as opções disponíveis. Sob a perspectiva comportamental, diferentemente, como as preferências de escolha são construídas no contexto decisório, por vezes, a existência de várias opções pode acarretar um conflito de decisão para o indivíduo (humano), pois torna mais complexo o contexto de realização da escolha. Nesse cenário, o indivíduo pode optar por não escolher naquele momento, procrastinando a decisão, ou mesmo optar por manter a decisão padrão, o que não corresponde à previsão de escolha no modelo do agente racional ou à suposta “melhor decisão”. Exemplo concreto identificado em pesquisas é a tendência de médicos experientes de não prescreverem uma nova medicação, por exemplo, quando há mais de uma opção ou novidade disponível, tornando mais difícil a escolha. Acabam optando por prescreverem a medicação tradicional. Essa tendência se repete em várias situações cotidianas, quando são disponibilizadas várias opções de escolha (BARR; MULLAINATHAN; SHAFIR, 2013, p. 441).

¹⁴³ Na redação original (SUNSTEIN, 2023, p. 22): *if the legal system is seeking to provide people with information, or to promote certain choices, it should give careful attention to timing and context.*

O comportamento humano, na perspectiva da economia comportamental, mostra-se fortemente pautado pelo contexto, tanto sob o enfoque da situação quanto da pessoa envolvida (destinatária). A partir dessa constatação, associada ao poderoso impacto do contexto no comportamento, há o aumento da importância da regulação, bem como da responsabilidade dos agentes reguladores para a obtenção de efetividade das políticas públicas (BARR; MULLAINATHAN; SHAFIR, 2013, p. 440-441).

Nesse sentido, os autores Barr, Mullainathan e Shafir (2013, p. 440-461) apontam a necessidade de que a regulação seja informada e traga elementos comportamentais, abrangendo não só os comportamentos dos indivíduos em seus diversos papéis em sociedade (como cidadãos, consumidores, etc.), mas também os incentivos e comportamentos dos mercados e das empresas que nele atuam.

Uma regulação comportamental bem sucedida, portanto, é capaz de integrar uma visão mais realista do comportamento humano, associada à compreensão dos mercados, e de como as empresas possivelmente responderão ao comportamento dos indivíduos e à estrutura regulatória.

Para os autores (BARR; MULLAINATHAN; SHAFIR, 2013), é importante dimensionar como se dá a interação das empresas com os consumidores em diferentes contextos de mercado, tornando assim possível a elaboração de um modelo regulatório comportamentalmente informado, com aplicações concretas adequadas e efetivas. Há, pois, duas dimensões a serem consideradas: a interação das empresas com os consumidores e das próprias empresas com os agentes reguladores/regulação.

Portanto, a estrutura regulatória (considerada na arquitetura da escolha) deve levar em consideração os incentivos às empresas/pessoas jurídicas tanto em relação ao comportamento dos indivíduos quanto ao modelo regulatório propriamente dito, até porque existem situações em que há interesse das empresas em explorar os vieses dos consumidores, o que aumentaria seu lucro, ensejando a busca pela não cooperação¹⁴⁴. Tais elementos e nuances comportamentais devem ser considerados previamente quando da elaboração do modelo regulatório.

¹⁴⁴ A esse respeito, para Barr, Mullainathan e Shafir (2013, p. 444): *A behavioral perspective provides a better account of how individuals make decisions and is thus a useful corrective to the rational agent model. Yet a model focused on individuals is, on its own, incomplete as a basis for policy. The perspective outlined above needs to be embedded in the logic of markets. A framework is*

Sobre a importância da disponibilização de informação adequada e priorização da transparência, não é incomum o desconhecimento dos indivíduos acerca de opções relevantes, regras de programas, benefícios e oportunidades, mesmo em contextos em que os agentes apresentam alto nível educacional.

Nesse cenário, pouco adianta a adoção de determinada medida para estimular determinado comportamento, se essa medida é desconhecida pelo destinatário agente da escolha. É preciso, primeiro, disponibilizar a informação e tornar “saliente” a medida adotada, pois há casos em que o desconhecimento decorre da falta de atenção (viés de atenção limitada). Contudo, em várias ocasiões, o *designer* do sistema ou arquiteto da escolha sequer considera tal aspecto na elaboração do contexto, negligenciando-o¹⁴⁵.

Ainda, há relevância na busca pela redução de assimetrias de informação (sobre preços e produtos, regras relativas à isenção de responsabilidade) a que comumente estão sujeitos os consumidores, o que pode ocorrer pela imposição de transparência em relação a determinadas informações mediante a política governamental regulatória. A disponibilização de informação adequada ao consumidor, inclusive quanto à composição de determinado custo e à divulgação de forma compreensível de cláusulas restritivas de responsabilidade, por exemplo, possibilita resultados interessantes não só aos consumidores como também em relação à competitividade entre empresas.

Para Barr, Mullainathan e Shafir (2013, p. 447), se a competição ou concorrência entre as empresas não acarretar a disponibilização de informação, regulação estatal a esse respeito pode ser necessária. Contudo, o simples fato de a

required that takes into account firms' incentives with respect to individual behavior as well as to regulation. This perspective produces two dimensions to consider: firms' interactions with consumers, and firms' interactions with regulators. E assim prosseguem os autores: As for the first, psychological biases of individuals can either be aligned with, or in opposition to, the interest of firms that market products or services [...] With regard to the second dimension, the market response to individual failure can profoundly affect regulation. Citando o exemplo de instituições bancárias e a oferta de créditos, afirmam os autores: With respect to credit, by contrast, firms often have strong incentives to exacerbate psychological biases by failing to highlight the costs of borrowing. Regulation in this case faces a much more difficult challenge than in the saving situation. In forcing the disclosure of hidden prices of credit, the regulator often faces uncooperative firms, whose interests are to find ways to work around or undo regulatory interventions.

¹⁴⁵ Segundo Barr, Mullainathan e Shafir (2013, p. 442): *People often do not fully process data that is imminently available because of limitations in attention, understanding, perceived relevance, misremembering, or misforecasting its impact. This is often underappreciated by program designers, who tend to believe that people will know that which is important and knowable. In summary, for participants with limited cognitive resources – whose decisions are heavily dependent on insufficient knowledge, perceived norms, automatic defaults, and other minor contextual nuances – regulation merits even greater attention with regard to nuanced behavioral factors.*

regulação ser necessária não implica que irá funcionar, o que reforça a necessidade do desenho adequado do sistema regulatório, sensível a nuances comportamentais¹⁴⁶.

Por sua vez, Sunstein (2023, p. 35) também reforça a relevância do *disclosure* (divulgação) como estímulo à competição e à concorrência no mercado, ao facilitar a comparação de preços¹⁴⁷. Defende, ainda, que as informações sejam divulgadas de forma simples e compreensível aos consumidores, para que possam realizar uma escolha informada¹⁴⁸.

Constata-se, pois, que a substancial influência do contexto nos comportamentos também está relacionada ao papel central das instituições na conformação de como as pessoas pensam e agem. Por instituições, são entendidas as leis e os regulamentos, empresas e outras organizações, estruturas e governos, além de práticas de mercado (BARR; MULLAINATHAN; SHAFIR, 2013, p. 442).

Explicita-se, assim, através da arquitetura da escolha, a importância do contexto.

3.1.1 Princípios básicos que orientam a arquitetura da escolha

A construção do contexto em que elaborada a escolha pauta-se por alguns princípios básicos já identificados no estudo da economia comportamental, que serão a seguir referidos, sem prejuízo de outros que venham a ser descobertos no futuro. Não há, pois, qualquer pretensão de se ter como exaurida a questão, pelo contrário.

¹⁴⁶ Sobre a relevância da divulgação e disponibilização de informação adequada, transcreve-se o seguinte excerto: *A behavioral perspective should focus in part on improving the disclosure themselves. The goal of disclosure should be to improve the quality of information about contract terms in meaningful ways. Simply adding information, for example, is unlikely to work. Disclosure policies are effective to the extent that they present a frame – a way of parsing the disclosure – that is both well understood and conveys salient information that helps the decision maker act optimally* (BARR; MULLAINATHAN e SHAFIR; 2013, p. 448).

¹⁴⁷ A propósito: *If disclosure requirements are straightforward and simple, they should facilitate comparison-shopping and hence market competition, approved by behavioral economists and nonbehavioral economists alike* (SUNSTEIN, 2023, p. 35).

¹⁴⁸ Defende o autor (SUNSTEIN, 2023, p. 35) que a divulgação da informação (*disclosure*) deve, no mínimo, atender aos seguintes fatores: a) uso de linguagem compreensível aos consumidores; (b) um formato e *design* claros, com o uso de fonte/letra legível; (c) explicação sucinta da informação ao consumidor.

Dentre tais princípios¹⁴⁹, que orientam e devem ser considerados para o desenho de uma boa arquitetura da escolha, destacam-se os seguintes, enumerados por Thaler, Sunstein e Balz (2013, p. 430-438): (a) atentar para o poder dos padrões (opção-padrão); (b) ter a expectativa de que os indivíduos cometem erros (erro esperado); (c) considerar a importância do *feedback* para viabilizar o aprimoramento das escolhas; (d) estruturar as escolhas complexas; (e) facilitar e auxiliar as pessoas na compreensão de mapeamentos; (f) ter a consciência da importância dos incentivos.

O estabelecimento de padrões (*defaults*), como o preenchimento automático de determinada opção se nenhuma outra for selecionada, mostra-se relevante para o desenho adequado do contexto que configura a arquitetura da escolha, especialmente porque os cidadãos possuem a expectativa de que a opção automática é implicitamente recomendada pelos *experts* e/ou endossada pelo governo.

Basicamente, pelas mais variadas razões (esquecimento, medo, distração, preguiça, procrastinação, desconhecimento para fazer uma escolha diversa e inércia), muitos humanos (e não *econs*) simplesmente agem conduzidos pelo menor esforço no momento da opção/escolha. Se houver uma opção padrão pré-selecionada, a tendência, na maior parte dos casos, é que essa opção seja efetivamente mantida, sem que haja qualquer reflexão aprofundada do indivíduo sobre se tal opção é, de fato, a mais benéfica.

Essa tendência comportamental de não apresentar resistência e de “nada fazer” é reforçada se a opção padrão (*default option*) vier com a sugestão implícita ou explícita de que tal opção representa a escolha normal ou mesmo o curso de ação recomendado para aquela situação (THALER; SUNSTEIN; BALZ, 2013, p. 430).

Diante de tal constatação, o foco passa a ser a adequada formulação da opção padrão, atribuição esta realizada pelo arquiteto da escolha. Especialmente em situações em que a escolha é complexa ou difícil, uma opção padrão (pré-selecionada) sensata e adequada é bem vista e até desejada pelos cidadãos usuários que devem optar e decidir.

¹⁴⁹ Tais princípios, em inglês, formam o acróstico *NUDGES: iNcentives, Understanding mappings, Defaults, Give feedback, Expect error, Structure complex choices* (THALER; SUNSTEIN; BALZ, 2013, p. 438).

Admite-se que os “padrões” estão por toda parte, tanto no âmbito privado quanto público, e são elementos poderosos no processo de tomada de decisão das pessoas¹⁵⁰. Até porque o sistema de arquitetura da escolha, e a própria legislação, em certas circunstâncias, deve prever o que acontecerá se o agente decisório nada escolher ou nada fizer. Trata-se, portanto, de elemento necessário e inevitável, que deve ser considerado na elaboração do contexto (arquitetura da escolha).

Outro princípio básico de uma boa arquitetura da escolha está na premissa de que seres humanos cometem erros. Diante disso, é importante prever os erros com maior probabilidade de acontecerem e pensar em mecanismos capazes de neutralizá-los ou de minimizar a sua ocorrência. Esses erros já esperados devem conduzir o arquiteto da escolha a desenhar o sistema, o processo ou determinado contexto, de forma a reduzi-los¹⁵¹.

Pode-se mencionar, ainda, como princípio relevante para a arquitetura da escolha, a disponibilização do *feedback*, isto é, permitir que as pessoas percebam os erros e acertos eventualmente cometidos ou na iminência de ocorrerem, o que possibilita o aperfeiçoamento do comportamento e das escolhas. O próprio senso comum traz a percepção e a afirmação de que se aprende com os erros, o que é confirmado pela economia comportamental e pela política de *nudges*¹⁵².

¹⁵⁰ Em várias situações corriqueiras e cotidianas, vê-se a relevância da existência de um padrão de escolha pré-selecionado. Pode-se citar a seleção padrão das funcionalidades do *software* no computador, e também no celular, que permanecem enquanto o usuário não proceder à respectiva alteração.

¹⁵¹ A seguir, citam-se exemplos para ilustrar melhor o que afirmado. Para evitar que usuários de máquinas de banco 24 horas esqueçam os cartões previamente inseridos, criou-se um mecanismo de aviso (mensagem na tela) ou até de emissão de som, para retirada do cartão, que ocorre necessariamente como etapa anterior à efetivação do saque e da retirada das cédulas. Os veículos modernos também são repletos de *nudges* que buscam evitar os erros previsíveis: emissão de alerta sonoro ou mensagem no painel quando faróis estão ligados e para as chaves não serem esquecidas nos veículos. Em hospitais, não é incomum o estabelecimento de *checklist* para situações em que o erro humano tem o impacto de causar graves danos, como no ambiente cirúrgico, configurando-se como um *nudge*. A ideia é facilitar a realização de atividades simples ou verificações a serem realizadas (desde lavar as mãos até contar os instrumentos cirúrgicos), que podem ser esquecidas por erro humano em situações de estresse, pressão emocional, cansaço e escassez de tempo, que não são incomuns em ambiente hospitalar.

¹⁵² Exemplifica-se o que afirmado através da possibilidade de verificar a fotografia em câmeras digitais assim que tirada, outro exemplo a ser apontado é a indicação/aviso de que a bateria do *notebook* está descarregando. Também a indicação do consumo de energia elétrica em tempo real (através de medidores eletrônicos e aplicativos) pode ser citada como um *nudge*, que tem se mostrado efetivo para a redução do consumo de energia, revelando-se, inclusive, mais eficaz do que simplesmente aumentar o preço da energia elétrica. Em todos esses exemplos, vê-se a importância de a arquitetura da escolha comportar instrumentos que permitam dar às pessoas rápido *feedback* acerca das condutas e decisões tomadas.

Também merecem referência como princípios estruturantes da arquitetura da escolha a compreensão ou facilitação de mapeamentos e a estruturação de escolhas complexas, que serão melhor explicados a seguir.

Um sistema adequado de arquitetura de escolha ajuda as pessoas a aprimorar sua habilidade de mapear¹⁵³, e portanto, de selecionar, dentre as opções disponíveis, aquela com melhores benefícios e resultados favoráveis. Um dos meios de viabilizar isso, como afirmam Thaler, Sunstein e Balz (2013, p. 435), é exatamente disponibilizar informações simplificadas e compreensíveis sobre as várias opções existentes. A título exemplificativo, pode-se citar a transformação de informações numéricas complexas em unidades ou em linguagem mais atual e compreensível pelos cidadãos (sejam usuários ou consumidores).

No tocante à importância da estruturação de escolhas complexas, cumpre inicialmente esclarecer que as pessoas adotam diferentes estratégias para a tomada de decisões a depender da complexidade e quantidade de opções disponíveis, buscando elementos e estratégias de simplificação das escolhas¹⁵⁴. Na medida em que as escolhas se tornam mais numerosas e mais difíceis de serem realizadas, uma boa arquitetura de escolha providenciará e desenvolverá alguma estrutura que

¹⁵³ A relação entre escolha e bem-estar é denominada *mapping* (mapeamento) por Thaler, Sunstein e Balz (2013, p. 434). Trata-se da relação entre determinada escolha ou decisão e a satisfação final (bem-estar) do indivíduo. Os autores trazem exemplos cotidianos, como a associação que os consumidores fazem entre a escolha e a última experiência de consumo, no caso da seleção do alimento a ser consumido, por exemplo. Também apresentam casos que ilustram a ocorrência de problemas de *mapping*, em razão da inexistência de transparência e informação, o que acaba levando o consumidor a fazer opções de compra inadequadas e que não representariam a melhor escolha para ele. Exemplificativamente, antes da massificação do uso celular para fotografar, vários consumidores, sem terem conhecimento do que representavam os *megapixels* em máquinas fotográficas digitais, acabavam adquirindo modelos mais caros desnecessariamente, pois sequer fariam uso de impressões das imagens em tamanho tal que justificasse a aquisição do modelo mais caro por apresentar mais megapixels. Outro grande problema de mapeamento (*mapping*) é a dificuldade dos seres humanos em converter produtos em dinheiro e ter a capacidade de perceber e selecionar o serviço ou produto mais adequado às próprias necessidades, por vezes em decorrência do pagamento de taxas para uso, que acabam mascarando o efetivo custo do produto. Há situações em que os consumidores pagam mais por um produto ou serviço “mais completo”, sem efetivamente fazerem uso dessas funcionalidades a mais, ou seja, sem necessidade. Pode-se citar planos de celulares, de TV a cabo, etc. Tais exemplos servem para ilustrar o que é o *mapping*, e a importância de ser considerado em um bom modelo de arquitetura de escolha capaz de auxiliar a tomada de decisão nessas situações.

¹⁵⁴ *Social science research reveals that as the choices become more numerous or vary on more dimensions or both, people are more likely to adopt simplifying strategies. The implications for choice architecture are related. As alternatives become more numerous and more complex, choice architects have more to think about and more to do and are much more likely to influence choices (for better or for worse).* (THALER; SUNSTEIN; BALZ, 2013, p. 436)

facilite e simplifique as escolhas¹⁵⁵, o que invariavelmente afetará os resultados (THALER; SUNSTEIN; BALZ, 2013, p. 436).

Quanto aos incentivos, também devem ser considerados fundamentais para a construção da arquitetura de escolha. O desenho de um sistema funcional necessariamente deve abarcar os incentivos certos para determinado público. Pensar sobre incentivos na arquitetura da escolha pressupõe inicialmente identificar o público alvo, ou seja, os destinatários do incentivo¹⁵⁶.

Tradicionalmente, incentivos são considerados elementos interessantes para modular condutas e obter comportamentos desejados. Todavia, muitos mercados e também sistemas de arquitetura de escolha (até mesmo legislações criadas para determinada finalidade) possuem incentivos conflitantes, inclusive em relação a destinatários distintos, o que acaba dificultando a obtenção do resultado desejado¹⁵⁷.

Constata-se, pois, a importância de os incentivos serem considerados quando do desenho do sistema, além da necessidade de se avaliar o seu real impacto na realização da escolha e na obtenção do resultado desejado. Cumpre desde já esclarecer que os incentivos aqui referidos não correspondem necessariamente e não se limitam aos tradicionais incentivos de natureza pecuniária ou financeira.

Como destacam Thaler, Sunstein e Balz (2013, p. 437), a principal modificação que deve ser realizada nas análises padrões dos incentivos e no desenho da correspondente arquitetura da escolha, considerando-se os elementos da economia comportamental, é justamente dar saliência ao incentivo, ou seja, fazer

¹⁵⁵ Com os avanços da tecnologia no mundo atual, essa estruturação para simplificação das escolhas pode ser percebida em alguns negócios de sucesso, como por exemplo, os vários filtros para seleção de filmes e programas nas plataformas de *streamings*, como a NETFLIX, facilitando a escolha do usuário. Também são comuns a utilização por empresas de filtros criados pelos próprios usuários ou por comunidades *on-line*, como indicações dos produtos/livros/mercadorias preferidos, atribuição de notas, o que possibilita a redução do número de produtos a serem visualizados, ou seja, de opções, facilitando o processo de seleção e escolha. São exemplos concretos de estruturação de escolhas complexas, através de simplificação.

¹⁵⁶ A título de destinatários dos incentivos, pode-se pensar em quem usa, quem paga, quem escolhe e quem lucra com sua concessão e recebimento, por exemplo.

¹⁵⁷ Para exemplificar, faz-se referência às modificações recentemente realizadas pela Lei nº 14.689/2023, em relação aos julgamentos decididos em favor da Fazenda Pública por voto de qualidade no Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF). A concessão de benefícios e favorecimentos no caso de julgamento pelo voto de qualidade, tais como a previsão de exclusão de multas, cancelamento de representação fiscal para fins penais, possibilidade de exclusão de juros de mora, dispensa de apresentação de garantia pelo contribuinte para a discussão judicial dos créditos, acabam por criar verdadeiro incentivo para a litigância administrativa, o que vai de encontro à busca da consensualidade e estímulo à conformidade tributária, também objeto da mesma lei (artigo 7º). O incentivo concedido, portanto, apresenta resultado diverso do pretendido, ao estimular e induzir a litigiosidade, em contrariedade ao preconizado no próprio diploma legal.

com que os destinatários efetivamente tenham a percepção e a consciência de que ele existe.

Para os autores (THALER; SUNSTEIN; BALZ, 2013, p. 437), a saliência pode ser manipulada e bons arquitetos de escolha saberão criar mecanismos que direcionem corretamente o comportamento das pessoas mediante incentivos adequados. O destaque (saliência) a gastos e perdas em determinadas situações pode ser efetivo para a mudança em direção ao comportamento desejado¹⁵⁸.

São esses os princípios essenciais que orientam (ou deveriam orientar) uma bem desenhada e recomendável arquitetura da escolha.

3.1.2 *Sludge versus Nudge*: duas faces da mesma moeda?

Como contraponto ao empurrãozinho (*nudge*) para a opção por determinada escolha ou comportamento, Cass Sunstein (2021, p. 8) traz o conceito de *sludge*, que seria justamente o oposto, ou seja, o obstáculo que acaba por impedir a realização da escolha ou comportamento, e que portanto, deve ser considerado no desenho da arquitetura da escolha.

A palavra *sludge* pode ser traduzida do inglês para o português como lodo, lama úmida ou mistura viscosa de componentes líquidos e sólidos, especialmente o produto de um processo industrial ou de refinamento¹⁵⁹. Ou seja, corresponde a algo que impede e atrapalha os movimentos. Nas palavras de Sunstein (2023, p. 77), o termo pode ser utilizado para se referir aos atritos e desgastes, grandes ou pequenos, que as pessoas enfrentam quando querem ir em determinada direção¹⁶⁰.

Os *sludges* fazem parte da arquitetura da escolha. É possível desenhar a arquitetura de escolha com ou sem *sludges*, a depender de qual é a escolha ou comportamento desejados, e do que se pretende (des)incentivar. Para ilustrar o que afirmado, pode-se criar *sludges* justamente para desencorajar determinada opção, escolha ou comportamento.

¹⁵⁸ Na academia de ginástica, por exemplo, a informação sobre a quantidade de calorias gasta na prática do exercício físico (corrida na esteira), serve como incentivo para a atividade. Da mesma forma, salientar o custo/gasto com o pagamento de energia elétrica através de medidores pode ser mais efetivo do que simplesmente aumentar o preço da tarifa no fim do mês.

¹⁵⁹ Conforme dicionário *Cambridge online*, disponível no site <https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/sludge>

¹⁶⁰ No texto original (SUNSTEIN, 2023, p. 77): *the term should be taken to refer to the many frictions, large or small, that people face when they want to go in one or another direction.*

Em vários contextos, os *sludges* são desenhados e produzidos por arquitetos da escolha de modo consciente, todavia, há situações em que sequer são previstos ou considerados, ensejando problemas de arquitetura de escolha que podem impactar significativamente o resultado prático.

Como destaca Sunstein (2021, p. 41), muitos arquitetos de escolha, numa demonstração do viés otimista, superestimam a capacidade humana de superar a inércia e a procrastinação, o que acaba não ocorrendo efetivamente no mundo real.

Mostra-se imprescindível, pois, para uma boa arquitetura da escolha, a percepção da existência de *sludges*. Na maior parte das vezes, trata-se de obstáculos impeditivos ao comportamento desejado, obstáculos esses que devem ser minimizados ou afastados do sistema. Frequentemente, a simplificação e a redução de *sludges* têm o condão de também minimizar frustrações, e consequentemente, possuem a potencialidade de modificar não só as escolhas ou decisões, dadas as nuances psicológicas envolvidas¹⁶¹.

A identificação da existência de *sludges* e a busca pela sua redução/minimização é importante para o aprimoramento dos resultados do setor privado e também para o setor público¹⁶², especialmente para o desenho das políticas públicas. Isso porque a sua presença pode ser o fator determinante e impeditivo para a maior adesão dos cidadãos.

Não se pode desconsiderar que também o setor privado utiliza-se de *nudges*, e da mesma forma de *sludges*, como instrumentos para a manipulação de comportamentos, o que pode ser positivo ou negativo, a depender da situação concreta analisada.

Muitos *sludges* são identificados no desenho de *sítes*, nessa era de intensa informatização. Sob tal perspectiva, a facilidade ou dificuldade da navegabilidade em

¹⁶¹ A propósito, afirma Sunstein: *An opt-out process is essentially an elimination of sludge, and with an opt-out approach, we can often achieve important social goals, whether we are interested in education, reduction of poverty, consumer protection, or climate change. [...] More generally: simplification and sludge reduction do not merely reduce frustration: they change people's lives* (SUNSTEIN, 2021, p. 36).

¹⁶² A esse respeito, como destaca Sunstein (2021, p. 16): *But time savings are only part of the picture, and the same is true of psychological benefits. We have seen enough to know that sludge-reduction efforts can greatly improve access to goods and services, including money, health care, valuable products, education, job training and economic opportunities. For ordinary people, sludge reduction can change lives. For companies, they can increase sales and goodwill. For employees, they can significantly increase well-being. For governments, they can greatly improve performance. Prossegue o autor afirmando que the private sector can do immeasurably more to reduce sludge – to help workers choose among healthcare plans, to make life easier for consumers and employees with ideas or complaints, and to help people to avoid serious risks* (SUNSTEIN; 2021, p. 17).

sites pode ser determinante para a realização de determinada escolha, apenas para contextualizar e facilitar a compreensão do que afirmado.

Por outro lado, é justamente o intenso processo de informatização, a partir do estabelecimento da automatização e da economia cada vez mais digital, que tem permitido uma intensa redução dos *sludges*. Na esfera pública, é importante mencionar a simplificação de processos e também o compartilhamento de informações e dados, no que tem sido denominado de governo digital¹⁶³.

Destaca-se que os *nudges* são ferramentas passíveis de serem adotadas pelo poder público para modular comportamentos, ao lado de outros instrumentos, tais como subsídios, multas, proibições de condutas (inclusive com repercussão na esfera criminal), instituição de tributos (com a perspectiva extrafiscal). São instrumentos complementares com grande potencial de suplementar e aprimorar o desenho de políticas regulatórias já existentes.

Para se aferir os resultados da política de *nudges*, deve-se verificar se os efeitos pretendidos de promoção e aumento do bem-estar (individual e social) estão sendo devidamente atingidos, além de ser necessário apurar os custos da política adotada. Avaliam-se, pois, os custos e benefícios (sob a ótica social e também econômica), considerando-se a proporcionalidade.

Uma vez verificado o insucesso do *nudge* adotado, a título exemplificativo, essa avaliação possibilita também identificar as razões e eventuais obstáculos que impediram a obtenção dos resultados desejados. Esses obstáculos, para Cass Sunstein (2021), são exatamente os *sludges*, que acabam impactando a liberdade de escolha.

O autor cita alguns exemplos facilmente perceptíveis, tais como: dificuldades de navegação em *sites* complexos, múltiplas questões a serem respondidas em formulários intermináveis, uso de frases e palavras confusas, bem como de termos manipulativos, dificultando a compreensão dos cidadãos usuários (SUNSTEIN,

¹⁶³ O governo digital caracteriza-se pela utilização de tecnologias de informação e comunicação na prestação de serviços públicos, a partir dos avanços tecnológicos da época atual, que viabilizam uma nova forma de conexão social e relações em rede, inclusive no que se refere à prestação dos serviços públicos aos cidadãos. Merece referência a Lei n° 14.129/2021, que dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital, com o objetivo de buscar a eficiência no serviço público, com destaque para a desburocratização, a modernização, o fortalecimento e a simplificação da relação do poder público com a sociedade, mediante serviços digitais. Para maior aprofundamento sobre o tema, ver CRISTÓVAM; SAIKALI e SOUSA (2020, p. 209-242), bem como ZOCKUN; CABRAL; SARAI; ZOCKUN (2024). Também merece referência SANTOS (2021, p. 331-355), ao tratar dos aspectos da governança digital da administração pública federal do Brasil, sob o enfoque das orientações da OCDE.

2021, p. 10). Também é possível citar a exigência desproporcional de documentos, alguns de difícil acesso, sem estar evidente a respectiva utilidade. Outro exemplo é a existência de filas intermináveis, que acabam desestimulando os usuários ou interessados, em razão do considerável dispêndio de tempo.

Todos os exemplos acima mencionados podem ser enquadrados como *sludges*.

Reconhece-se que a redução de exigência de documentos e o preenchimento de formulários mais simples podem ensejar significativa minimização de *sludges*, acarretando resultados positivos¹⁶⁴. O respectivo setor (saúde, educação, transportes, etc.) que será foco na redução de *sludge* varia conforme a prioridade de cada governo.

Outra situação que pode ser mencionada, com destaque para o setor público, mas a ele não se restringindo, é a necessidade de sempre se aferir a justificativa e a finalidade de determinada exigência (informação ou documentação, por exemplo). Deve-se questionar se efetivamente a exigência é necessária para o escopo desejado, analisando o seu custo e benefício, ou seja, se o benefício alcançado justifica o seu custo¹⁶⁵, a fim de se avaliar a pertinência de sua manutenção ou o seu necessário afastamento do sistema.

Se a exigência for necessária para garantir a integridade de determinado programa, evitando-se fraudes e abusos, ou para comprovar os requisitos de elegibilidade, ou ainda, para viabilizar a coleta de dados essenciais, protegendo-se a privacidade e segurança, o “obstáculo” deve ser mantido, pois há justificativa para tal. Deve-se aferir, pois, a razoabilidade e proporcionalidade no atingimento dos fins esperados.

Nota-se, portanto, que nem sempre eventual *sludge* é negativo ou deve ser necessariamente eliminado. Diferentemente, é necessária a contínua e equilibrada avaliação para se aferir a razoabilidade de sua manutenção ou a recomendação do seu afastamento, conforme os resultados pretendidos. Para tanto, é imprescindível

¹⁶⁴ Algumas possibilidades e exemplos de redução de *sludges*, especialmente no setor público, são referidas por Cass Sunstein (2021, p. 100-101): [...] *to use short-form options, allow electronic communication, promote prepopulation of forms, make less frequent information collections, and reuse information that government already has*.

¹⁶⁵ O custo aqui citado não é somente econômico, abarcando também o tempo despendido, o custo de se buscar a informação necessária, os custos emocionais e psicológicos (envolvendo sentimento de humilhação, estigma e frustração), que podem atingir a própria dignidade da pessoa, afastando-a do processo de superação do obstáculo (*sludge*).

identificar previamente e ter consciência da sua existência, bem como apresentar justificativas para sua eventual manutenção.

Tal simplificação e contínua avaliação dos resultados, no âmbito da tributação, pode ser pensada em relação às obrigações acessórias. Conforme preconiza o artigo 113, § 2º, do Código Tributário Nacional (CTN), “a obrigação acessória decorre da legislação tributária e tem por objeto as prestações, positivas ou negativas, nela previstas no interesse da arrecadação ou da fiscalização dos tributos”.

Por outro lado, destaca-se que a existência de *sludges* pode acarretar baixa adesão a políticas públicas, exatamente por parte dos cidadãos mais vulneráveis e economicamente menos favorecidos, que seriam os destinatários diretos e beneficiários almejados pelo programa de governo criado. Também pode causar graves danos¹⁶⁶, inclusive de cunho psicológico, impactando negativamente a autoestima dos cidadãos.

Portanto, a abordagem dos *sludges* deve também considerar seus efeitos distributivos conforme o grupo considerado e o seu impacto nos grupos mais vulneráveis¹⁶⁷, que podem ser desproporcionalmente impactados e prejudicados. Se as consequências adversas impactarem substancialmente os menos favorecidos na sociedade, os *sludges* devem sim ser reduzidos ou excluídos do sistema em questão, até porque estão a frustrar a materialização de direitos constitucionais e o acesso a benefícios (como os de natureza assistencial)¹⁶⁸.

¹⁶⁶ A título exemplificativo, Sunstein (2021, p. 23-24) afirma que: *The large costs of health care in the United States are produced, in significant part, by sludge, which means that reducing it would dramatically cut those costs and bring significant benefits to hospitals, doctors, nurses, and patients alike.*

¹⁶⁷ A esse respeito, assim se manifesta Sunstein (2021, p. 33): *The problem of finding the right track is more serious for some people, and for some demographic group, than it is for others. For those who are busy, sick, poor, disabled, taking care of small children, or elderly, cognitive scarcity is a special challenge. That conclusion clarifies the importance of focusing on the distributional effects of sludge – on whom sludge is most likely to hurt.*

¹⁶⁸ Para Sunstein (2021, p. 110): *All over the world, nations should be making an aggressive, across-the-board attack on sludge – for jobs, for education, for voting, for licenses, for permits, for health. Such an effort would call for reductions at the level of program design, including radical simplification of existing requirements and (even better) use of default options to cut learning and compliance costs. Automatic enrollment can drive sludge down to zero and have very large effects for that reason. Where automatic enrollment is not possible or desirable, officials might use an assortment of tools: simplification and plain language; frequent reminders; online, telephone, or in-person help; and welcoming messages to reduce psychological costs.* Percebe-se nesse excerto a correlação existente entre *nudges* e *sludges*, bem como a relevância dos conceitos trazidos pelos estudos da economia comportamental, abordados no Capítulo inicial da tese.

No âmbito do setor público e no desenho de políticas públicas, portanto, a previsão antecipada de possíveis *sludges* pode ser determinante para a efetividade ou não de um determinado programa, por impactar significativamente o número de adesões e, conseqüentemente, a sua própria continuidade. Constata-se, pois, a importância de se tratar com seriedade e responsabilidade a existência dos *sludges*, dimensionando adequadamente o fenômeno e dando-lhe a devida atenção.

Sob outra perspectiva, mas não menos relevante, insta mencionar que os agentes públicos devem ser capazes de obter informações que permitam a avaliação dos programas e políticas públicas, para aferir se estão funcionando adequadamente e alcançando os resultados almejados.

Assim, algumas exigências podem ser impostas como *sludges* com o propósito de coleta de dados. Mesmo nesses casos em que há uma justificativa aparente, deve-se verificar se as informações solicitadas são efetivamente úteis, prioritárias e necessárias à atuação do poder público, avaliando-se o *sludge* em cada caso específico.

Ainda, não podem ser desconsiderados os vieses psicológicos e comportamentais mencionados no Capítulo anterior, que acabam por amplificar os efeitos dos *sludges*, impactando o processo de escolha e de tomada de decisão.

Nesse cenário, e para melhor compreensão da relação existente entre o *sludge* e os vieses comportamentais, dois elementos centrais a serem considerados são o poder da inércia e a tendência dos seres humanos à procrastinação¹⁶⁹. Considerando essas tendências de comportamentos, percebe-se que a presença de *sludges* acaba por potencializá-las, tornando ainda mais difícil eventual ação do indivíduo¹⁷⁰.

A depender de como o *nudge* for desenhado/implementado e do resultado obtido, ele pode se transmutar em *sludge*, ou seja, corresponder exatamente ao

¹⁶⁹ Nas palavras de Sunstein (2021, p. 26): *For purposes of understanding the relationship between sludge and behavioral biases, a central point is that for many people, inertia is a powerful force. We tend to keep doing what we are doing. In addition, people tend to procrastinate. If they do not have to do something right now, they might plan to do it tomorrow, and when tomorrow comes, that will continue to be their plan. Even when people do have to do something right now, they might find a reason to delay. If people suffer from inertia and if they procrastinate, they might never do necessary paperwork. That is one reason that participation rates are typically much lower with opt-in designs than with opt-out designs. [...] The problem of inertia is compounded by present bias. To many of us, the future seems like a foreign country – Laterland – and we are not sure that we will ever visit. It is tempting to put off administrative tasks until another day. That day may never come, even if the consequences of delay are quite serious.*

¹⁷⁰ Como afirma Cass Sunstein (2021, p. 111) no último parágrafo da obra *Sludge: time is the most precious commodity that human beings have. Let's find ways to give them more of it.*

obstáculo que impede a realização do comportamento ou da escolha. Vê-se a relevância da compreensão e da adequada configuração da arquitetura da escolha.

Para Sunstein (2021, p. 9), os esforços para assegurar que as pessoas não ajam impulsivamente e sem uma reflexão adequada podem se caracterizar como *nudges* (que auxiliam positivamente) ou como *sludges*. Esta espécie de *nudge* (*deliberation-promoting nudge*) mostra-se bastante útil no âmbito da proteção ao consumidor, ao encorajá-lo a refletir cuidadosamente antes de tomar a decisão de aquisição/compra de determinado bem ou serviço. Por outro lado, também pode se revelar um *sludge* (na concepção negativa), ao inviabilizar ou procrastinar em demasia a adoção do comportamento ou a decisão.

Retomando as observações mencionadas no primeiro Capítulo sobre os sistemas mentais humanos - Sistema 1 (mais rápido, intuitivo e emocional) e Sistema 2 (mais deliberativo e reflexivo) – a existência de *sludge* pode servir para reforçar a atuação do Sistema 2, em determinadas situações, contendo a impulsividade da ação, o que poderia conduzir a uma decisão equivocada, com efeitos prejudiciais ao próprio indivíduo. Deve-se sempre questionar o propósito da existência do *sludge*, para viabilizar a sua avaliação, o que torna imprescindível a sua compreensão e identificação prévia.

Os *sludges*, portanto, excepcionalmente podem ser desenhados de modo proposital com o escopo de promover melhores decisões, protegendo os indivíduos contra seus próprios erros e tendências comportamentais, tais como problemas de autocontrole, imprudência e impulsividade.

Segundo Cass Sunstein (2023, p. 77), no setor público ou no ordenamento jurídico, o *sludge* pode ser um acidente, mas também pode representar uma escolha política¹⁷¹. A depender do contexto, portanto, reformas legislativas desenhadas para reduzir os *sludges* podem acarretar amplos benefícios para a população.

Tal perspectiva corrobora a possibilidade de os *nudges* serem positivos ou negativos, a depender de como são pensados ou implementados, o que também pode se aplicar aos *sludges*. Evidentemente, no âmbito do setor público e no desenvolvimento de políticas públicas, é admissível e legítimo tão-somente o *nudge* que traga resultados benéficos para a sociedade, primando-se pela ética e transparência, o que será melhor abordado mais à frente nesta tese.

¹⁷¹ Na redação original: *in the public sector or in law, sludge may be an accident, but it might also be a political choice* (SUNSTEIN, 2023, p. 77).

Destaca-se que a simplificação de processos e de sistemas mostra-se de suma relevância para minimizar e/ou afastar os obstáculos (*sludges*), também podendo ser dimensionada como um empurrãozinho (*nudge*).

Vê-se, pois, a correlação e a proximidade existente entre *nudges* e *sludges*, em campos aparentemente opostos, mas que se relacionam a depender da ótica adotada, como a imagem refletida no espelho, ou como faces da mesma moeda.

3.2 DESAFIOS ATUAIS EM RELAÇÃO À POLÍTICA DE *NUDGES*

Neste tópico, serão abordados resumidamente os principais desafios em relação à adoção de *nudges* no desenho de políticas públicas, especialmente atinentes à legitimidade do ente estatal. Também será objeto de referência a importância da simplificação, vista como um *nudge* de muita relevância para estimular o comportamento desejado, ou seja, de conformidade fiscal, no que se refere ao sistema e à política tributária.

3.2.1 Controvérsias relativas à legitimidade do Estado para implantação da política de *nudges*

A atuação estatal ainda desperta muita desconfiança em parte considerável da sociedade, que não vê com bons olhos as intervenções estatais, em geral. Tal desconfiança, como não poderia deixar de ser, estende-se ao uso de *nudges* pelos agentes públicos e à sua utilização em políticas públicas.

É possível identificar motivações para essa postura, de diversas ordens, tais como as referidas a seguir: desde a visão de que haveria corrupção disseminada no setor público, abarcando a possibilidade de os agentes públicos responsáveis pela elaboração dos *nudges* serem cooptados por grupos de interesse, até mesmo a simples aversão a toda e qualquer intervenção do Estado, sob a justificativa de comprometimento da liberdade e autonomia individual.

Para Thaler e Sunstein (2008 e 2023, p. 27), a oposição à possibilidade de influência estatal nas decisões dos indivíduos funda-se na crença de incompetência do setor público, possibilidade de priorização dos interesses pessoais dos agentes públicos ou de defesa de interesses de grupo privados.

Também pode ser mencionada a visão de que os agentes privados melhor atuariam nessa seara comportamental. Muito embora uma das atuações estatais por intermédio da regulação, relacionada aos *nudges*, seja justamente preservar os

cidadãos de potenciais abusos perpetrados por agentes econômicos privados, a partir do conhecimento da economia comportamental e da possibilidade de exploração dos vieses cognitivos de modo lesivo e abusivo.

Nota-se que o posicionamento adotado é consideravelmente influenciado pela própria concepção política e cultural predominante em determinada sociedade acerca da atuação do Estado, se mais liberal e favorável ao livre mercado ou mais intervencionista¹⁷². A (des)confiança depende, portanto, da visão que se tem acerca do papel e da atuação do Estado¹⁷³, da existência de mecanismos de controle, bem como da possibilidade de intervenção estatal na sociedade, de modo amplo, não se restringindo à perspectiva de intervenção pública na economia.

Assim, em se tratando da implantação de *nudges* e da utilização da economia comportamental no desenho de políticas públicas, reproduz-se a concepção e a relação de (des)confiança já estabelecida em relação ao próprio Estado.

Nesse sentido, uma das maiores críticas ao denominado paternalismo libertário decorre da concepção de que os próprios agentes do Estado, responsáveis pelo desenho das políticas públicas, também estariam sujeitos a vieses, pois dotados de racionalidade limitada. Reforçando essa perspectiva, afirmam Viscusi e Gayer (2015) a existência do que denominam de “paradoxo comportamental”, uma vez que, muito embora os órgãos governamentais se utilizem das irracionalidades comportamentais como uma justificativa para intervenção estatal, essas mesmas políticas governamentais também estão expostas a anomalias, posto que os agentes públicos são também humanos, suscetíveis a vieses e incentivos. O paradoxo comportamental decorreria do fato de que as políticas públicas estão sujeitas a falhas comportamentais que em muitos casos se incorporam à estratégia política (VISCUSI, GAYER, 2015, p. 39).

¹⁷² Por outro lado, segundo Ivan César Ribeiro (2019, p. 857): “Nos vários países e épocas pode-se localizar uma profunda relação entre a concepção de Estado preponderante e as políticas implementadas pelos governos.” A propósito, referindo-se às políticas públicas no contexto do Estado Liberal, assevera que “o conceito de expectativas racionais, em verdade, tornaria todas as políticas ativas do governo inúteis, já que os agentes antecipariam completamente e ajustariam suas expectativas *ex ante*. Em todas as dimensões da vida social, a ação do Estado seria dispensável e pouco recomendada. O Estado deveria ser mínimo, para preservar a liberdade e não gerar ineficiências” (RIBEIRO, 2019, p. 861-862).

¹⁷³ Especificamente em relação à tributação, destaca Forigo (2021, p. 34) que “o recolhimento dos tributos decorre do papel da tributação na sociedade contemporânea, sendo que a postura que o contribuinte assume perante esse dever de tributação reflete, justamente, a sua concepção da relação entre indivíduo e Estado”.

Diante do exposto, como assegurar que as escolhas desses indivíduos, responsáveis pela elaboração de políticas públicas, na tentativa de induzir os demais à melhor escolha, sejam efetivamente as mais adequadas e não acabem por simplesmente afastar a liberdade de escolha de cada cidadão?

Sobre a questão, reconhece Sunstein (2023, p. 42) que deve haver a presunção em favor do respeito às escolhas exercidas pelos indivíduos para o seu bem-estar, desde que as opções sejam adequadamente informadas e suficientemente livres de vieses comportamentais¹⁷⁴.

Vê-se que seriam dois os requisitos para legitimar a intervenção estatal para influenciar o comportamento dos cidadãos: (a) ausência de informação adequada e (b) presença de vieses comportamentais. Esclarece-se que a finalidade de se buscar o bem-estar está implícita, não se admitindo o estabelecimento de um *nudge* pelo ente estatal cujo objetivo principal não seja esse - a materialização e o incremento do bem-estar individual e coletivo, configurado no atendimento ao interesse público.

Para operacionalizar a verificação da presença desses dois requisitos, afirma o autor (SUNSTEIN, 2023, p. 54) a necessidade de se buscar respostas para os seguintes questionamentos: (a) quais seriam as escolhas feitas quando as pessoas estão bem informadas; (b) que escolhas seriam adotadas quando os indivíduos não sofrem de atenção limitada ou estão em condição de avaliar adequadamente as características de determinada opção; (c) quais escolhas seriam realizadas quando as pessoas não estão sendo manipuladas ou ludibriadas; (d) como as pessoas fazem suas escolhas ativamente, uma vez que a escolha passiva pode ser simplesmente produto do viés da inércia; (e) se seria preferível utilizar escolhas não sujeitas a vieses, como escolhas refletidas objeto de compreensão realista dos fatos, em vez de escolhas influenciadas por vieses, tais como o viés do presente ou o viés otimista.

A busca dessas respostas permitiria aferir o grau existente de informação e de vieses comportamentais a interferirem no processo de escolha, auxiliando na

¹⁷⁴ A esse respeito, assim afirma o autor (SUNSTEIN, 2023, p.43): [...] *those in charge of the legal system should proceed with great caution, on the ground that reasonable people reasonably care about diverse goods, and they can make reasonable, and different, judgments about how much weight to give them. This point supports the working presumption and calls for humility, on the part of those involved with law, in the face of self-regarding choices, certainly when choosers are sufficiently informed and sufficiently free from behavioral biases.* Prossegue o autor afirmando que: *Each of us should be taken by outsiders to be the best judge of our own well-being to the extent that we are adequately informed and sufficiently free of behavioral biases* (SUNSTEIN, 2023, p. 53).

identificação da pertinência ou não da intervenção via *nudge*, de modo a se resguardar o bem-estar e a liberdade pessoal de escolha.

Apesar de sedutora a abordagem, na prática cotidiana, pode não ser tão fácil a identificação desses elementos/requisitos pelos agentes públicos responsáveis pelo desenho do sistema e das políticas públicas. As próprias respostas aos questionamentos suscitados podem ser influenciadas também por vieses, o que reconduz ao problema inicial.

Visivelmente, Sunstein (2023, p. 42) mostra preocupação e defende o cuidado com a possibilidade de limitação da liberdade dos indivíduos, através da modulação das condutas, quando ausentes os vieses comportamentais e houver adequada informação. Para o autor, há o envolvimento de questões filosóficas associadas à definição de bem-estar, especialmente porque a percepção e compreensão de seu conteúdo e extensão pode não ser exatamente a mesma (ou idêntica) para todas as pessoas.

Contudo, reconhece-se que o modelo proposto e acima descrito traz complexidades e não se revela suficiente para afastar a preocupação exposta de limitação indevida da liberdade de escolha individual.

Possivelmente, o afastamento da objeção de elaboração de *nudges* pelos agentes públicos e de sua utilização no desenho de políticas públicas esteja mais associado à constatação de que os *nudges* são uma realidade inevitável. E assim sendo, a discussão deve centrar-se não propriamente na sua instituição, mas sim nas situações e contextos que legitimem a intervenção estatal de modo a influenciar a tomada de decisão.

A propósito, deve-se sempre recordar que o paternalismo não está presente apenas na elaboração dos *nudges*, mas também na imposição de obrigações, deveres e proibições, que comumente estão presentes no sistema jurídico e normativo. Em todas essas situações, não há como negar o escopo de modular os comportamentos dos indivíduos em sociedade.

No caso dos *nudges*, o paternalismo seria até mais ameno, tanto que é qualificado como “libertário”, pois se tem como elemento inerente a preservação da liberdade de escolha, ainda que se busque a indução de determinada conduta. Nas palavras de Richard Thaler e Cass Sunstein (2008 e 2023, p. 28), “a liberdade de escolha é a melhor salvaguarda contra uma má arquitetura de escolha”.

Outro questionamento passível de ser realizado, em relação à legitimidade da instituição de *nudges*, refere-se à prevalência da escolha socialmente desejada, em detrimento da escolha individual. Ou seja: até que ponto se admitiria uma intervenção com o objetivo de se atingir um benefício social, em detrimento de uma escolha pautada pela liberdade individual.

Em verdade, o que se pretende através dos *nudges* é estimular e induzir a escolha que seja mais benéfica ao indivíduo e também à sociedade, admitindo-se uma interconexão e não propriamente uma oposição. Destaca-se que a liberdade do cidadão estaria preservada, ganhando destaque a perspectiva de *nudges* a partir da (re)construção da arquitetura da escolha, caracterizada pela ausência de coerção.

Para aprofundar a reflexão, questiona-se: será que o estímulo a uma conduta tida como socialmente desejável implicaria necessariamente o detrimento da liberdade individual? Contudo, as próprias teorias contratualistas clássicas¹⁷⁵ acerca da configuração do Estado não trariam em si mesmas, ou seja, na sua própria concepção, a restrição à liberdade plena dos indivíduos, em prol da cooperação e do estabelecimento de um ente coletivo?

Quanto à primeira indagação, cumpre destacar a necessidade de ser avaliada a intervenção em cada caso. Na atualidade, não se vislumbra qualquer sistema político ou governamental que não possua intervenções estatais de qualquer natureza, e que, inadvertidamente, acabam por interferir na escolha individual. A esse respeito, pode ser citado o próprio ordenamento jurídico, com o estabelecimento de obrigações, proibições e sanções para determinados comportamentos.

Portanto, não há como se defender nos dias de hoje a absoluta ausência de intervenção estatal. Por outro lado, não se nega a necessidade de estarem presentes os elementos primordiais a garantirem a legitimidade da intervenção realizada através da incorporação e implementação de *insights* oriundos da economia comportamental em políticas públicas. Dentre tais elementos, citam-se a transparência, a necessidade de adequada informação e o respeito a limites éticos,

¹⁷⁵ As teorias contratualistas afirmam o surgimento do Estado a partir da elaboração de uma espécie de contrato social, em que os indivíduos integrantes da sociedade cederiam parcela de sua liberdade individual em troca da proteção do Estado. Dentre os principais filósofos e teóricos contratualistas clássicos, é possível citar Thomas Hobbes (1588-1679), John Locke (1633-1704) e Jean-Jacques Rousseau (1712-1778). Deixa-se de aprofundar as concepções específicas trazidas pelas respectivas teorias por não ser propriamente o escopo desta tese.

sem esquecer a preservação da autonomia e liberdade individual, e em última instância, o pleno atendimento e respeito ao princípio da dignidade humana.

Tais questões serão adiante abordadas.

3.2.2 A importância da simplificação e outros desafios relevantes

Ressalta-se que um dos elementos mais importantes para que a política de *nudges* (ou de redução de *sludges*) seja efetiva é justamente a simplificação, isto é, tornar a experiência e o processo de escolha mais simples, ou até mesmo intuitivos, a depender da situação e do contexto. A simplificação consubstancia-se em uma das intervenções que mais impactam efetivamente a modificação do comportamento das pessoas, ampliando a disposição de agir (*willingness to act*).

Um dos grandes incentivos para alguém fazer algo ou modificar determinado comportamento é exatamente facilitar ou simplificar a sua prática. A simplificação, portanto, é essencial para a política de *nudges*. A propósito, como afirma Cass Sunstein (2023, p. 21): “a primeira ideia é que se você deseja que as pessoas façam algo, facilite para elas”¹⁷⁶.

Até mesmo a linguagem utilizada pode ser simplificada, para facilitar a compreensão, e isso pode se caracterizar como um *nudge*¹⁷⁷. A forma da comunicação, ou seja, o seu enquadramento (*framing*) e a maneira como é apresentada a informação também importam. De fato, mudanças sutis no modo como os problemas são apresentados e as decisões são enquadradas podem ter grande impacto em como as pessoas a elas respondem¹⁷⁸ (SUNSTEIN, 2016, p. 8).

Ainda, a identificação e implementação de mecanismos para tornar mais simples e facilitar a escolha correta pode se revelar um caminho com bons resultados, tanto sob o aspecto da realização do objetivo (eficácia), quanto sob a ótica do melhor aproveitamento dos recursos disponíveis (eficiência)¹⁷⁹. O desafio

¹⁷⁶ Na redação original (SUNSTEIN, 2023, p. 21): *the first idea is that if you want people to do something, make it easy for them*.

¹⁷⁷ A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), recentemente, estabeleceu mudanças na redação das cartas de cobrança enviadas aos contribuintes e na linguagem utilizada, com foco na simplificação, o que será abordado de forma mais aprofundada no último Capítulo da tese.

¹⁷⁸ Transcreve-se o texto original (SUNSTEIN, 2016, p. 8): *subtle changes to the way in which decisions are framed can have big impacts on how people respond to them*.

¹⁷⁹ A eficiência consagra um valor instrumental, ou seja, é um meio para a concretização de outros valores (finalidades). Para a economia neoclássica, eficiência consiste em “alcançar os melhores resultados possíveis a partir de recursos limitados” (CARVALHO, 2018, p. 71). Em termos de eficiência, faz-se necessária a referência ao “ótimo de Pareto”. Trata-se do conceito de eficiência

está exatamente na identificação e implementação dessas modificações no sistema vigente.

Em termos de desenho de políticas públicas, deve-se ter o cuidado de não focar isoladamente e exclusivamente nos *nudges*, esquecendo-se de considerar como se dá a interação entre os *nudges* e outras forças econômicas. Isso porque, a título de exemplo, há situações em que os *nudges* e outros incentivos de natureza financeira (como benefícios fiscais e subsídios) podem concorrer entre si em vez de reforçarem uns aos outros (CONGDON, 2013, p. 469).

Esclarece-se que a economia comportamental e os *nudges* não são uma panaceia capaz de solucionar todos os problemas sociais. Diversamente, trata-se apenas de um instrumento a se somar a outros já existentes, inclusive sob a perspectiva normativa, buscando-se a modulação dos comportamentos para a materialização do bem-estar e para o aprimoramento das políticas públicas.

É importante, pois, trabalhar na construção e desenvolvimento de um sistema que seja capaz de combinar *nudges* com outras medidas trazidas pela perspectiva econômica não comportamental. A título de exemplo, não se pode simplesmente desconsiderar a existência de assimetria de informações que pode conduzir e levar a resultados indesejados, conforme apregoa a concepção econômica tradicional (CONGDON, 2013, p. 469). Portanto, ainda que determinado *nudge* venha a ser adotado, a realidade subjacente não pode ser ignorada, aliás, é premente considerar essa realidade previamente ao desenho e à implementação do próprio “empurrãozinho”.

Também para a análise do custo-benefício¹⁸⁰ da implementação de *nudges*, utiliza-se a perspectiva econômica tradicional, o que reforça a percepção de que o ideal é a utilização complementar da economia comportamental, de modo a

elaborado pelo italiano Vilfredo Pareto, segundo o qual se mostra eficiente determinada alocação de recursos quando é impossível realocá-los de modo a beneficiar um participante sem prejudicar a situação de outro, ou seja, não é possível melhorar o bem-estar de um agente sem diminuir o bem-estar de outro. Também se deve mencionar o critério Kaldor-Hicks de eficiência, que difere de Pareto por admitir a possibilidade de existência de eventual terceiro prejudicado na reorganização dos recursos, desde que seja possível a compensação dos prejuízos. Para maior aprofundamento sobre o tema, ver Seixas (2017, p. 116-117).

¹⁸⁰ A respeito da relevância da avaliação de custo-benefício das políticas públicas orientadas pela economia comportamental, cita-se Benartzi, para quem: *To be maximally informative, future policy-oriented behavioral science research should measure the impact per dollar spent on behavioral interventions in comparison to more traditional interventions. In the absence of such calculations, policymakers lack the evidence needed to design optimal policies and to decide on the appropriate allocation of resources across behaviorally-informed and traditional interventions* (BENARTZI et al, 2017, p. 6).

aprimorar a arquitetura da escolha, sem desprezar a análise econômica tradicional, a Teoria da Escolha Racional e a perspectiva neoclássica. Até porque a economia comportamental, através dos *nudges*, volta-se essencialmente para a implementação prática e empírica de (re)desenhos da arquitetura da escolha.

Apesar de não ser perfeita, a análise do custo-benefício se mostra relevante para se aferir se eventuais alterações ou reformas no sistema, também a partir da utilização da economia comportamental e da sua instrumentalização via *nudges*, acarretam ou não a melhoria do bem-estar dos cidadãos e da própria sociedade.

Outra questão desafiadora sobre o tema é a possibilidade de testar a inovação ou a intervenção realizada, para verificar se o *insight* comportamental ou a adoção de determinado *nudge* vem se revelando efetiva. Cumpre esclarecer que o planejamento de mudanças, ainda que pequenas, passíveis de acarretar impactos significativos em políticas públicas, não é uma tarefa simples. Faz-se necessária a testagem, ainda que inicialmente em pequena escala, pois nem sempre é possível prever exatamente qual será o comportamento adotado diante de uma alteração específica na arquitetura da escolha.

Nota-se que o conhecimento da economia comportamental vem a facilitar a identificação de elementos que podem influenciar as condutas, mas não de modo exauriente, até porque se trata de área em constante aprimoramento e suscetível a novas descobertas¹⁸¹.

Deve-se também considerar que o fato de determinada modificação na arquitetura de escolha ter apresentado bons resultados não implica necessariamente que os mesmos resultados serão obtidos futuramente. Uma mudança específica que se revelou eficaz em determinado momento pode não o ser no futuro, dadas as alterações do próprio contexto social e nas normas sociais¹⁸². Decorre daí a relevância da avaliação periódica dos resultados e da proposição contínua de novos modelos e também de novos *nudges*, que possam se revelar eficientes e mais eficazes em determinada sociedade, e em determinado momento.

¹⁸¹ A propósito, afirma Sunstein (2023, p. 114): *It is crucial to emphasize that behavioral economics is a rapidly growing field. We learn more every day. Previous findings are being tested and corrected or refined. New findings are common. There is a great deal to learn.*

¹⁸² As normas sociais, ao influenciarem as decisões e os comportamentos dos indivíduos, atuam como verdadeiros *nudges*. A esse respeito, destaca Sunstein (2023, p. 39) que: *Behavioral economists have emphasized the immense importance of social norms, which have a significant influence on individual decisions and thus operate as effective nudges.*

Também é importante destacar que nem sempre as pessoas reagem da mesma forma, havendo variações conforme a sociedade e o contexto. Portanto, não é porque um determinado *nudge* funcionou melhor em um país que o mesmo resultado necessariamente será alcançado ou reproduzido em outro.

Conclui-se, pois, pela necessidade de contínua experimentação e testagem.

Infelizmente, no Brasil ainda se realizam poucas pesquisas empíricas, especialmente na área jurídica. A área da economia comportamental traz relevantes considerações sobre a importância dos testes e experimentações, com potencial impacto na área jurídica, que atua justamente na regulação dos comportamentos em sociedade. Todavia, reconhece-se a existência de desafios imensos.

Perspectiva que merece ser lembrada, quando se reflete sobre o sistema jurídico, relaciona-se ao necessário (re)conhecimento da economia comportamental pelos julgadores e integrantes do Poder Judiciário, de modo a permitir a análise de elementos com o potencial de interferência significativa no comportamento dos cidadãos e destinatários da norma jurídica, até mesmo (des)estimulando a litigiosidade.

A título exemplificativo, uma das hipóteses trazidas no *Diagnóstico do Contencioso Tributário Brasileiro* (CNJ, 2022, p. 37-38), referindo-se expressamente à economia comportamental, diz respeito à relação existente entre a ausência ou reduzida onerosidade (responsabilização financeira) para as partes e a alta litigiosidade tributária. Além de o pagamento de tributo ser considerado uma “perda” para o contribuinte, o que o tornaria mais propenso ao risco (de discussão judicial), os baixos custos envolvidos se configurariam como estímulo para a profusão de ajuizamento de ações judiciais.

Da mesma forma, a insegurança jurídica no sistema, decorrente da demora na solução de conflitos e na formação de precedentes definitivos, ou mesmo a sua não aplicação por instâncias inferiores, tem o condão de acarretar impactos relevantes no comportamento dos cidadãos e destinatários da norma jurídica, inclusive, estimulando a litigiosidade¹⁸³. Como exemplo, pode-se citar o aumento significativo de ajuizamentos judiciais quando da afetação de um tema tributário como repetitivo ou de repercussão geral, o que também ocorre no período compreendido entre o julgamento de mérito e o ulterior julgamento dos embargos de

¹⁸³ Para maior aprofundamento sobre o tema, ver BEZ (2021).

declaração. Os contribuintes buscam se resguardar de eventual modulação. Nesse cenário, maior celeridade no julgamento pelos Tribunais Superiores poderia reduzir significativamente a quantidade de novos ajuizamentos¹⁸⁴.

A variação/oscilação da jurisprudência dos Tribunais Superiores, responsáveis pela formulação dos precedentes, e a demora na estabilização da jurisprudência acabam por estimular a litigiosidade, o que ocorre especialmente no âmbito tributário. Também a profusão do mandado de segurança (de baixo custo e sem condenação ao pagamento de honorários sucumbenciais) como meio processual para a discussão de teses tributárias acaba por estimular o ajuizamento de ações, ainda que para veicular teses temerárias.

De fato, o excesso de litigiosidade identificado em nosso país e o grande ajuizamento de ações judiciais, sobrecarregando o Poder Judiciário, traz nuances comportamentais que muitas vezes se relacionam à própria atuação do Poder Judiciário e ao desenho do sistema, daí porque o conhecimento sobre a ciência comportamental aplicada mostra novas possibilidades de se abordar o problema e de se buscar soluções.

Os desafios, como se vê, são muitos e servem de estímulo para novas descobertas e para o aprimoramento constante do sistema normativo e judicial vigentes.

3.3 OS LIMITES ÉTICOS DOS *NUDGES*: REFLEXÕES ESSENCIAIS

Outra questão que merece ser abordada refere-se aos limites éticos à adoção de *nudges*, especialmente se utilizados pelo Estado no desenho e implementação de políticas públicas. O tema apresenta tal relevância que a OCDE lançou um guia com recomendações e orientações sobre o uso ético da ciência comportamental aplicada em políticas públicas (OECD, 2019c, 2022b), que será detalhado no próximo Capítulo.

¹⁸⁴ A esse respeito, o *Diagnóstico do Contencioso Tributário Brasileiro* (CNJ, 2022, p. 301) traz as seguintes recomendações ao Poder Judiciário, com a finalidade de redução da litigiosidade: (a) criação de normas regimentais para priorização de julgamento de embargos de declaração opostos contra decisões de mérito proferidas nos julgamentos repetitivos, evitando-se a proliferação de processos e de discussões entre a data do julgamento do mérito e dos embargos; (b) alteração das regras processuais para exigir que o pedido de modulação dos efeitos das decisões seja formulado quando da interposição do recurso e seja julgado conjuntamente com o mérito; (c) criação de ato infralegal para regulamentar o julgamento célere dos recursos repetitivos, em observância ao art. 1.037, § 4º, do CPC, por representar uma forma eficiente de redução da litigiosidade.

De início, é interessante observar que há diferenças substanciais entre coerção e o exercício de mera influência. Sunstein (2016, p. 1) corrobora essa perspectiva, afirmando que meras influências parecem causar menos objeções, até porque somos constantemente influenciados por terceiros por sermos seres sociáveis. A influência pode ser exercida por amigos, pela família, pelos colegas de trabalho, etc.

Por sua vez, Ribeiro e Domingues (2018, p. 459) também afirmam existir “uma diferença significativa entre coagir e influenciar, exigir e manipular”. Para os autores, a tentativa de influenciar e conformar comportamentos mostra-se mais questionável e controvertida quando realizada pelo Estado, por ingressar no domínio privado de escolhas econômicas e sociais. Surgem, então, questionamentos de ordem ética e política relacionados à conformidade dessa influência estatal com os princípios informadores do ordenamento jurídico, especialmente a liberdade de escolha e a autonomia individual (RIBEIRO; DOMINGUES, 2018, p. 459 e 469).

No caso dos *nudges*, está-se diante de instrumento para influenciar a tomada de decisão e a escolha, de modo não coercitivo, materializando o preconizado pela ciência comportamental aplicada. Considerando a não obrigatoriedade ou imposição coercitiva, evidencia-se que o risco à liberdade e ao bem-estar do indivíduo é menor do que em outras intervenções estatais, mas ainda assim, devem ser abordados os limites éticos que tangenciam o exercício de influência na tomada de decisões e nos comportamentos.

Sobre a questão ética e a atuação estatal, merece destaque a obra *The Ethics of Influence: Government in the Age of Behavioral Science* (SUNSTEIN, 2016). Os principais elementos trazidos pelo autor serão a seguir referidos, a fim de permitir melhor dimensionar nuances e reflexões a respeito da temática.

Cumprе esclarecer, desde já, que não há unanimidade no âmbito acadêmico em relação à utilização de *nudges* como mecanismos viáveis para melhorar a vida das pessoas e das sociedades. Para Selinger e Whyte (2011, p. 924), por exemplo, tem ocorrido um exagero e uma euforia em relação ao potencial uso dos *nudges* para esse fim.

Argumento comumente utilizado por quem se contrapõe à adoção dos *nudges* está no receio de que os cidadãos venham a ser manipulados ou desrespeitados nas suas escolhas, especialmente porque nem sempre se tem

clareza quanto ao limite entre influência e manipulação¹⁸⁵. Todavia, a análise ética de sua adoção não difere muito das outras intervenções realizadas pelo Estado, que se apresentam de forma mais robusta e invasiva, como a imposição de multas, punições, obrigações e proibições (SUNSTEIN, 2016, p. 5).

Possivelmente, a grande preocupação em relação ao uso de *nudges* pelos agentes públicos esteja no fato de se tratar de um instrumento ainda pouco conhecido, relativamente novo, apesar de utilizado na sociedade já há algum tempo, inclusive por agentes privados. O caráter de novidade traz consigo um maior grau de desconfiança e incerteza quanto à utilização e aos possíveis riscos subjacentes.

Quando se pensa na atuação do Estado como ente modulador de condutas, ainda que através do uso de *nudges*, invariavelmente emergem questões éticas, pautadas por eventuais limites à interferência estatal. Busca-se perquirir em que circunstâncias o Estado, por intermédio da regulação normativa ou mesmo através de políticas públicas pautadas pela economia comportamental e pelos *nudges*, estaria autorizado a agir e quais seriam os limites (se existentes) dessa intervenção.

Uma visão a ser compartilhada é trazida por Sunstein (2016, p. 19), ao fazer referência ao preconizado pelos economistas tradicionais quanto à possibilidade de intervenção estatal quando identificadas hipóteses de falhas de mercado e necessidade de correção de externalidades. A partir dessa percepção econômica, afirma o autor (SUNSTEIN, 2016, p. 19) que os cientistas comportamentais enfatizam as falhas de mercado comportamentais, que ocorreriam quando as pessoas tomam decisões que reduzem seu próprio bem-estar¹⁸⁶, e por que não acrescentar, também o bem-estar social.

Nota-se que há aqui a tentativa de aproximação entre a visão econômica tradicional e a economia comportamental, com a finalidade de justificar a possibilidade de interferência estatal e de influenciar comportamentos mediante a adoção de *nudges*. Contudo, a grande questão estaria justamente em se identificar, no mundo real e com critérios objetivos, o que seria considerado uma falha de natureza comportamental a autorizar e legitimar a intervenção estatal.

¹⁸⁵ Thaler e Sunstein (2023, p. 292), a partir de reflexões trazidas por pensadores e filósofos, consideram que uma “ação é manipuladora se não respeita adequadamente a capacidade de raciocínio da pessoas”. Visivelmente, os *nudges* não se enquadram nessa definição.

¹⁸⁶ No texto original (SUNSTEIN, 2016, p. 19): *Behavioral scientists have also emphasized “behavioral market failures”, which occur when people make decisions that reduce their own welfare.*

A esse respeito, Sunstein (2016, p. 19-20) traz alguns exemplos concretos de falhas comportamentais que a seu ver justificariam e legitimariam a possibilidade de intervenção estatal: (a) quando o foco das pessoas está indevidamente direcionado ao curto prazo, ignorando questões relevantes de médio e longo prazo; (b) presença do viés de otimismo e confiança exacerbada, fazendo com que não haja preocupação com riscos potenciais à saúde ou de outra ordem, como riscos financeiros, por exemplo, o que afasta atitudes de precaução; (c) atenção limitada das pessoas, que acabam por desconsiderar elementos relevantes de bens, atividades ou serviços, o que pode vir a ser explorado por empresas; (d) problemas de autocontrole e realização de excessos, trazendo ameaças à saúde física e financeira, dado o consumo exacerbado. Se a falha comportamental estiver relacionada à ausência de adequada informação, providenciar essa melhor informação deve ser a intervenção/*nudge* adotada, inclusive mediante campanhas educativas e informacionais.

Se bem observado, verifica-se que é feita uma associação direta entre as falhas comportamentais citadas e os vieses cognitivos referidos no primeiro Capítulo da tese.

Essa perspectiva é reproduzida e aceita por alguns autores, podendo-se citar a posição de Esmark (2023, p. 443), para quem a abordagem comportamental introduz falhas nas “internalidades” da cognição e das decisões individuais como uma hipótese para a intervenção pública ao lado da visão econômica padrão de “externalidades”. Isso é também refletido na ideia de “falhas comportamentais de mercado”.

Em oposição às falhas de mercado tradicionais, a variante comportamental se referiria a instâncias onde o mercado ignora ou amplifica os problemas de racionalidade limitada e a propensão humana de errar. Assim, segundo o autor (ESMARK, 2023, p. 443), as políticas comportamentais sempre buscariam corrigir internalidades individuais e falhas comportamentais do mercado, com a finalidade de atingir os mais altos níveis de bem-estar.

Contudo, deve-se destacar que a adequação dessa perspectiva de considerar as falhas comportamentais como uma espécie de falha de mercado (a quarta), ao lado das três falhas de mercado tradicionais (externalidades, poder de mercado e assimetria de informação), não é unanimidade na doutrina.

Peter Lunn (2015) questiona essa perspectiva, ao afirmar a necessidade de ser considerada a distinção metodológica, uma vez que as falhas tradicionais são identificadas e tratadas a partir do método dedutivo, considerando o modelo ideal de mercado economicamente funcional, ao passo que as supostas falhas comportamentais são percebidas a partir da realização de experimentos e utilização do método indutivo, ao se identificar o comportamento desconforme com o preconizado, de forma generalizante, pela Microeconomia tradicional, pautada pela Teoria da Escolha Racional.

Afirma Lunn (2015, p. 21) que a complexidade e sofisticação do processo humano de tomada de decisão necessita do uso de método científico indutivo de investigação. Analogicamente, defende que os analistas e responsáveis pela elaboração de políticas públicas devem adotar métodos menos dedutivos e mais indutivos para o desenvolvimento dessa área.

Também destaca o autor (LUNN, 2015) que o mercado ideal que está por trás do modelo teórico das falhas de mercado funda-se em um cenário em que todos os consumidores, por exemplo, aderem à Teoria da Escolha Racional. Não haveria variação entre consumidores ou agentes econômicos em relação às competências e habilidades para a tomada de decisão, considerando-se o modelo idealizado de mercado.

Contudo, para o autor (LUNN, 2015), evidências práticas demonstram a possibilidade de variação substancial na qualidade da decisão, o que poderia causar a insuficiência ou inutilidade da concepção teórica de falhas de mercado para determinar e justificar a intervenção e elaboração da política governamental, com foco na sua suposta correção. Sustenta o autor a inadequação da utilização dessa concepção teórica em relação às descobertas realizadas pela economia comportamental, especialmente para o desenvolvimento de políticas públicas¹⁸⁷.

Sob outra ótica, também Gustavo Binembojm (2020, p. 263) utiliza a concepção de falhas comportamentais, a elas se referindo como “falhas de escolha”. Após discorrer sobre os riscos e preocupações em relação ao possível comprometimento da autonomia individual, conclui o autor (BINEMBOJM, 2020, p. 263) que “a regulação voltada à correção de falhas de escolha, a seu turno, também serve aos direitos fundamentais”, reconhecendo que, “com base nas descobertas da

¹⁸⁷ Nas suas palavras (LUNN, 2015, p. 20): [...] *trying to fit behavioural economic findings into this market failure framework may be unhelpful for devising appropriate policy responses.*

economia comportamental, pretende salvaguardar o bem-estar das pessoas nas situações em que sua racionalidade se mostre limitada”¹⁸⁸. Ainda que para o autor seja recomendável cautela no uso da economia comportamental, afirma de modo contundente que “podemos estar diante de uma fronteira regulatória que ofereça novas oportunidades de proteção e promoção de direitos fundamentais” (BINEMBOJM, 2020, p. 263).

Em relação a cautelas e salvaguardas, destaca-se, desde já, que se está a considerar o Estado Democrático de Direito como premissa, tendo como fundamento o princípio da dignidade da pessoa humana, além de se legitimar pela participação e controle popular. A exigência de *accountability*¹⁸⁹, consubstanciada na necessária prestação de contas da atuação estatal, possibilitando a justificativa e o controle dos atos do poder público perante a sociedade¹⁹⁰, também é um elemento importante para balizar a intervenção estatal na seara comportamental.

Sob essa perspectiva, observa-se que a atuação estatal, inclusive mediante a criação e o desenho de *nudges*, deve ser necessariamente justificada e transparente. Os cidadãos devem saber da sua existência, e as intervenções devem estar sujeitas ao escrutínio público. Como destaca Schmitz (2015, p. 183): “o Estado Democrático de Direito é o Estado que se justifica, para encontrar nessa justificação sua legitimidade”.

Para Schmitz (2015, p. 182), o Estado de Direito¹⁹¹ ou Estado Constitucional age de modo a não surpreender o cidadão, pautando-se pela estabilidade e previsibilidade, em oposição à arbitrariedade. Esse modelo de Estado deve também

¹⁸⁸ Esclarece o autor (Binembojm, 2020, p. 263) que: “Havendo dados empíricos confiáveis que revelem a propensão a ações irracionais em decorrência de limitações cognitivas, a regulação poderá cumprir papel decisivo tanto na promoção da *autonomia real* dos indivíduos (aquela presumivelmente manietada pelos seus limites cognitivos), como na proteção de seu bem-estar ou de sua própria vida, nessas específicas situações de risco”.

¹⁸⁹ O termo *accountability* não é passível de ser traduzido em uma única palavra na língua portuguesa. Comumente, é traduzido pela expressão “prestar contas”, associada à previsão de controle e responsabilização.

¹⁹⁰ Para Black (2005, p. 99-100), é possível identificar a intervenção estatal movimentando-se da regulação direta do comportamento até a adoção de técnicas indiretas, configurando a ascensão do Novo Estado Regulador ou mesmo do Estado Pós-Regulatório. Dentre as características essenciais desse novo modelo, observa-se a democratização e a maior participação dos cidadãos, bem como a possibilidade de responsabilização (*responsiveness*), que se mostram presentes na funcionalidade do Direito relativa à governança contemporânea.

¹⁹¹ Merece referência o posicionamento de Jeremy Waldron, segundo o qual: *the rule of law is one of the most important political ideals of our time*. Para Waldron (WALDRON, 2008, p. 5), *the rule of law is a multi-faceted ideal, but most conceptions give central place to a requirement that people in positions of authority should exercise their power within a constraining framework of public norms rather than on the basis of their own preferences, their own ideology, or their own individual sense of right and wrong*.

atuar em conformidade com os princípios e ditames constitucionais, dentre os quais, o já mencionado princípio da dignidade humana. O Estado Democrático de Direito vai mais além, trazendo consigo a perspectiva de participação da sociedade, o que implica a exigência de *accountability* e da possibilidade de controle social dos atos emanados do Estado.

Essa mesma preocupação de legitimação democrática e exigência de *accountability* da política regulatória fundada na economia comportamental e na aplicação de *nudges* é também trazida por Alemanno e Spina (2014, p. 3). Para além das preocupações éticas e filosóficas acerca do advento de um Estado manipulativo (*nudging State*), os autores ressaltam as implicações legais relacionadas à legitimidade democrática e ao dever de prestar contas (*accountability*).

Ao intervir no processo de tomada de decisão, a regulação informada pela economia comportamental pode interferir consideravelmente, gerando a percepção de incompatibilidade com direitos fundamentais dos cidadãos, tais como a liberdade de expressão, a privacidade e o direito à autodeterminação. Nesse cenário, defendem os autores (ALEMANNO; SPINA, 2014, p. 3) ser importante avaliar os instrumentos de salvaguarda e proteção contra a possibilidade de abuso em relação a essa “nova” forma de poder governamental (de persuadir e dissuadir), que deve se sujeitar necessariamente à legitimidade democrática e *accountability*.

A propósito, Lunn (2015, p. 23) apregoa a importância da transparência no desenvolvimento de políticas públicas pautadas pela economia comportamental, até como meio de legitimar a adoção dessas práticas perante os destinatários (cidadãos, empresas, etc.) através da divulgação dos resultados e descobertas empíricas, afastando, assim, o comum receio de manipulação.

Como destaca Thaler (2015, p. 342): “*Nudges* éticos devem ser ao mesmo tempo transparentes e verdadeiros”. As premissas essenciais que devem estar presentes no processo de *nudging* são exatamente a publicidade e a transparência¹⁹², ou seja, a sociedade deve ter conhecimento da existência dessas cutucadas/empurrõezinhos, que não só devem estar visíveis como devem ser

¹⁹² De fato, nas palavras de Odete Medauar (2003, p. 237), “a publicidade ampla contribui para garantir direitos dos administrados; em um nível mais geral, assegura condições de legalidade objetiva porque atribui à população o direito de conhecer o modo como a Administração atua e toma decisões”.

passíveis de constante monitoramento e escrutínio público¹⁹³. A própria instituição dos *nudges* deve ser devidamente justificada pelo Estado, explicitando-se a razão de sua implementação e o objetivo que se pretende alcançar.

Também é elemento necessário e inafastável a veracidade da informação veiculada em eventual *nudge*, ou seja, não se admite que o Estado falte com a verdade na tentativa de influenciar comportamentos, o que flagrantemente infringiria a ética e minaria a confiança dos cidadãos no Estado em relações a serem futuramente estabelecidas.

Merece referência a abordagem trazida por Cass Sunstein (2016, p. 3), ao destacar quatro valores essenciais que permitem aferir a ética da atuação estatal, quais sejam: bem-estar, autonomia, dignidade e autogoverno dos cidadãos¹⁹⁴. Esses quatro valores seriam as balizas mestras da intervenção estatal.

De fato, ao se pensar em um modelo de Estado que esteja pautado pelo bem-estar dos cidadãos, preservação de sua autonomia, respeito à dignidade humana e à possibilidade de autodeterminação (que se aproxima da liberdade), eliminam-se de antemão os Estados e governos autoritários, que desconsideram esses valores. Também se elimina a possibilidade de manipulação dos cidadãos, uma vez que comprometeria diretamente a dignidade humana e a sua autonomia ou autodeterminação.

Além da própria perspectiva trazida pelo Estado Democrático de Direito, anteriormente referida, cumpre mencionar que os valores acima destacados exigem a atuação positiva do Estado em busca de sua implementação e não somente o deixar de agir ou limitar-se a evitar que terceiros atuem em contraposição a tais valores¹⁹⁵.

¹⁹³ Corroborando essa perspectiva, afirma Sunstein (2023, p. 67) que: *Nothing should be hidden, and everything should be transparent. Rules should be set in advance. Nudges should be visible, scrutinized, and monitored. They should often be subject to a legal process in which they are proposed for public comment before they are finalized.*

¹⁹⁴ Assevera Sunstein (2016, p. 3) que: *Ethical states focus above all on four values: welfare, autonomy, dignity, and self-government. If they are concerned with human welfare – and they had better be – such states will try to increase the likelihood that people will have good lives. Partly for that reason, they will allow people to go their own way, and in that sense respect personal autonomy (at least most of the time). If they are concerned with dignity – and they had better be – they will treat people with respect (all of the time). They will ensure that people can govern themselves, which means that people must have the authority to control their leaders.* Segundo o autor (SUNSTEIN, 2016, p. 3): *the four values call for firm constraints on what governments can do, whether they are engaging in coercion or merely imposing influence.*

¹⁹⁵ Como destaca Sunstein (2016, p. 4), *self-government is a precious achievement, requiring a certain kind of architecture. People who are subject to violence, uneducated, or*

Para que o indivíduo seja autônomo e possa exercer livremente suas escolhas, faz-se necessária a presença de condições mínimas indispensáveis para o exercício das liberdades. Como afirma Moncada (2012, p. 58), “A democracia não é puramente formal, assente na igualdade dos cidadãos perante a lei e na igual disponibilidade de direitos políticos, antes pressupondo a disponibilidade de certas condições materiais indispensáveis ao proveitoso exercício das liberdades”.

Sob outro ângulo, não há como se afastar a aprovação social dos *nudges* da própria confiança em relação ao Estado e a seus agentes, ou seja, existe uma relação direta entre a aceitação da influência e o grau de confiabilidade referente aos agentes públicos¹⁹⁶.

Se prevalecer o sentimento de desconfiança dos cidadãos em relação ao setor público, em geral, dificilmente haverá aprovação da política de *nudges*, predominando o receio quanto à possível manipulação na busca de objetivos com legitimidade duvidosa. A transparência e a presença de *accountability* podem auxiliar na construção dessa desejável e necessária relação de confiança, fortalecendo a legitimidade.

Outro elemento que permite a avaliação dos limites da atuação do Estado na elaboração e utilização de *nudges* é exatamente a verificação da finalidade e do objetivo que se pretende realizar. São admitidas apenas finalidades lícitas, voltadas à busca do bem-estar e pautadas pela dignidade humana, atendendo-se aos objetivos e princípios preconizados na Constituição. Não seria admissível, assim, a criação de um *nudge* voltado a estimular a discriminação ou a favorecer um determinado grupo político, o que afrontaria diretamente o próprio estatuto constitucional.

De forma similar, ressaltando a necessidade de preservação da liberdade de escolha individual (autonomia da vontade), afirma Binembojm (2020, p. 259) que a regulação pautada pela economia comportamental (ou comportamentalismo econômico, na expressão por ele utilizada), “não pode representar uma censura a opções exóticas ou arriscadas que tenham significação filosófica, moral ou religiosa para a pessoa e estejam sinceramente inseridas em seu plano de vida”.

desperately poor cannot be autonomous, or cannot enjoy such autonomy as they may have. A dignified life requires background conditions and social support.

¹⁹⁶ Nas palavras de Sunstein (2016, p. 4): *It is also true that many people distrust government. They believe that it is biased or ignorant, or buffeted about by powerful interest groups. They do not want it thinking all that much about how to improve people's lives, whether through coercion or even through influence.*

Por fim, como destaca Sunstein (2016, p. 118), a maioria das pessoas não possui propriamente uma visão positiva ou negativa sobre os *nudges*, a opinião a respeito varia essencialmente em razão da aprovação e concordância com os objetivos/finalidades buscados e dos respectivos efeitos causados¹⁹⁷.

Vê-se, pois, que a própria Constituição serve como baliza mestra, estabelecendo limites não apenas de natureza ética como também jurídica à utilização dos *nudges* e também de *insights* comportamentais.

3.4. NUDGES FISCAIS: CONSIDERAÇÕES INICIAIS E EXEMPLOS

Apesar do uso recente da nomenclatura *nudges* na área tributária, observa-se que a economia comportamental vem influenciando também a instituição e o desenho de políticas tributárias, com o potencial de incremento ainda maior dessa influência.

Os *nudges* fiscais nada mais são do que “empurrõezinhos”, ou seja, intervenções sutis utilizadas para estimular o comportamento de conformidade, que, no âmbito tributário, está diretamente relacionado ao cumprimento das obrigações principais e acessórias pelo contribuinte, nos termos da legislação tributária, culminando no pagamento dos tributos devidos e na regularidade fiscal.

A seguir, serão apresentados exemplos de *nudges* fiscais, a título introdutório e sem exaurir a temática, que será revisitada no último Capítulo, de modo mais detalhado, com exemplos concretos recentemente adotados pela administração tributária federal brasileira.

O exemplo mais comum e frequentemente citado de *nudge* fiscal é a estratégia utilizada de enviar cartas contendo determinadas mensagens aos contribuintes em atraso com o pagamento de tributos, referido por Thaler e Sunstein (2008; 2023, p. 85).

A ideia principal que ensejou o experimento foi a de que para estimular uma pessoa a cumprir determinada regra ou norma, uma boa estratégia seria a de informá-la de que a maioria das pessoas cumpre a regra, ou seja, explorar a norma social existente. Logicamente, se essa informação for, de fato, verdadeira.

¹⁹⁷ Na redação original (SUNSTEIN, 2016, p. 118): *Most people have no views, either positive or negative, about nudging in general; their assessment turns on whether they approve of the purposes and effects of particular nudges.*

Para testar esse *insight* comportamental e verificar a adequação da intervenção (*nudge*) pensada, foram enviadas cartas com conteúdo diverso a grupos de contribuintes com dívidas tributárias, com o intuito de estimulá-los a procederem à regularização.

Havia cartas contendo mensagens sobre como o dinheiro arrecadado seria utilizado pela administração pública; para outro grupo, as mensagens enviadas abarcavam a ameaça de medidas punitivas e de cobrança; também havia cartas informando que a maioria dos contribuintes na região pagava em dia seus tributos.

O experimento acima descrito, realizado inicialmente em Minnesota (nos Estados Unidos), constatou que a carta melhor sucedida, ou seja, cuja mensagem acarretou o maior aumento do índice de regularização de tributos, foi a que informava que a maioria dos contribuintes pagava seus tributos no prazo. Esse experimento foi posteriormente replicado em outros países, inclusive no Reino Unido, tendo obtido resultados semelhantes¹⁹⁸.

O relatório da OCDE (2014b, p. 59) também faz expressa referência a experimento similar conduzido pelo Reino Unido, tendo-se concluído que, em geral, o índice de conformidade fiscal é impactado positivamente por comunicações elaboradas para facilitar o pagamento, bem como comunicações informativas sobre a proporção de contribuintes locais que pagaram seus tributos (uso de normas sociais), em locais onde há alto índice de *compliance* e cidadania fiscal.

Todavia, quando replicado em outros países, o resultado não foi necessariamente o mesmo em todos os experimentos realizados, havendo divergências nos resultados, como aponta Moreira (2022, p. 40-44). Cita o autor cinco estudos aplicados na América Latina¹⁹⁹, que chegaram a conclusões distintas

¹⁹⁸ Conforme descrito por Thaler (2015, p. 347-348), no Reino Unido, o BIT (*Behavioural Insights Team*) conduziu experimento com amostra de 120.000 contribuintes que deviam quantias entre £351,00 e £50.000,00. Todos receberam cartas com informações explicativas sobre como o imposto poderia ser pago. Cada carta continha uma frase (*nudge*), como as seguintes:

- “A maioria das pessoas no Reino Unido paga seus impostos em dia”;
- “A maioria das pessoas em sua localidade paga seus impostos em dia”;
- “Você atualmente pertence a uma minoria de pessoas que não pagaram seus impostos”.

Constatou-se que a mensagem mais efetiva combinava duas informações: a maioria das pessoas paga e você é um dos poucos que não pagou. Essa carta ensejou a elevação do pagamento em 5% (cinco por cento) nos 23 dias subsequentes, o que se revela uma estratégia com excelente resultado, considerando que não há qualquer elevação de custo, bastando a inserção de uma mensagem.

¹⁹⁹ O autor (MOREIRA, 2022, p. 40) descreve estudos realizados na cidade de Lima (Peru), na Argentina, no Chile, na Venezuela e um outro estudo realizado no Peru. Alguns apontaram que apenas a mensagem de dissuasão (ameaça de sanção) era eficaz, não tendo encontrado resultados significativos para o destaque às normas sociais. Outros encontraram resultados mistos, em relação

sobre a eficácia de serem invocadas normas sociais para fins de incrementar a conformidade. Nesses estudos, os contribuintes devedores que participaram da pesquisa não se mostraram tão sensíveis à informação de que a maioria dos cidadãos paga seus tributos em dia. Diversamente, foi a ameaça de cobrança que teve o maior impacto.

Esse resultado aponta para a diferença entre as normas sociais dos países, especialmente em relação à reprovação social decorrente do não recolhimento de tributos. Corrobora, ainda, a afirmação de que os resultados variam conforme o índice de cidadania fiscal e de *compliance* já existente em determinada sociedade.

O exemplo acima relatado aponta a importância da frequente realização de testes e de pesquisas empíricas, para se aferir se realmente a estratégia que está sendo adotada é a melhor para o público alvo. Não basta, portanto, simplesmente adotar e reproduzir conclusões obtidas em experimentações realizadas em outros países como se verdadeiras fossem.

E no caso específico dos experimentos realizados na América Latina, a não confirmação dos resultados obtidos em outros países mostra-se também relevante sob outro aspecto: aponta que o foco a ser adotado deve ser diverso, com destaque para a busca de mecanismos capazes de interferir nas normas sociais vigentes em relação ao não recolhimento de tributos.

Ainda, como destaca Moreira (2022, p. 42), “esses resultados mistos para o impacto de *nudges* na conformidade do contribuinte fornecem um importante indicativo que contexto importa”. E assim prossegue o autor (MOREIRA, 2022, p. 42): “[...] os nudges podem ser uma ferramenta política útil para administração tributária, mas cada um deles deve ser avaliado e comparado em um cenário específico de observância”.

Insta ressaltar que a pesquisa empírica realizada por Moreira (2022, p. 80-81), no Brasil, em relação a parcelamentos convencionais em atraso de pessoas jurídicas relativos a débitos de origem previdenciária, teve como resultado a confirmação de que as mensagens de dissuasão (destacando as consequências legais em caso de rescisão do parcelamento) e as normas sociais (informando aos contribuintes sobre o percentuais de manutenção de regularidade dos outros) têm

às normas sociais, não permitindo a conclusão pela sua efetividade no aumento dos níveis de conformidade, contradizendo estudos anteriores, como o realizado no Reino Unido e referido pela OCDE (2014b, p. 59).

um efeito positivo e significativo no aumento dos pagamentos das parcelas em atraso, com um índice maior de regularização em relação a mensagens que fizeram uso de normas sociais. O estudo em questão, portanto, confirma a relevância do envio de mensagens e também do uso de normas sociais.

Merece também referência o estudo empírico, relatado por Fontes (2023), realizado no âmbito da Receita Federal do Brasil nos anos 2020 e 2021, em que se buscou aplicar técnicas da ciência comportamental para a definição de intervenções (*nudges*) passíveis de utilização na comunicação com os contribuintes, similar aos experimentos já realizados em outros países, acima mencionados. O objetivo principal foi o de influenciar positivamente os contribuintes em suas decisões relacionadas ao cumprimento das obrigações fiscais (FONTES, 2023, p. 471), de modo a gerar melhores resultados de conformidade tributária voluntária.

A abordagem experimental realizada, muito embora ainda incomum no Brasil, traz conclusões em relação à elaboração de comunicações comportamentais a partir da consideração de heurísticas e vieses cognitivos variados, conforme o perfil dos contribuintes, buscando estimular a conformidade fiscal²⁰⁰.

A esse respeito, após a consolidação dos resultados, apurou-se que “a abordagem comportamental funciona melhor quando conhecido o grau de risco de conformidade do contribuinte” (FONTES, 2023, p. 491). A depender do perfil de risco do contribuinte, há maior ou menor aderência a intervenções cooperativas, como simplificação e normas sociais. Quanto maior o risco de conformidade do contribuinte, maior a necessidade de assertividade das consequências, abarcando aquelas de natureza punitiva e sancionatória.

Portanto, para maximizar os resultados, recomendam-se intervenções diferenciadas conforme a classificação de perfil dos contribuintes, o que acarreta a necessidade de estudos mais aprofundados que possibilitem identificar com precisão a melhor abordagem para cada estratificação de contribuinte (FONTES, 2023, p. 492). A adoção de idêntica abordagem para todos os contribuintes não se revela efetiva em relação aos resultados.

²⁰⁰ No experimento, as comunicações aos contribuintes se dividiram em cartas com enfoque em: (a) lembretes do compromisso e saliência (*nudges* que tratam de salientar a individualização da comunicação e lembrar o contribuinte dos compromissos); (b) simplificação (*nudges* que destacam a simplicidade de executar o procedimento que está sendo solicitado); (c) normas sociais (*nudges* que buscam influenciar o comportamento de acordo com o comportamento da maioria da comunidade); (d) aversão à perda (*nudges* que ressaltam as possíveis perdas do contribuinte se não adotar o comportamento indicado).

Retomando a questão dos *nudges* fiscais, William Congdom (2013, p. 473) afirma que uma análise capaz de integrar *insights* psicológicos com a abordagem econômica padrão pode ser mais eficaz na correção de externalidades e no desenho de políticas públicas. Um dos exemplos que menciona é exatamente a instituição de tributos. Para o autor, é possível usar percepções comportamentais para fazer o que denomina de “tributos corretivos” funcionarem melhor essencialmente através da transparência e indicação do montante de tributo refletido no preço.

No âmbito tributário, os tributos podem falhar como medidas corretivas de comportamentos porque os preços são opacos ou complexos para o consumidor, ou mesmo porque os tributos não são salientes, desconhecendo o cidadão o seu valor. Pensar em inovações que tornem mais transparente e visível a relação entre comportamento e custo pode tornar os tributos com finalidade extrafiscal mais efetivos. E tributos também podem ser capazes de “ter o efeito” de *nudges*, como por exemplo, tributar determinados produtos pode enviar sinais sobre a aprovação social ou não de determinados comportamentos (CONGDOM, 2013, p. 473).

Reafirma-se que tributos não são *nudges*, pois são obrigatórios e não há liberdade do contribuinte em pagar ou não determinado tributo. Contudo, a maior ou menor tributação incidente sobre determinado produto, pode funcionar como *nudge*, no sentido de demonstrar o comportamento que é ou não incentivado em determinada sociedade, caracterizando-se como uma espécie de norma social.

No âmbito tributário, como exemplo de *nudge* fiscal, cita-se a disponibilização de declaração pré-preenchida de IRPF, que já contém informações necessárias para o envio da declaração, especialmente sobre o rendimento auferido e as deduções com saúde e educação. Tais informações, obtidas a partir do cruzamento de dados, devem ser objeto de conferência e podem ser modificadas pelo contribuinte do imposto de renda. Todavia, a mera disponibilização dessa declaração por si só simplifica e facilita a conformidade pretendida, no caso, a entrega tempestiva da declaração do ajuste anual do imposto de renda. Trata-se de um *nudge*.

Outro exemplo que pode ser citado é o envio “de lembretes de inadimplência fiscal, antes da adoção de providências judiciais mais gravosas, com proposições positivas de resolução da questão e indicação facilitada de acesso às informações” (FEITOSA; CRUZ, 2019, p. 8). O alerta acaba por minimizar o custo do contribuinte,

além de propiciar o estabelecimento de uma relação de confiança e diálogo com a administração tributária.

Distinta possibilidade de *nudge* fiscal está no aprimoramento da “norma social” vigente na sociedade sobre o pagamento de tributos. Sua implementação está associada à concepção de cidadania fiscal, através de campanhas informativas, destacando-se a relevância do pagamento de tributos e sua relação direta com a realização de direitos e de políticas públicas aptas a materializarem e concretizarem os direitos constitucionalmente previstos. Também a associação entre o custo dos direitos²⁰¹ e o pagamento de tributos como o preço da liberdade²⁰² é recomendável.

Tem-se, ainda, a simplificação do sistemas tributário como uma importante estratégia (com nuances comportamentais) para a obtenção de melhores resultados, tanto sob o enfoque do aumento da arrecadação, quanto em relação à equidade e justiça fiscal, uma vez que, quanto mais complexo o sistema, maior a propensão à evasão e fraude. Nota-se que a recente aprovação da reforma tributária no Congresso Nacional²⁰³ teve como um dos principais objetivos justamente a simplificação do Sistema Tributário Nacional.

Ainda, em período de crise econômica, em que se faz necessária a redução de custos do aparato estatal e também a minimização das despesas dos próprios cidadãos para o cumprimento de suas obrigações legais, vê-se que a simplificação se impõe como um processo contínuo e necessário de reformulação da atuação do

²⁰¹ Para maior aprofundamento sobre o tema, faz-se referência à obra de Holmes e Sunstein (2000), segundo a qual todos os direitos têm um custo, mesmo aqueles relacionados às liberdades individuais e que não estão associados à direta prestação estatal. Comentando exatamente a obra *The Cost of Rights* (Holmes; Sunstein, 2000), Tamanaha (2016, p. 208) assim afirma: “O interessante do *insight* dos autores do *The Cost of Rights* de que todos os direitos, sem exceção, são onerosos, é que essa percepção acaba por suscitar reflexões relevantes a respeito da indispensável transparência do processo de alocação de recursos públicos e de fiscalização democrática das decisões envolvendo políticas públicas, além de influenciar a teoria moral e representar elemento factual importante na discussão envolvendo a distribuição equitativa e a justiça distributiva, que acabam ganhando uma nova perspectiva de análise, talvez mais pragmática”.

²⁰² A utilização da expressão “o preço da liberdade” para definir o tributo foi difundida no Brasil pela obra de Ricardo Lobo Torres (2009), associando-a ao denominado Estado Fiscal. A propósito, assim afirma o autor (TORRES, 2009, p. 65): “O Estado Fiscal, por conseguinte abriu-se para a *publicidade* e dilargou as fronteiras da liberdade humana, permitindo o desenvolvimento das iniciativas individuais e o crescimento do comércio, da indústria e dos serviços. Constituindo o *preço dessas liberdades*, por incidir sobre as vantagens auferidas pelo cidadão com base na livre iniciativa, o tributo necessitava de sua *limitação* em nome dessa mesma liberdade e da preservação da propriedade privada, o que se fez pelo constitucionalismo e pelas declarações de direitos, antecipados ou complementados pelas novas diretrizes do pensamento ético e jurídico”. Em outra passagem da mesma obra, afirma Torres (2009, p. 375) que “o tributo é o *preço da liberdade individual ou da liberdade econômica*, pois distancia o homem das obrigações pessoais para com o Estado, substituindo-as pela prestação pecuniária do contribuinte”.

²⁰³ Trata-se da Emenda Constitucional nº 132/2023.

Estado. Esclarece-se que não se pretende a diminuição dos objetivos ou funções realizados pelo ente estatal, pelo contrário, busca-se um caminho que se mostre mais eficaz e eficiente para a obtenção dos resultados almejados.

Sob tal perspectiva, mostra-se relevante a maior participação direta da sociedade, através de estímulos (*nudges*) concedidos pelo Estado regulador de comportamentos, a partir de uma análise interdisciplinar fundada na economia comportamental, antropologia social e nas neurociências, que estudam a reação dos seres humanos, especialmente no que se refere à tomada de decisão e modificação de comportamentos. Altera-se sensivelmente a concepção de que a atuação punitiva e repressiva do Estado é a única ou a melhor alternativa possível.

O processo de simplificação é defendido por Cass Sunstein (2013) como instrumento imprescindível para o aprimoramento das estruturas governamentais na atualidade, viabilizando a realização da justiça e da eficiência, através da contínua análise dos custos e benefícios da regulação estatal, o que também se aplica ao sistema fiscal.

Para o autor, defensor da utilização da política de *nudges* como estímulos comportamentais, a simplificação das exigências e atos do governo em relação aos cidadãos é o futuro de uma administração pública mais adequada aos anseios sociais, menos invasiva e mais eficiente na realização do interesse coletivo. Segundo Sunstein (2013), um “bom governo” é construído a partir do processo simultâneo de redução de complexidades, aumento de benefícios e minimização dos custos.

Nesse processo, é essencial a simplificação, transparência e clareza da legislação aplicável, uma vez que a complexidade traz consigo maiores custos tanto para o contribuinte quanto para a administração tributária. A simplificação do sistema tributário, inclusive da legislação fiscal, além de ensejar a redução dos custos de diversas ordens²⁰⁴ diretamente suportados pelos contribuintes para o adimplemento das obrigações tributárias, ainda acarreta a diminuição das despesas públicas necessárias para a manutenção da própria estrutura da administração fiscal, em razão da simplificação do próprio processo de fiscalização e controle.

²⁰⁴ Dentre tais custos, são identificados: (a) os custos de cumprimento, relacionados aos custos e despesas inerentes ao cumprimento das obrigações tributárias acessórias; (b) custos de transação, decorrentes dos litígios e divergências de interpretação e aplicação da lei fiscal; (c) custos de contexto, advindos da insuficiência qualitativa das leis fiscais, o que acarreta dificuldades na sua aplicação, ensejando, como consequências, a fraude e evasão fiscais.

Evidencia-se, pois, a simplificação do sistema como uma espécie de “*nudge* fiscal” ou estímulo para o aumento do adimplemento das diversas ordens de obrigações tributárias, pois quanto mais fácil se torna para o cidadão a realização de determinado procedimento, a tendência é que o realize, ao passo que a complexidade tende a estimular o descumprimento e a desconformidade fiscal.

Outras possibilidades de *nudges* fiscais, voltados ao estímulo do comportamento de conformidade tributária, e distintas da simples e tradicional redução do valor do tributo (incentivo financeiro), são a seguir referidas: divulgação das empresas pagadoras e não pagadoras de tributos²⁰⁵; transparência dos dados relativos à utilização e destinação dos tributos; pontuação em processos licitatórios para empresas com histórico positivo de conformidade fiscal²⁰⁶, obtenção de recompensas e concessão de benefícios de natureza não financeira aos contribuintes com histórico de adimplemento e conformidade, etc.

Para Feitosa e Cruz (2019, p. 8), o sistema de cobrança de dívida ativa é um campo promissor para a instituição e aplicação de *nudges* fiscais a partir de *insights* comportamentais, considerando-se as seguintes premissas: (a) inércia dos devedores para adimplir os débitos tributários; (b) desconhecimento do contribuinte sobre sua situação fiscal e sobre possíveis soluções para vir a se regularizar; (c) complexidade e dificuldades burocráticas ao optar pela regularização; (d) aversão à perda financeira associada ao pagamento do tributo; (e) possibilidade de influência social na decisão de recolher os tributos devidos.

Os mesmos autores (FEITOSA; CRUZ, 2019, p. 10) também fazem referência a possíveis *insights* comportamentais e à utilização de *nudges* no diálogo entre a administração tributária e os contribuintes, reconhecendo o relevante papel

²⁰⁵ Tal medida está autorizada pelo artigo 198, § 3º, do CTN, que permite a divulgação de informações relativas a inscrições na Dívida Ativa da Fazenda Pública, parcelamento ou moratória, bem como, mais recentemente (a partir da Lei Complementar nº 187/2021), de incentivo, renúncia, benefício ou imunidade de natureza tributária cujo beneficiário seja pessoa jurídica. O aplicativo *Dívida Aberta*, criado pela PGFN, será abordado no último Capítulo da tese como um dos exemplos da utilização de instrumentos oriundos da economia comportamental (inclusive *nudges* fiscais) pela administração tributária brasileira.

²⁰⁶ Essa possibilidade de pontuação nas licitações e contratações realizadas com a Administração Pública é referida por Araripe e Machado (2018, p. 392-393) como um possível *nudge* para estimular a participação e implementação de programas de integridade nas empresas, mas poderia também configurar-se como um *nudge* fiscal, voltado a incentivar a conformidade e a regularidade tributária.

dos Procuradores da Fazenda Nacional como arquitetos da escolha responsáveis pela apresentação de todas as opções para a resolução de eventual litígio²⁰⁷.

Trata-se de abordagem que corrobora a hipótese apresentada nesta tese de que o estabelecimento de uma relação cooperativa e dialógica entre a administração tributária e os contribuintes, mediante a ascensão do modelo de administração tributária dialógica, pode ser vislumbrada através das lentes da economia comportamental, materializando-se através de *nudges* ou da incorporação de *insights* comportamentais. Essa questão será objeto do último Capítulo, foi apenas aqui introduzida para viabilizar uma primeira reflexão do leitor sobre o tema.

A seguir, serão também apresentadas considerações sobre a extrafiscalidade, as normas indutoras de comportamentos e os *nudges* fiscais, com o propósito de facilitar a respectiva diferenciação.

3.5 DISTINÇÕES ENTRE A EXTRAFISCALIDADE, AS NORMAS TRIBUTÁRIAS INDUTORAS DE COMPORTAMENTOS, OS *NUDGES* FISCAIS E OS *INSIGHTS* COMPORTAMENTAIS

No âmbito da tributação, o exemplo tradicional de sua utilização para (des)estimular determinado comportamento está exatamente na extrafiscalidade.

Pode-se definir a extrafiscalidade como a utilização de instrumentos fiscais na realização imediata de objetivos outros, distintos da mera arrecadação de tributos (fiscalidade) para fazer frente às despesas públicas.

Como destacam Lobato e Leite (2017, p. 190) em relação à extrafiscalidade, “a competência tributária é exercida não apenas para arrecadar recursos aos cofres públicos, mas para atingir finalidades diversas, notadamente as encampadas pela Constituição”. Esclarecem os autores que a extrafiscalidade configura-se como “instrumento importante para a consecução e efetivação das políticas públicas ao influenciar no comportamento dos contribuintes, atingindo finalidades diversas da mera arrecadação tributária, que jamais poderá ser um fim em si mesmo” (LOBATO; LEITE, 2017, p. 194). Para Gassen (2016, p. 12), “a cobrança de tributos tem por finalidade, além da arrecadatória, a intervenção na sociedade e também na

²⁰⁷ Nas palavras de Feitosa e Cruz (2019, p. 10): “Os advogados fazendários, portanto, são potenciais arquitetos de escolhas, responsáveis por organizar todo o contexto do diálogo com o contribuinte, podendo utilizar técnicas como enquadramento e ancoragem, e deixar evidente todas as opções possíveis na legislação para resolver o litígio (mapeamento). Ressaltariam, ainda, os benefícios disponíveis e o que os outros contribuintes fizeram em relação ao mesmo assunto (influência social).”

legitimação do poder público, de legitimação da institucionalização da figura do Estado”.

Dentre as finalidades e objetivos de cunho extrafiscal que o Estado se propõe a realizar, é possível citar: o pleno emprego, a estabilidade de preços, o incremento da poupança interna, a melhoria da concorrência interna e do ambiente de trocas comerciais internacionais, a redução das desigualdades econômicas e sociais através da melhor repartição de rendas e riquezas, a mobilização dos recursos de capital e gestão, a proteção das regiões e setores com déficit de investimento, a melhoria da distribuição populacional no território, através de política de fixação, deslocamento e integração, etc. (CARVALHOSA, 2013, p. 60). Atualmente, a tributação ambiental, com o objetivo de induzir comportamentos voltados à preservação ambiental, é comumente referida com um dos principais exemplos de extrafiscalidade.

A tributação, ainda que de natureza extrafiscal, acaba tendo por consequência a arrecadação de receitas para o Estado. As duas finalidades, portanto, fiscal e extrafiscal estão presentes e coexistem em todo e qualquer tributo, todavia, prevalece uma ou outra função a depender do objetivo principal a ser alcançado através da tributação.

Afirma-se que a extrafiscalidade diz respeito às “situações em que o legislador fiscal tem por objetivo ou finalidade principal modelar pela via fiscal comportamentos econômicos e sociais dos contribuintes, seja no sentido de favorecer, seja no sentido de desincentivar” (NABAIS, 2024, p. 48). Essa modulação de comportamentos dá-se pela via dos benefícios fiscais, buscando estimular determinadas ações, ou pela via dos impostos extrafiscais, que buscam desincentivar determinada conduta/ação através da instituição ou majoração da tributação.

Os impostos aduaneiros (imposto de importação e exportação) são outros exemplos comumente citados de tributação extrafiscal. Quando há majoração da alíquota do imposto de importação, a título exemplificativo, o objetivo principal não é propriamente o aumento da arrecadação, mas sim o desestímulo à importação de determinado bem. A ideia, portanto, é a utilização da maior ou menor tributação como mecanismo para influenciar a tomada de decisão do agente econômico. Essa percepção é reforçada pela conceituação da extrafiscalidade como sendo uma “forma de estimular ou desestimular condutas, tornando-as menos ou mais

onerosas” (MACHADO SEGUNDO, 2018, p. 647), utilizando-se para tanto a função indutora ou regulatória do tributo.

A extrafiscalidade mostra-se relevante no contexto do Estado Regulador, especialmente como instrumento apto a ensejar a indução, orientação e modulação de comportamentos socialmente desejáveis. Conforme assevera Luís Eduardo Schoueri (2005, p. 32), as “normas tributárias indutoras” constituem espécie do gênero extrafiscalidade, caracterizando-se pela função diferenciada que desempenham: a indução de comportamentos. Referidas normas atuam como instrumento de intervenção econômica estatal e “se tornam eficazes a partir da adesão da vontade das entidades econômicas, para as quais foram criadas” (CARVALHOSA, 2013, p. 337).

Relativamente à intervenção do Estado na economia, tendo como referência o modelo brasileiro, apregoa Egon Bockmann Moreira (2005, p. 3-4) que tal conceito abrange as espécies “regulação”, através da normatização que disciplina o comportamento dos agentes econômicos, e a “intervenção em sentido estrito”, consubstanciada no exercício direto da atividade econômica pelo Estado. Afirma, ainda, que é identificada em ambas as situações a atuação interventiva do Estado com o propósito de alterar as condutas dos agentes econômicos privados. Tal intervenção do Estado é sempre inovadora, uma vez que busca a modificação dos parâmetros comportamentais originários através de um caráter promocional (mediante incentivos e fomento) ou repressivo (através da imposição de sanções).

Destaca-se que a tendência contemporânea, no âmbito do Direito Econômico, é exatamente a redução da coercibilidade, imputando-se ao Estado a orientação e modulação das condutas desejadas através do direito promocional e do estímulo à obtenção dos resultados socialmente benéficos, o que se coaduna com a economia comportamental operacionalizada através dos *nudges* e *insights* comportamentais.

Tradicionalmente, a partir da imposição de maior ou menor ônus tributário, percebe-se que a “extrafiscalidade parte da premissa, ainda relativamente difundida na Economia, de que o ser humano pauta as suas decisões por um cálculo de custo x benefício movido, apenas, pelo interesse econômico do agente” (MACHADO SEGUNDO, 2018, p. 648). Visivelmente, sob essa perspectiva, o contribuinte é considerado um agente racional, que faz uma avaliação do custo e benefício, e que

reduziria o consumo ou compra de determinado produto em decorrência direta do aumento de tributação.

Todavia, no mundo real, nem sempre o objetivo alcançado é atingido. Há situações em que a majoração da alíquota, ou mesmo a concessão de incentivos fiscais, não enseja necessariamente a adoção do comportamento “incentivado”, o que faz com que surjam questionamentos sobre a efetividade da política de extrafiscalidade adotada.

Cita-se como exemplo recente e emblemático do que acima afirmado a denominada desoneração da folha de pagamentos²⁰⁸, criada para vigorar por determinado período, com o intuito de estimular a criação e a manutenção de empregos formais. Após anos de adoção de tal política, continuamente renovada pelo Congresso Nacional, constatou-se a ineficácia de tal medida, a partir da avaliação do seu custo-benefício e dos dados de empregabilidade nos setores beneficiados²⁰⁹.

Trata-se de política fiscal que se revelou mal desenhada, com efeitos deletérios para a sociedade, uma vez que a renúncia fiscal na proporção em que realizada não se justifica pelos resultados atingidos, aquém do esperado quando de sua implementação. Os setores não contemplados com a desoneração empregaram mais do que os setores desonerados, indicando que o benefício fiscal em questão não se mostrou efetivo, apesar da expressiva renúncia fiscal ocorrida no período.

²⁰⁸ A desoneração da folha de pagamento iniciou-se no ano de 2011, durante o governo da presidente Dilma Rousseff, tendo sido instituída pela Lei 12.546/2011. Surgiu como um benefício fiscal temporário, que consistia basicamente na possibilidade de substituição da contribuição previdenciária de 20% paga pelo empregador sobre a folha de pagamentos por alíquotas que variavam entre 1% a 4,5% sobre a receita bruta, a depender do setor econômico. O benefício foi sendo prorrogado pelo Congresso Nacional até o advento da recente Lei n. 14.784/2023, cuja inconstitucionalidade foi reconhecida liminarmente na ADI 7633, em razão do descumprimento do artigo 113, do ADCT (incluído pela EC n° 95/2016), segundo o qual “a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”, gerando um processo de negociação entre Poder Executivo e Poder Legislativo, na tentativa de solucionar o impasse.

²⁰⁹ A propósito, faz-se referência ao estudo conduzido pelo IPEA (HECKSHER, 2023), que demonstra que a política de desoneração da folha de pagamento como incentivo à manutenção e aumento de empregos formais não surtiu o efeito desejado. Durante o período de 2012 a 2022, “o conjunto de todos os setores com folha desonerada reduziu suas participações nos totais de ocupados (de 20,1% para 18,9%), ocupados contribuintes da Previdência (de 17,9% para 16,2%) e empregados com carteira do setor privado (de 22,4% para 19,7%). Enquanto os outros setores ampliaram seus contribuintes em 14,5% (+6,7 milhões), os desonerados diminuíram em 0,2% (- 18 mil). Enquanto empresas privadas de outros setores expandiram em 6,3% seus empregos com carteira (+ 1,7 milhão), as desoneradas encolheram os seus em 13,0% (-960 mil)” (HECKSHER, 2023, p. 6).

Não se pode olvidar que toda e qualquer renúncia fiscal acaba sendo compensada pela majoração da tributação ou aumento do déficit público, além de haver impacto também em termos concorrenciais, dado o benefício concedido a um grupo específico de contribuintes. Tem-se, portanto, como absolutamente necessária a maior reflexão e o cuidado no desenho de benefícios fiscais, além de ser imprescindível a contínua avaliação dos seus resultados. Como destaca Hecksher (2023, p. 6), “qualquer necessidade de desonerar contribuintes específicos da Previdência precisa ser bem justificada, pois o déficit atuarial criado acaba sendo coberto por mais tributos sobre outros trabalhadores e empresas”.

Além disso, o exemplo malsucedido acima citado demonstra que outros fatores e outras possibilidades devem ser consideradas quando da opção pela política pública de concessão de benefícios fiscais, uma vez que os incentivos fiscais não são os únicos meios de modelar condutas, além de possivelmente não atingirem os objetivos pretendidos quando de sua criação, como ocorreu na hipótese acima relatada.

Há aqui duas possíveis abordagens: a política fiscal de desoneração foi mal desenhada, ao não considerar fatores outros que potencialmente influenciam as condutas dos agentes econômicos²¹⁰, ou mesmo se poderia cogitar que os efeitos econômicos e os objetivos a serem alcançados foram superestimados. Independentemente da abordagem adotada, fato é que o exemplo demonstra a necessidade concreta de contínua e periódica avaliação dos benefícios fiscais concedidos. Lobato e Leite (2017, p. 202 e 206) corroboram a necessidade de efetivo controle, avaliação e fiscalização dos benefícios fiscais, de modo a serem analisados os propósitos de sua concessão e como afetam a conduta dos particulares, o que também é defendido por Garcia (2019).

Por outro lado, considerando os elementos trazidos nesta tese, tem-se como possível o aprimoramento das políticas públicas, inclusive no campo da extrafiscalidade, através da utilização da ciência comportamental aplicada. Nesse sentido, a maior preocupação com o desenho do sistema (arquitetura da escolha), assim como com o comportamento real dos agentes e contribuintes, tem o potencial

²¹⁰ A propósito, afirma Sunstein (2021, p. 26): *You might speculate that when the stakes are high – when real Money is on the line – people won't be subject to behavioral biases. But that plausible speculation is wrong. Even when there are strong economic incentives, human beings do not behave as they should.*

de trazer melhores resultados, e com menor custo, do que os meios tradicionalmente adotados, pautados unicamente pela Teoria da Escolha Racional.

Hugo de Brito Machado Segundo (2018, p. 9) destaca a potencialidade trazida pela neurociência e economia comportamental na seara da extrafiscalidade, afirmando que tais campos “revelam o quanto ainda se sabe pouco sobre a maneira como as pessoas reagem a incentivos, os quais, mal idealizados, podem terminar por induzir a comportamentos contrários aos pretendidos”.

Também se faz referência à pertinente observação do autor (MACHADO SEGUNDO, 2018, p. 10) sobre como a discussão atinente à extrafiscalidade, no âmbito do Direito Tributário, esteve durante muito tempo adstrita a aspectos formais (tais como o instrumento normativo utilizado ou a sujeição a limitações constitucionais ao poder de tributar), em um certo “reducionismo epistemológico”, que desconsiderava fatores outros tidos como não jurídicos.

Os efeitos concretos dos incentivos fiscais e o atendimento efetivo dos objetivos extrafiscais que geraram a sua instituição, por exemplo, não eram adequadamente estudados pelo Direito Tributário. Eventuais distorções, até no desenho desses incentivos, e portanto, da própria política tributária, acabavam passando despercebidas aos juristas, levando à incapacidade de se aferir adequadamente a eficácia indutora da tributação.

Diante desse cenário, vê-se a importância da interdisciplinaridade nesse campo, que pode trazer novos contornos de abordagem e de estudo para o Direito Tributário. Uma das possibilidades, como aventado nesta tese, é a utilização da ciência comportamental aplicada no desenho das políticas tributárias, inclusive de eventuais incentivos, que devem também ser objeto de verificação em relação às finalidades pretendidas e aos resultados alcançados.

Corroborando essa perspectiva, destaca Machado Segundo (2018, p. 22), referindo-se à extrafiscalidade, que ao se conferir tratamento diferenciado, menos ou mais oneroso, a um determinado grupo de contribuintes, ou àqueles que adotam certos comportamentos, faz-se imprescindível verificar se o diferencial no ônus tributário efetivamente conduzirá à finalidade pretendida, “até para que se afira a compatibilidade da discriminação com o princípio da igualdade”.

De fato, não faz sentido incentivar o comportamento que já seria realizado de qualquer forma, ou criar incentivos que acabam concorrendo com outros existentes, ou ainda que venham a gerar efeitos contrários ao desejado. Mostra-se

premente, pois, observar eventuais desvios da Teoria da Escolha Racional para melhor se desenhar políticas públicas, também de natureza tributária.

A economia comportamental é um instrumento interessante para tal desiderato. Afinal, “é preciso entender o comportamento humano diante de incentivos para que se possa desenvolver uma cognição mais adequada sobre como estes devem ser usados” (MACHADO SEGUNDO, 2018, p. 21).

Em relação ao estímulo à poupança para a aposentadoria, apenas para citar um exemplo concreto, foi constatado que a adesão automática (com possibilidade de *opt out*) é mais efetiva em certas circunstâncias, inclusive em termos de aumento de participação dos cidadãos, do que a concessão de incentivos fiscais, muito mais custosos²¹¹.

Percebe-se que a economia comportamental e os *nudges* têm impactado áreas como a regulação, o Direito e as políticas públicas, e possivelmente haverá um crescimento ainda maior no futuro de sua influência²¹². Espera-se e projeta-se a contínua avaliação, o surgimento de novas descobertas e o desenvolvimento de perspectivas inovadoras pautadas pela economia comportamental, corroborando a solidez de sua ascensão.

Destaca-se que a utilização dos *nudges* não representa de modo algum a solução para todos os problemas de políticas públicas. Pelo contrário. O campo para o uso de *nudges* restringe-se a situações em que é possível auxiliar ou induzir a escolha sem que daí decorram deveres aos indivíduos, que podem livremente optar por outro comportamento. Permanecem existindo obrigações e proibições estabelecidas normativamente em leis e regulamentos.

Para a intervenção ser caracterizada como *nudge*, deve necessariamente: (a) não proibir nenhuma opção; (b) não modificar significativamente os incentivos econômicos existentes (mediante incidência de impostos ou multas, por exemplo);

²¹¹ Cass Sunstein cita o caso da Dinamarca, em que os efeitos da adesão automática foram rigorosamente demonstrados. Nas suas palavras: *the expensive option of tax incentives is far less effective than the cheap alternative of automatic enrollment. In some cases, automatic enrollment has massive effects on participation, not anticipated by experts* (SUNSTEIN, 2023, p. 27).

²¹² Essa visão é corroborada por Cass Sunstein (2023, p. 20), para quem: *It is clear that behavioral economics is having a large impact on regulation, law, and public policy all over the world. That impact will inevitably grow over the next decades. Notably, the use of behavioral findings cuts across conventional political division, and appeals to people with diverse views in diverse nations. Because those findings suggest the possibility of low-cost, high-impact interventions [...], they are especially likely to attract considerable attention in economically challenging times.*

(c) ser facilmente evitável, ou seja, não pode impor custos adicionais ao agente da escolha (HALLSWORTH; KIRKMAN, 2020, p. 47).

Parte-se da premissa de que os humanos cometem erros previsíveis. Se for possível identificar e antecipar esses erros, também será possível idealizar políticas e mecanismos capazes de reduzi-los, preservando-se a liberdade de escolha do indivíduo (THALER, 2015, p. 337).

Apesar do potencial da utilização dos *nudges*, fato é que algumas políticas públicas devem ser repensadas na sua origem e nas premissas adotadas, mais do que meramente buscar-se um redesenho ou a criação de *nudges*.

As pesquisas comportamentais apresentam também essa possibilidade, trazendo elementos para repensar suposições e infirmar premissas utilizadas, de modo a acarretar profundas reflexões sobre conceitos e pressupostos fundamentais das próprias políticas públicas, podendo levar à constatação da necessidade de alteração da legislação vigente, a partir de *insights* comportamentais.

Nota-se que os *insights* comportamentais trazem uma perspectiva mais ampla do que os *nudges*, aplicando evidências (comprovações) sobre o comportamento humano para solucionar problemas práticos de diversas naturezas. Os *nudges* estão mais voltados a alterações específicas na arquitetura da escolha, com o escopo de induzir determinada escolha individual, ao passo que os *insights* comportamentais permitem maior amplitude na abordagem, a partir de percepções e princípios oriundos da ciência comportamental aplicada, não necessariamente materializados em “empurrõezinhos e cutucadas”.

Para Hallsworth e Kirkman (2020, p. 1), os *insights* comportamentais podem contribuir de modo realista para a identificação de como e por que os seres humanos agem da forma como fazem, permitindo o (re)desenho de políticas públicas, produtos e serviços de forma condizente com tal constatação²¹³. Não se limitam, pois, ao oferecimento de novas ferramentas regulatórias, pois também possibilitam perceber como ações preexistentes podem estar criando comportamentos indesejáveis e inesperados, além de destacarem eventuais vieses que afetam os próprios responsáveis pela elaboração de políticas públicas (HALLSWORTH; KIRKMAN, 2020, p. 13).

²¹³ Na redação original (HALLSWORTH; KIRKMAN, 2020, p. 1): *Behavioural insights can give a realistic account of how and why we act the way we do, allowing us to design or redesign policies, products, and services accordingly.*

Portanto, não se trata de mera alternativa aos instrumentos tradicionalmente utilizados para modulação de comportamentos, quais sejam: informação, tributação/incentivos e legislação²¹⁴. Diversamente, os *insights* comportamentais têm a potencialidade de trazer recomendações sobre como esses instrumentos podem se mostrar mais efetivos, a partir de sua consideração, auxiliando, assim, também no redesenho do sistema já existente. Vislumbram Hallsworth e Kirkman duas possibilidades para a utilização dos *insights* comportamentais: (a) taticamente, para fazer modificações no modo como a política pública é implementada; (b) estrategicamente, na estruturação de aspectos fundamentais da política pública em si mesma (HALLSWORTH; KIRKMAN, 2020, p. 13-14).

Segundo os autores, o uso da expressão *insight* é proposital, e decorre da constatação de que muito do nosso comportamento é inconsciente, habitual e deriva de elementos no ambiente ou do modo como as escolhas são apresentadas (HALLSWORTH; KIRKMAN, 2020, p. 2). A abordagem a partir de *insights* comportamentais, afirmam, traz evidências concretas de como a deliberação consciente interage com processos inconscientes para modelar o comportamento humano (HALLSWORTH; KIRKMAN, 2020, p. 5).

A partir de tais observações, no âmbito tributário, propõe-se nesta tese a reflexão sobre o surgimento do modelo da administração tributária dialógica. Modelo este caracterizado pela aproximação entre a administração tributária e os contribuintes, buscando-se o estabelecimento de uma relação mais cooperativa e menos adversarial, que favoreça a consensualidade e a confiança entre as partes envolvidas. A materialização da transação fiscal é um dos exemplos deste fenômeno de aproximação, dentre outros, que serão melhor explicitados no Capítulo final desta pesquisa.

Considerando-se que tal perspectiva difere da premissa tradicionalmente utilizada e difundida no próprio sistema tributário, tradicionalmente pautado pela

²¹⁴ Tradicionalmente, busca-se a modificação de comportamentos através da divulgação de mais informações, concessão de incentivos financeiros/fiscais (para estimular determinada conduta) ou aumento da tributação (para desestimular o comportamento, como o consumo de determinado produto, por exemplo), bem como através de previsão de obrigações ou proibições na própria legislação, com a previsão de sanção punitiva em caso de descumprimento. Essa abordagem está associada à perspectiva econômica tradicional de intervenção estatal em caso de constatação de falhas de mercado. Como destacam Hallsworth e Kirkman (2020, p. 42): *If these market failures occur, then the economic model also offers proposals for how governments respond, such as providing information to reduce asymmetries, taxation to redistribute wealth or to discourage actions with negative externalities, and regulation of activities if their social costs are seen to be too great.*

verticalidade (e não horizontalidade) nas relações entre a administração tributária e os contribuintes, poder-se-ia pensar, a partir desse “novo” paradigma, no estabelecimento de *nudges* e na utilização de *insights* comportamentais voltados à indução do comportamento de conformidade fiscal.

Teria havido significativa alteração da “arquitetura de escolha”, no âmbito do Sistema Tributário Nacional? Ressalta-se que o termo em questão surgiu da literatura de *design* centrada no ser humano, e passou a ser adotado por Thaler e Sunstein ao vislumbrarem a possibilidade de planejamento de políticas públicas que facilitassem a criação de ambientes de escolha também centrados no usuário, ou seja, tendo como foco principal o cidadão (THALER, 2015, p. 338).

Admite-se que a aproximação da administração tributária com os contribuintes traz em si a perspectiva de foco e centralidade no contribuinte, mas isso seria suficiente para caracterizá-la como um *nudge* ou mesmo como política pública pautada em *insights* comportamentais?

Outra linha de reflexão associada aos questionamentos acima formulados, a fim de contemplar plenamente a hipótese de pesquisa suscitada, é aferir até que ponto essa aproximação entre a administração fiscal e os contribuintes, com a ascensão do modelo de administração fiscal dialógica, traz elementos da economia comportamental. No caso específico desta tese, também será verificada se esse fenômeno é respaldado como uma política pública na área tributária considerada adequada pela OCDE, a partir das orientações e recomendações veiculadas pela organização, o que será abordado no próximo Capítulo.

4 AS ORIENTAÇÕES E RECOMENDAÇÕES DA OCDE QUANTO À UTILIZAÇÃO DA ECONOMIA COMPORTAMENTAL (*BEHAVIORAL INSIGHTS*) NA FORMATAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

4.1 A OCDE COMO FÓRUM GLOBAL: PANORAMA DE ATUAÇÃO E POTENCIAL INFLUÊNCIA NAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)²¹⁵ tem tido um papel crucial no desenho de políticas públicas dos Estados, nas mais diversas áreas. Muito embora suas recomendações não sejam obrigatórias nem mesmo para os Estados membros (GREGORIO, 2011, p. 413), é compreensível que o seu vasto campo de pesquisas e de atuação, que abrangem as mais diversas áreas²¹⁶, acabem exercendo influência nos governos e administrações públicas ao redor do planeta, abarcando também a administração tributária.

Atua a OCDE como um fórum global, em que participam Estados democráticos de economia de mercado, abrangendo grande diversidade de tópicos e matérias, com o objetivo de auxiliar na criação de melhores políticas públicas e na resolução de problemas comuns. É possível descrever a OCDE sob dois enfoques principais (LEIMGRUBER; SCHMELZER, 2017, p. 24): (a) como “fórum” que permite a troca de visões e experiências, a negociação de iniciativas comuns e acordos, especialmente entre países membros, bem como a legitimação coletiva da adoção de políticas públicas; (b) como “organização de serviço”, que conduz e disponibiliza

²¹⁵ A OCDE é uma organização intergovernamental atualmente integrada por 38 países membros, fundada em 1961, com a finalidade de promover o desenvolvimento econômico e o comércio internacional entre os países, voltando-se a temas econômicos globais. Surgiu em substituição à então OCEE (Organização para a Cooperação Econômica Europeia), que operou de 1948 a 1961, com o objetivo de viabilizar o Plano Marshall para reconstrução do continente europeu após a 2ª Guerra Mundial. Os 20 membros fundadores eram os seguintes: Alemanha, Áustria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos, França, Grécia, Holanda, Irlanda, Islândia, Itália, Luxemburgo, Noruega, Portugal, Reino Unido, Suécia, Suíça e Turquia. Para maior aprofundamento sobre a história da OCDE e o seu papel no decorrer do tempo, merece referência o trabalho de Leimgruber e Schmelzer (2017).

²¹⁶ O *site* oficial da OCDE (www.oecd.org) traz variadas informações e um amplo conteúdo sobre as mais diversas áreas e políticas públicas, tais como: agricultura, meio ambiente, mudanças climáticas, desenvolvimento, saúde, governança, finanças e investimento; energia nuclear, ciência, tecnologia e inovação, economia, educação, emprego, tributação, negócios, indústria, comércio, energia, transporte, envelhecimento, inteligência artificial, comunicação, infraestrutura e serviços, direito do consumidor, sustentabilidade, tributação internacional, biodiversidade, água e ecossistemas, etc.

serviços relevantes aos membros, tais como a coleta, padronização e disseminação de informação e dados²¹⁷.

No âmbito da OCDE, busca-se o convencimento dos países mais pela persuasão e tentativa de formação de consenso e não propriamente pela imposição, o que justifica a profusão de recomendações, de natureza não obrigatória. Ressalta-se que, nesses casos, a decisão de aderir ou não às recomendações acaba sendo uma decisão interna de cada país. Evidentemente, a ideia é de que os países adotem as melhores práticas, daí o caráter persuasivo, corroborado pela busca de convencimento e cooperação entre os pares na formação desses instrumentos.

Esclarece-se, ainda, que, dentre os instrumentos legais de atuação da OCDE, apenas as decisões e as convenções (concluídas no âmbito da OCDE) são juridicamente vinculantes para os membros. As recomendações não detêm essa natureza, e a pressão para a sua implementação acaba tendo conotação política, por representar a vontade dos membros. Muito embora não exista propriamente sanção pelo não cumprimento dos instrumentos legais da OCDE, há a vigilância multilateral e o acompanhamento pelos pares (outros Estados membros), o que acaba caracterizando uma espécie de *enforcement* (coerção) através de “pressão moral” (THORSTENSEN; MOTA, 2021, p. 214).

Destacam Leimgruber e Schmelzer (2017, p. 24-25) que a compreensão do papel atual da OCDE na governança global e de sua diferenciação de outras organizações internacionais perpassa pela percepção de três mecanismos de atuação da organização que conferem sua identidade: produção de ideias políticas, avaliação de políticas públicas e geração de dados. A partir desses mecanismos são estabelecidas agendas (LEIMGRUBER; SCHMELZER, 2017, p. 25), criados cenários, definidos princípios e narrativas, que ensejam relações de causa e efeito, inclusive influenciando diversos países, não apenas os membros. Trata-se da governança global que envolve o papel geopolítico da OCDE e que também abrange a coordenação, harmonização e contínua avaliação de políticas públicas.

Sobre o procedimento e o modo de ação comumente adotado pela organização, na atualidade, destacam Leimgruber e Schmelzer (2017, p. 28) que, ao

²¹⁷ Na redação original: [...] *the OECD can be described both as a “forum organization”, providing a framework in which member countries exchanged views, negotiated common initiatives and agreements, and collectively legitimated their policies, and a “service organization,” which itself conducted services important to member countries such as the collection, standardization, and dissemination of information and data* (LEIMGRUBER; SCHMELZER, 2017, p. 24).

iniciar a atuação em uma nova matéria, a OCDE frequentemente sintetiza o trabalho acadêmico existente, acrescentando uma análise comparativa, o que permite comparações entre países e a compilação de dados internacionais em determinado período. As publicações da OCDE analisam a performance dos países membros sobre a questão, gerando debates públicos e estimulando o processo político de convergência acerca da melhor ou das melhores práticas, o que acaba por transcender a esfera dos países membros, já que há disponibilização pública dos dados, de livre acesso a todos.

O Brasil, apesar de não ter concluído seu processo de adesão e de não ser ainda um país membro, atua em cooperação com a OCDE em temáticas diversas, participando de variados comitês e fóruns de discussão, o que conduziu o país ao *status* de parceiro-chave (*key partner*), muito embora ainda não seja membro efetivo da organização²¹⁸. Os países considerados *key partners* ou parceiros estratégicos, como o Brasil, já possuem amplo acesso a órgãos da OCDE, podendo aderir voluntariamente a instrumentos da organização, além de participarem dos seus sistemas de informação e estatísticas, bem como de revisões sobre determinados setores (BAUMANN, 2021, p. 33).

Cumprе esclarecer que o Brasil aceitou o convite da OCDE em 2017 e apresentou sua candidatura para se tornar membro pleno, atualmente em processo de negociação e adesão, o que costuma ser um processo moroso, abarcando a necessidade de harmonização com determinadas diretrizes da organização, inclusive mediante adequação e alteração legislativa interna²¹⁹.

Como destacam Baumann (2021, p. 30) e Braga (2021, p. 94), são identificados essencialmente dois grupos contrapostos: aqueles favoráveis à adesão do Brasil à OCDE e aqueles contrários. Os críticos basicamente veem a OCDE como um clube de países ricos que defendem os próprios interesses, ao passo que aqueles que se manifestam favoravelmente associam a organização a uma espécie de “selo de qualidade que poderá facilitar a captação de recursos externos a custos

²¹⁸ A título informativo, a relação formal do Brasil com a OCDE iniciou-se em 1978, quando o país foi convidado a participar do Comitê do Aço, dada a importância da siderurgia nacional no cenário mundial. Desde então, houve crescente participação do país em comitês da organização, até a apresentação da candidatura para se tornar membro pleno, o que ocorreu em 2017 (BAUMANN, 2021, p. 30).

²¹⁹ No ano de 2020, o Brasil já atendia aos requisitos de conformidade em relação a 96 instrumentos da OCDE e estava em processo de adesão e harmonização em relação a outros 46. Além disso, a partir de 2017, aumentou sua participação em comitês e órgãos da OCDE (BRAGA, 2021, p. 98).

mais baixos”, além de favorecer a adoção das melhores práticas em termos de políticas públicas (BAUMANN, 2021, p. 30).

Acrescenta Braga (2021, p. 94) que os críticos à adesão comumente argumentam que a entrada do Brasil na OCDE poderia vir a comprometer a liderança diplomática histórica do Brasil em áreas de interesse de países em desenvolvimento. Também alegam que a afinidade do país com a OCDE seria limitada, e não abrangeria interesses estratégicos brasileiros, que estariam mais próximos de países integrantes do BRICS²²⁰, por exemplo. Ademais, seria desejável a manutenção da flexibilidade na implementação de políticas públicas conforme os interesses domésticos (BRAGA, 2021, p. 94-95).

Ao se referir ao posicionamento favorável à adesão do Brasil à OCDE, Braga (2021, p. 94) menciona a crença de que favorecerá e facilitará a adoção de boas práticas referentes à governança corporativa, a políticas do setor público, bem como ao tratamento do investimento estrangeiro, o que conduziria ao aumento da produtividade e ao crescimento econômico.

Todavia, para o autor (BRAGA, 2021, p. 95), muitas das recomendações da OCDE são úteis como referência de boas práticas internacionais, contudo, não são suficientes para resolver os grandes problemas de desenvolvimento enfrentados pela maioria dos países. Além disso, como a adesão se trata de processo longo e complexo, não há razão para se ter ilusões sobre o respectivo impacto a curto prazo.

Por outro lado, também se argumenta que a adesão à OCDE como membro pleno pode vir a possibilitar ao país participar de forma mais efetiva nas decisões da organização, influenciando na construção de diretrizes e recomendações referentes às políticas públicas e ao seu aprimoramento. Esse enfoque é destacado por Baumann (2021, p. 31), ao reconhecer a OCDE como instituição geradora de frequentes recomendações na área de política e governança, detentora de capacidade técnica de análise reconhecida, até mesmo em decorrência do acesso a informações e dados oriundos de diversos países.

²²⁰ Grupo originalmente formado por países de economias emergentes (com PIB de cerca de 26% do PIB Global), abarcando Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, que buscam a cooperação mútua, além de defenderem maior representatividade e equidade dos países emergentes na participação em organismos internacionais, bem como modificações estruturais no modelo atual de governança global. Em 2024, houve a adesão de novos membros: Arábia Saudita, Egito, Emirados Árabes Unidos, Etiópia e Irã. E mais recentemente, em 2025, a Indonésia também aderiu ao grupo como membro pleno.

Também observa o autor que os membros podem vir a se beneficiar do acervo e do apoio técnico da organização, além de tentarem influenciar as próprias recomendações e a discussão sobre padrões internacionais em sua origem, o que seria relevante especialmente para países em desenvolvimento, como o Brasil, que poderiam trazer enfoques e perspectivas geralmente não considerados pelos técnicos dos países desenvolvidos membros (BAUMANN, 2021, p. 31).

Destaca-se que os relatórios da OCDE sobre as mais diversas áreas são públicos e estão disponíveis no *site* oficial da organização (www.oecd.org), incluindo avaliações até de países não membros. Portanto, mesmo países não membros podem se utilizar de análises comparativas de experiências diversas, além de terem acesso a relatórios e a recomendações elaboradas pelo corpo técnico da organização (DAVIS, 2016).

A ideia da organização é difundir práticas, análises e recomendações. Todavia, pode-se perquirir por qual motivo os países se dispõem a participar da instituição, passando por um processo moroso e trabalhoso de adesão, se já possuem acesso a vários documentos elaborados pela OCDE, podendo até mesmo participar de diversos comitês temáticos, como é o caso do Brasil. Em outras palavras: qual seria o benefício de integrar a OCDE como membro e não apenas parceiro estratégico (*key partner*)?

Para Davis (2016) e Baumann (2021, p. 33), a justificativa para a adesão está no *status* que a qualificação como membro confere aos países, havendo a sinalização positiva tanto a investidores nacionais como internacionais²²¹, além de servir para viabilizar reformas politicamente sensíveis no âmbito interno, e que ganham força a partir da adesão à OCDE. Ressalta-se também que “a entrada na organização implica assumir compromissos para adotar políticas liberalizantes em relação a comércio, finanças e investimento” (BAUMANN, 2021, p. 33).

Em se tratando especificamente do nosso país, Braga (2021, p. 101) destaca como possíveis benefícios decorrentes da adesão à OCDE os seguintes: (a) possibilidade de participação do Brasil na elaboração de regras e padrões internacionais em relação a diversas matérias, com impacto na atividade econômica, especialmente na competitividade e produtividade da economia brasileira, além de

²²¹ Muito embora os especialistas também destaquem que cinco das dez economias que atualmente mais atraem investimentos estrangeiros diretos no mundo, entre elas a China e o Brasil, não são atualmente membros da OCDE (BAUMANN, 2021, p. 37), o que fragiliza o argumento.

facilitar o processo de integração com a economia mundial (internacionalização); (b) utilização de diretrizes da OCDE como referência para a implementação de reformas administrativas e regulatórias internas; (c) priorização da transparência no ambiente de negócio, compatível com padrões internacionais, inclusive em relação à governança de empresas estatais; (d) indicativo e sinalização da capacidade de influência diplomática do país no âmbito internacional (*soft power* e *soft law*)²²², de forma coordenada.

Por outro lado, a formalização da acessão do Brasil à OCDE tornará necessário o contínuo investimento do país em seu quadro técnico, para que a representação do país na organização esteja apta a negociar não só soluções técnicas mas também soluções jurídicas inovadoras, de modo a incorporar demandas e interesses econômicos, sociais e ambientais dos países em desenvolvimento (DURAN; STEINBERG, 2021, p. 293).

Apesar de a referência acima ter sido feita em relação a investimentos e medidas de restrições a fluxos de capital, bem como à evolução da jurisprudência da OCDE a esse respeito, pode e deve ser estendida a outras áreas, demonstrando a necessidade de contínua qualificação do corpo técnico brasileiro. Como destacam os autores, “esse tipo de *soft power* precisa estar fundado em alto nível de conhecimento técnico e social do país” (DURAN; STEINBERG, 2021, p. 293).

Também apregoam Duran e Steinberg (2021, p. 293) a possibilidade de formação de aliança estratégica com economias emergentes já integrantes da OCDE²²³. Tal fato, segundo os autores, poderia culminar em uma base de influência mais sólida e adaptada às necessidades específicas dos países emergentes em termos de política monetária e econômica. Esse é exatamente um dos maiores

²²² Para maior aprofundamento sobre as questões atinentes à governança e utilização de *hard law* ou *soft law*, especialmente na esfera internacional e transnacional, abarcando tanto entes públicos (estatais) como privados, merece referência a obra de Abbott e Snidal (2000). O *hard law* está associado ao modelo normativo clássico com instituições judiciais para a resolução de disputas, responsáveis pelo *enforcement* (coerção). O *soft law*, por sua vez, baseia-se mais em *guidelines* e recomendações, buscando-se convergência através de maior flexibilidade, com a criação da expectativa de que eventual descumprimento acarretará custos políticos, inexistindo propriamente imposição judicial ou aplicação de sanção punitiva, em termos tradicionais. No âmbito internacional, faz-se significativo uso de *soft law*, por implicar menor custo ou comprometimento da soberania dos Estados, como destacam Abbot e Snidal, também existindo situações em que a utilização de *hard law*, através de acordos e tratados, é mais recomendável, por haver mais precisão, previsibilidade e segurança, reduzindo-se incertezas (ABBOT; SNIDAL, 2000, p. 440-441).

²²³ Tais como México, Chile e Colômbia, além da Coreia do Sul (mais avançada economicamente).

entraves à adesão à organização²²⁴, com relevância até mesmo para o processo de adesão do Brasil, pois tornaria a questão menos instável ou suscetível de oscilação conforme o partido político no comando do Poder Executivo.

Vê-se que a OCDE, atualmente, exerce considerável influência e se constitui como um importante agente no cenário global, não se limitando à seara da tributação internacional, em que atua com inegável protagonismo²²⁵. Destaca-se nesta área, apenas para citar exemplos, a defesa da transparência para fins fiscais, a elaboração de convenção-modelo para evitar a bitributação da renda e evasão fiscal, sem descurar mais recentemente da proposta de tributação mínima mundial²²⁶ e do projeto/plano BEPS²²⁷ (em parceria com o G-20), com o escopo de evitar a erosão fiscal e a transferência de lucros de multinacionais e grupos econômicos para

²²⁴ A esse respeito, destacam Duran e Steinberg (2021, p. 295) que “há fatores estruturais que precisam ser considerados pela decisão política brasileira ao se comprometer com a liberalização do movimento de capitais como objetivo de longo prazo. Países localizados na periferia da hierarquia monetária internacional têm custos elevados para se manter integrados ao capitalismo financeiro global. Apesar de participarem da cadeia de fluxos monetários, esses países podem necessitar, sobretudo em momentos de instabilidade, de mecanismos jurídicos capazes de reduzir a volatilidade desses fluxos de capital. Dessa forma, certos controles permitem responder a demandas nacionais em tempos de crise, como a mitigação de riscos decorrentes de crises cambiais, ou o aumento excessivo da liquidez interna”. Afirmando, ainda, que o “movimento internacional de capitais está sujeito à supervisão do FMI e, para os países membros, também à regulação pela OCDE” (DURAN; STEINBERG, 2021, p. 295).

²²⁵ A ascensão histórica da OCDE e seu protagonismo no campo da tributação internacional são assim descritos por Campos (2024, p. 192): “a OCDE conseguiu construir sua imagem enquanto uma organização essencialmente técnica, em contraste com o caráter supostamente mais politizado atribuído à ONU. O processo de liberalização que culminou com a emergência dos paraísos fiscais adicionou uma demanda que permitiu à OCDE consolidar a imagem que havia adquirido. A luta contra as práticas tributárias nocivas se transformou na expressão de um novo tipo de cooperação internacional em matéria tributária, permitindo à OCDE atuar como verdadeira organização tributária internacional.”

²²⁶ Trata-se de assegurar a tributação mínima efetiva de 15% sobre os lucros das pessoas jurídicas (empresas multinacionais), conforme acordo internacional coordenado pela OCDE e pelo G-20. O acordo foi celebrado em 8/10/2021, tendo sido noticiado pela imprensa desde então (AYUSO, 2021). O objetivo é assegurar que as empresas que mais lucram com a globalização econômica, especialmente as grandes empresas da economia digital, recolham efetivamente os impostos em valores condizentes com os lucros auferidos e a capacidade contributiva que possuem, desestimulando a utilização de paraísos fiscais e trazendo ao centro da discussão a questão da justiça fiscal, mediante a contribuição adequada das pessoas jurídicas aos orçamentos fiscais nacionais.

²²⁷ O plano BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*), projeto este capitaneado pela OCDE e que teve início na reunião do G20 em 2013, na cidade de São Petersburgo, traz sugestões e recomendações aos países para o combate à erosão da base tributável e à transferência de lucros para jurisdições de baixa tributação, estipulando 15 ações para realizar tal objetivo. A elaboração do BEPS pautou-se pela união dos Estados para a confecção e obtenção de um diagnóstico preciso do problema (erosão da base tributável), associada à busca de harmonização de práticas que permitam inibir o aproveitamento de brechas e lacunas legais dos ordenamentos jurídicos nacionais, especialmente utilizadas pelas multinacionais para reduzir o recolhimento de tributos. Para maior aprofundamento sobre o tema, faz-se referência à obra *A tributação internacional na era pós-BEPS* (GOMES; SCHOUERI, 2019).

países com tributação baixa ou inexistente, a partir da constatação da necessidade de cooperação internacional²²⁸.

Observa Rocha (2017, p. 9), referindo-se à política fiscal internacional, que “o contexto internacional atual requer abertura, transparência, cooperação e multilateralismo”, além de mencionar o papel que o Brasil pode exercer sobre outros países em desenvolvimento, como um potencial influenciador (ROCHA, 2017, p. 16). Nas palavras do autor, “o Brasil ainda possui uma das economias mais relevantes do mundo, ostentando um sistema tributário sofisticado, com um nível de informatização encontrado em poucos lugares” (ROCHA, 2017, p. 16).

Não há como desconsiderar a desconfiança que existia (e ainda existe) em relação à atuação da OCDE, especialmente relacionada ao fato de que defenderia os interesses dos países membros, que são, em sua maioria, países considerados desenvolvidos. Essa desconfiança mostra-se presente também em relação à tributação internacional e ao fato de que a OCDE, na convenção-modelo para a elaboração de tratados internacionais, privilegiava exatamente a residência (e não a fonte) como elemento de conexão, o que favorecia os países desenvolvidos, comumente exportadores de capitais²²⁹.

A esse respeito, Sérgio André Rocha (2013, p. 95) afirma que a “tentativa de países buscarem impor suas políticas fiscais através da monopolização de organizações internacionais não é surpreendente” ou incomum na história da humanidade. Prossegue em contundente crítica ao identificar a existência de dois problemas de legitimidade na OCDE: (a) a prevalência de países desenvolvidos na sua composição²³⁰; (b) ser um espaço mais voltado a questões governamentais do que privadas (ROCHA, 2013, p. 96).

²²⁸ A esse respeito, como observa Rocha (2017, p. 187): “Além dos desafios que a globalização, a economia digital e a concorrência fiscal prejudicial apresentam para as administrações fiscais, não se pode perder de vista que em um cenário onde os países tributam seus residentes sobre sua renda universal, mas têm sua capacidade de fiscalização limitada ao seu território, a troca de informações torna-se um elemento essencial para a administração fiscal dos Estados contemporâneos”. Sobre a cooperação internacional em matéria tributária, assim afirma o autor (ROCHA, 2015, p. 64): “O princípio da cooperação mostra a face ambivalente na pós-modernidade, característica da sociedade de risco. No cenário econômico internacional contemporâneo esta se faz presente na medida em que concorrência e cooperação são obrigadas a conviver. Pontuamos que há toda uma mobilização para o combate à concorrência fiscal abusiva. Contudo, os países que concorrem por receitas tributárias também cooperam com vistas a dar efetividade às suas regras fiscais domésticas.”

²²⁹ Para maior aprofundamento sobre o tema, destacam-se as obras de Sérgio André Rocha (2013 e 2017), referenciadas ao final.

²³⁰ Observa-se no seguinte trecho a crítica realizada pelo autor e a desconfiança em relação à imparcialidade da OCDE: “Com efeito, a OCDE não é um órgão internacional imparcial de pesquisa.

Para Rocha (2017), a OCDE é uma organização internacional concebida com o objetivo de proteger “os interesses econômicos de seus países membros, de modo que sua legitimidade para apresentar soluções globais, aplicáveis igualmente a países desenvolvidos e em desenvolvimento, é bastante questionável” (ROCHA, 2017, p. 197).

Nesse cenário, o estímulo à participação de outros países em fóruns de discussão e reuniões de trabalho, abarcando países em desenvolvimento ainda que não membros, tem o condão de contribuir para minimizar essas críticas. Sérgio André Rocha (2017, p. 198) reconhece essa possibilidade, assim se referindo ao Fórum Global para Troca de Informações em Matéria Tributária capitaneado pela OCDE: “uma das principais características do Fórum Global atualmente é a sua estrutura mais democrática.” Prossegue o autor (ROCHA, 2017, p. 198) afirmando que o fato de o Fórum Global possuir “mais países não membros da OCDE do que membros desta organização é claramente uma fonte de maior legitimidade de suas posições”.

Da mesma forma, a abertura da OCDE para o ingresso de países em desenvolvimento, o que tem ocorrido mais recentemente²³¹, pode se configurar como estratégia e também como tentativa de conferir mais legitimidade à organização para tratar de ações e de questões globais, não se restringindo exclusivamente à ótica dos países desenvolvidos.

Nesse sentido, é de interesse da organização que haja a adesão de países em desenvolvimento como membros, o que lhe traria maior legitimidade no cenário de globalização atual, com países emergentes economicamente, tais como a China, Índia e Brasil. Para Lemingruber e Schmelzer (2017, p. 42-43), trata-se de movimento recente, posterior aos anos 2000, caracterizado pela maior abertura à adesão como membros de países em desenvolvimento e mercados emergentes, ensejando a percepção mais ampla e aberta às políticas públicas desses países e à possibilidade de crescimento/desenvolvimento econômico do que o anteriormente preconizado.

Embora seja incontestável a importância da sua contribuição para o desenvolvimento da tributação internacional, seus membros são, em sua grande maioria, países que têm níveis mínimos de desenvolvimento econômico aproximados e, portanto, uma agenda comum em relação a alguns temas” (ROCHA, 2013, p. 379).

²³¹ A esse respeito, insta destacar que atualmente integram a OCDE países da Europa Central e do leste europeu (Hungria, República Tcheca, Eslováquia, Polônia, Letônia, Lituânia), e mais recentemente, da América Latina, como México, Costa Rica, Chile e Colômbia, que não são propriamente enquadrados ou classificados como países desenvolvidos.

Esse posicionamento é corroborado por Neves (2021), para quem o aumento da participação e integração de países em desenvolvimento na OCDE “poderia ter o impacto positivo de inserir, cada vez mais, a perspectiva dos países em desenvolvimento nos seus debates internos, de maneira que seus padrões e diretrizes tendam a levar em contas as especificidades desses países” (NEVES, 2021, p. 129).

Da mesma forma, reconhecem Thorstensen e Nogueira (2020, p. 26) que a aproximação com países em desenvolvimento e com grande peso político, ou seja, os grandes *players* globais, é essencial para que a OCDE possa continuar ampliando sua atuação global, mediante a divulgação de boas práticas, experiências e aproximação com os países emergentes.

Apesar da heterogeneidade em relação ao tamanho e grau de desenvolvimento das economias, “o ingresso de um país na OCDE é visto como sinônimo de sucesso e alcance de patamar mais elevado nos padrões adotados em suas políticas públicas” (REIS; SOARES, 2021, p. 71). Destacam Reis e Soares (2021, p. 89) que, como a produção técnica da OCDE, especialmente no que diz respeito a recomendações, não acarreta compromissos vinculantes, os impactos econômicos positivos da adesão à organização seriam predominantemente indiretos, através da percepção mais favorável do ambiente de negócios do país aderente.

Segundo Braga (2021, p. 96), muito embora a descrição da OCDE como uma espécie de clube de países ricos e desenvolvidos esteja ultrapassada, fato é que a participação nesse clube exige o compromisso dos países com os princípios econômicos liberais, o sistema democrático pluralista e o respeito aos direitos humanos.

Também é referida a exigência para o ingresso como membro de harmonização e convergência com cerca de 250 instrumentos legais da organização, abarcando decisões, declarações, acordos internacionais (etc.). No ano de 2020, já era reconhecido que o Brasil havia aderido a 82 desses instrumentos, abrangendo as áreas agrícolas, de anticorrupção e integridade, desenvolvimento, educação, ambiente, finanças e investimentos, governança, indústria e serviços, desenvolvimento regional, urbano e rural, ciência e tecnologia, tributação e comércio (THORSTENSEN; NOGUEIRA, 2020, p. 32-36).

Destaca-se que a OCDE tem desempenhado significativo papel na seleção de temas que passam a fazer parte da agenda de governança internacional. A organização evoluiu de modo a ter um papel crescente e relevante no estabelecimento e definição de padrões internacionais em áreas diversas (BRAGA, 2021, p. 97), o que inclui, como já mencionado, esforços de coordenação e implementação de instrumentos de atuação cooperativa entre os países na área tributária.

Sobre a importância da atuação da OCDE e sua posição como organização multilateral global, destaca-se que diversos instrumentos e guias gerais (*guidelines*), oriundos de relatórios, dados e estatísticas compilados e elaborados pela organização, com orientações sobre temas diversos, “servem como princípios orientadores para implementação de políticas nacionais e resolução de problemas comuns” (THORSTENSEN; NOGUEIRA, 2020, p. 10). Pode-se citar como exemplos, dentre outros, as questões atinentes à tributação internacional e ao combate à evasão fiscal, medidas anticorrupção, questões relacionadas ao meio ambiente, educação, economia digital e desenvolvimento, investimentos estrangeiros e empresas multinacionais.

Considerando o cenário de multilateralismo global, Gustavo Binembojim (2020, p. 88) faz referência à quebra do paradigma da estatalidade como fonte do Direito, especialmente do Direito Administrativo, destacando as variadas formas, os diversos graus e arranjos de autorregulização atualmente existentes, tanto nos limites territoriais dos Estados, como no âmbito transnacional.

A esse respeito, segundo afirma, é possível mencionar “as inovadoras experiências de *regulação transnacional*, criadas por entidades privadas sob o formato de *soft law*, cujos efeitos transcendem os limites geográficos estatais” (BINEMBOJIM, 2020, p. 88). Destaca, ainda, que o pragmatismo na aceitação dessas novas fontes, justificado pelos resultados mais eficientes a serem alcançados, “deve ser combinado com algumas exigências institucionais mínimas que lhes confirmem um lastro de legitimidade do ponto de vista democrático-institucional” (BINEMBOJIM, 2020, p. 88). Para o autor, portanto, mesmo nos casos de *soft law*, faz-se imprescindível a existência do mínimo de legitimidade democrático-institucional.

Abbot e Snidal (2000, p. 423) afirmam que há certas vantagens na adoção de *soft law* em relação à imposição legal tradicional (*hard law*), destacando que

permite lidar melhor com a incerteza, dado o seu caráter dinâmico e passível de adequações/modificações, especialmente quando viabiliza o aprendizado ao longo do tempo, facilita o compromisso e a cooperação mútua entre atores (Estados) detentores de diferentes interesses, valores, horizontes temporais (em termos de perspectivas), sem esquecer os diferentes graus de poder político e econômico²³².

Muito da atuação da OCDE está pautada exatamente pelo *soft law* e *soft power*, ou seja, não há propriamente imposição legal ou constrangimento pela força²³³, mas sim convencimento através de persuasão decorrente da participação em comitês e debates sobre as diversas temáticas tratadas, além da expectativa de pressão política entre os pares.

No mesmo sentido, Leimgruber e Schmelzer (2017, p. 24) afirmam que a OCDE baseia sua atuação amplamente em mecanismos de *soft power*, que os autores definem como um modo de trabalho/atuação voltado à conformação e modelação de ideias e preferências dos países membros, através da produção, padronização, difusão e legitimação de *expertise* e modelos no âmbito das políticas públicas²³⁴.

Para Neves (2021, p. 127), a OCDE é hoje “o principal centro de pensamento dedicado a estudar e desenvolver boas práticas no que tange a políticas públicas em diversas áreas”, concluindo que a possibilidade de intercâmbio e debate de experiências efetivamente contribui para o aperfeiçoamento de políticas públicas dos países.

²³² O texto original está assim redigido: *Soft legalization also provides certain benefits not available under hard legalization. It offers more effective ways to deal with uncertainty, especially when it initiates processes that allow actors to learn about the impact of agreements over time. In addition, soft law facilitates compromise, and thus mutually beneficial cooperation, between actors with different interests and values, different time horizons and discount rates, and different degrees of power* (ABBOTT; SNIDAL, 2000, p. 423).

²³³ Como explicam Thorstensen e Nogueira (2020, p. 22): “A OCDE não aplica sanções por incumprimento de seus instrumentos. De maneira geral, os países tendem a implementar as regras que decidem votar voluntariamente após intensos estudos e aprovação por consenso pelo Conselho. O *enforcement* dá-se pela vigilância multilateral, acompanhamento e monitoramento entre pares, que possuem interesses comuns no alcance de resultados.”

²³⁴ Na redação original (LEIMGRUBER; SCHMELZER, 2017, p. 24): [...] *the OECD largely relied on soft power mechanisms. Soft power – getting others to want the outcomes that you want – means that the OECD’s way of working aimed at shaping the ideas and preferences of member countries*. Mais à frente, os autores (LEIMGRUBER; SCHMELZER, 2017, p. 45) explicitam que essa modelagem de ideias e preferências dos países membros dá-se através da produção, padronização, difusão e legitimação de *expertise*, nos seguintes termos: *Soft power [...] means that the OECD’s way of working aimed at shaping the ideas and preferences of member countries through the production, standardization, diffusion, and legitimation of policy norms and expertise*.

A OCDE atua, portanto, de modo multidisciplinar, com trabalhos pioneiros em diversas áreas, e um dos temas que vem sendo tratado de forma contínua e progressiva pela OCDE, desde o ano de 2014, com a publicação do documento *Regulatory Policy and Behavioural Economics* (OECD, 2014b), posteriormente reforçado pela publicação do relatório intitulado *Behavioural Insights and Public Policy – lessons from around the world*, no ano de 2017, diz respeito à utilização da economia comportamental no desenho e implementação de políticas públicas, exatamente o objeto de pesquisa desta tese. Desde esses primeiros trabalhos, outros já foram publicados pela organização até o ano de 2024, cujos aspectos principais serão abordados na sequência.

Levando em consideração que o Brasil é o país “não membro” da OCDE que participa do maior número de comitês da organização, em torno de 23 (vinte e três), é factível concluir que em muitas áreas o país já teve contato e tem conhecimento das recomendações e proposições da OCDE, adotando boa parte delas ou convergindo para tanto (BAUMANN, 2021, p. 36).

Daí porque não é despropositada a afirmação de que também na área da economia comportamental (ou ciência comportamental aplicada), dados os relatórios e documentos disponibilizados pela organização internacional, tem-se conhecimento do enfoque dado pela OCDE à matéria²³⁵, bem como das melhores práticas por ela recomendadas. Tal fato tem o potencial de influenciar o desenho e a elaboração de políticas públicas, inclusive de natureza fiscal ou tributária, lembrando que nesta tese as expressões são adotadas como sinônimas.

Não se está aqui a apregoar a adesão irrestrita e acrítica a recomendações da OCDE ou ainda a reprodução de experiências realizadas em países com estrutura social e econômica bastante diversas da brasileira. Logicamente, as nuances e especificidades da realidade de cada país devem ser levadas em consideração. O que se está a destacar é que o fato de o Brasil, através de seus agentes, estar representado em diversas reuniões, comitês e discussões realizadas no âmbito da OCDE, acaba por viabilizar o acesso do seu corpo técnico e administrativo a diversas inovações, potencializando a chance de virem a ser

²³⁵ A esse respeito, faz-se referência ao seguinte excerto: [...] *the OECD has been a frontier for behavioural science applied to public policy, both in the development of tools and standards to serve the BI community and as a convener of this community, offering BI practitioners and policy makers the guidance and support to advance BI in the public sector* (OECD, 2022b, p. 2).

replicadas no país, quando a medida se mostrar factível e recomendável à promoção do interesse público.

Afirma-se, ainda, que a rápida ascensão da economia comportamental e o aumento de sua relevância para o desenho e formatação de marcos regulatórios e políticas públicas está diretamente associada ao endosso de diversas organizações e organismos internacionais, tais como o Banco Mundial²³⁶, a Comissão Europeia²³⁷ e a própria Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), entre outras²³⁸.

A recomendação dessas instituições para a adoção de iniciativas fundadas em descobertas decorrentes da economia comportamental certamente em muito contribuiu para a solidificação e consolidação de sua aplicação pelas administrações públicas ao redor do globo, especialmente para o desenho e remodelação de políticas públicas.

A seguir, dados os limites e o objetivo proposto desta pesquisa, serão explicitados os principais documentos produzidos pela OCDE relacionados ao uso da ciência comportamental aplicada para orientar as intervenções governamentais.

²³⁶ No ano de 2015, o Banco Mundial (World Bank, 2015) elaborou um relatório com enfoque na aplicação dos *insights* comportamentais para desenvolver políticas públicas, a partir da identificação de três princípios: (a) pensando automaticamente (*thinking automatically*) – pessoas fazem julgamentos e escolhas automaticamente, como resultado, pequenas mudanças na arquitetura de escolha (como enquadramento e opções-padrão) podem ter efeitos consideráveis no comportamento; (b) pensando socialmente (*thinking socially*) – a forma como as pessoas agem e pensam frequentemente depende do que os outros ao seu redor fazem e pensam, assim, a compreensão de como as redes, significados e normas sociais afetam o comportamento individual pode auxiliar na elaboração de intervenções mais inovadoras e efetivas; (c) pensando com modelos mentais – indivíduos em uma sociedade compartilham uma perspectiva e compreensão comuns, gerando modelos mentais, que surgem de interações sociais, comumente referidas como cultura. Esses modelos mentais (por exemplo, estereótipos) são flexíveis e maleáveis, de modo que intervenções realizadas através de *insights* comportamentais podem ser úteis para a busca de objetivos sociais e de desenvolvimento (OECD, 2017, p. 18).

²³⁷ A Comissão Europeia, no ano de 2014, uniu-se a um centro de pesquisa para estabelecer a *Foresight, Behavioural Insights and Design for Policy Unit*, cujo primeiro relatório foi elaborado em 2016 (European Commission, 2016), com o título *Behavioural Insights Applied to Policy (BIAP)*, trazendo mais de 200 iniciativas de políticas governamentais e desenvolvimento institucional na União Europeia, com destaque para países como Reino Unido, Holanda, Alemanha, França e Dinamarca (OECD, 2017, p. 18).

²³⁸ Muitas organizações atuam nessa área, sem vinculação direta com os governos, como, por exemplo, a denominada *The European Nudging Network (TÊN)*, administrada pela *Initiative for Science, Society and Policy (ISSP)* em colaboração com a própria OCDE, que foi criada em 2014 para assegurar a disseminação científica e eticamente responsável de *insights* comportamentais aplicados principalmente no continente europeu (OECD, 2017, p. 24). Também merece referência a organização não lucrativa inicialmente formada em Harvard, em 2008, denominada de *ideas42*, que foi o primeiro laboratório de desenho comportamental criado no mundo, com profissionais de diferentes áreas trabalhando juntos em projetos para trazer soluções para problemas de saúde, educação, justiça criminal, desenvolvimento internacional e eficiência governamental (OECD, 2017, p. 24).

4.2 OS PRINCIPAIS DOCUMENTOS PRODUZIDOS PELA OCDE EM RELAÇÃO À UTILIZAÇÃO DA CIÊNCIA COMPORTAMENTAL APLICADA NO DESENHO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E REGULATÓRIAS

A ascensão da economia comportamental como instrumento para o desenho de políticas públicas e de marcos regulatórios, segundo reportado pela OCDE (2014b, p. 12), foi surpreendentemente rápida e ampla, havendo a tendência de prosseguir e se amplificar ainda mais.

Dada a importância do tema para a política regulatória, bem como sua proliferação e adoção em diversos países, observa-se que foi ininterruptamente objeto de estudo, com a elaboração de relatórios diversos e sucessivas recomendações pela OCDE, desde o ano de 2014, conforme será demonstrado neste tópico.

No âmbito da OCDE, existe na atualidade uma rede denominada de *OECD Network of Behavioural Insights Experts in Government*, que continuamente investiga modos de aprimorar os serviços públicos e os processos internos governamentais através da ciência comportamental (OECD, 2024a, p. 21).

A seguir, serão abordados os principais documentos e recomendações oriundos da OCDE, desde o ano de 2014, a respeito da utilização de *insights comportamentais* relativamente a políticas públicas, a fim de possibilitar a verificação e compreensão de como esse tema é tratado e apresentado pela organização.

4.2.1 Política Regulatória e Economia Comportamental (2014)

A primeira publicação da OCDE direcionada ao uso da economia comportamental em política regulatória foi realizada no ano de 2014, sob o título de *Regulatory Policy and Behavioural Economics* (OECD, 2014b), elaborada por Pete Lunn, após ser aprovada no 9º Encontro do Comitê de Política Regulatória da OCDE, ocorrido em 13 de novembro de 2013.

O objetivo principal dessa publicação foi o de descrever como a economia comportamental estava, de fato, modificando o processo de elaboração de políticas públicas, inclusive sob a perspectiva da regulação, possibilitando a difusão de boas práticas já adotadas por governos e administrações públicas no globo.

Tal observação decorre do fato de que a Teoria da Escolha Racional integra a base da Microeconomia Ortodoxa ou Neoclássica, e foi o marco teórico utilizado por décadas na elaboração de políticas regulatórias econômicas. Portanto, muitas

regulações hoje existentes em áreas como concorrência e defesa do consumidor, a título exemplificativo, se não inspiradas diretamente pelo modelo teórico da escolha racional, ao menos foram desenhadas para serem com ele consistentes e compatíveis (OECD, 2014b, p. 14).

Nessa publicação de 2014, o primeiro mapeamento de experiências realizado sobre a matéria pela OCDE, já era destacado o uso da economia comportamental para o aprimoramento de políticas regulatórias e da governança pública, a partir da compreensão de como os cidadãos e empresas efetivamente se comportam, não se limitando à perspectiva de como a economia tradicional presume que eles o façam. Destaca-se que o enfoque indutivo trazido pela economia comportamental, a partir de repetidas experimentações que permitem a identificação de certos elementos principiológicos, contrasta com o enfoque dedutivo da economia tradicional, cujas teorias derivam de premissas e presunções decorrentes do suposto comportamento racional dos indivíduos (OECD, 2014b, p. 9).

Tem-se como definição padrão de política regulatória a implementação de regras pelo governo e autoridades designadas para influenciar o comportamento de agentes econômicos privados. A OCDE (2014b, p. 21), por sua vez, reconhece a política regulatória como sendo os princípios centrais, sistemas e processos envolvendo o desenho (*design*), gerenciamento (*management*) e entrega regulatória (*regulatory delivery*).

Quanto à entrega regulatória (*regulatory delivery*), é preciso esclarecer que não se refere propriamente ao desenho das regulações, mas sim ao modo como a regulação é conduzida e implementada. São abarcados, portanto, aspectos de arquitetura institucional, como o número e a natureza de reguladores, e também a forma como é realizada a tarefa de assegurar e garantir a conformidade (*compliance*) dos destinatários com os desenhos regulatórios, criados com o objetivo de serem alcançados principalmente resultados econômicos, sociais e ambientais (OECD, 2014b, p. 57). Trata-se de campo relevante para a aplicação das descobertas oriundas da economia comportamental, não restrita ao desenho regulatório em si. A questão da conformidade tributária e as possibilidades para seu aprimoramento, portanto, estariam incluídos nesse segmento da regulação.

Conforme o relatório da OCDE (2014b, p. 57), a existência de flexibilidade e de *feedback* em relação à operacionalização regulatória é necessária para viabilizar o aprimoramento do próprio sistema regulatório, ou seja, há uma interação direta

entre a entrega regulatória (*regulatory delivery*) e o desenho regulatório (*regulatory design*). A avaliação contínua acerca da efetividade do modelo vigente e a remoção ou adaptação daqueles mecanismos (regulatórios ou não) que não trazem os resultados práticos desejados acaba propiciando a formatação de melhores políticas públicas, mais eficazes e eficientes.

O uso da economia comportamental traz elementos relevantes a esse processo, ao estimular a avaliação permanente a partir da análise empírica e coleta de dados. Da mesma forma, o conhecimento acerca da ciência comportamental aplicada em determinado contexto, é um elemento auxiliar a permitir a melhor compreensão, análise e julgamento do comportamento observado. Em muitas instâncias, vê-se, pois, a utilização da economia comportamental na fase de implementação e aplicação (*regulatory delivery*) das regulações, sendo também possível referir sua adoção na fase do desenho regulatório (OECD, 2014b, p. 60; 2017, p. 48).

Segundo o relatório da OCDE (2014b, p. 22), uma política é considerada comportamentalmente informada (*behaviourally informed*) se uma ou mais descobertas oriundas da economia comportamental é (ou são) fator(es) de impacto no seu desenho ou na decisão relativa ao seu funcionamento ou continuidade. Nota-se, a partir dessa definição, que não necessariamente uma política comportamentalmente informada se materializará em um *nudge*, que tem elementos bem específicos para caracterização.

Logo de início (OECD, 2014b, p. 9), é feita a distinção entre economia comportamental, enquanto disciplina científica, e os *nudges* (THALER; SUNSTEIN, 2008), como um modo particular (mas não o único) de aplicação da economia comportamental à elaboração e desenho de mecanismos para direcionar as pessoas às melhores escolhas, distinguindo-se das tradicionais proibições, restrições e sanções.

Ressalta-se que a economia comportamental tem o potencial muito mais amplo de ser utilizada na elaboração de políticas governamentais do que simplesmente possibilitar a modelação de *nudges*, ou seja, a economia comportamental não se restringe aos *nudges*. É importante sempre ter em mente essa perspectiva: embora os *nudges* provavelmente sejam a aplicação mais conhecida da economia comportamental em políticas públicas, não são a única

possibilidade existente de utilização das descobertas comportamentais nessa seara, o que é expressamente reconhecido pela OCDE²³⁹.

Dentre as características que definem os *nudges*, destacam-se basicamente duas: a primeira se relaciona à preservação da liberdade de escolha e a segunda diz respeito ao uso e emprego de descobertas da economia comportamental para alterar o contexto decisório, de modo a facilitar e tornar mais provável a escolha certa (ou melhor escolha). Essa abordagem presume que a autoridade é capaz de identificar e determinar que o novo resultado representa uma melhora, ou seja, que houve uma melhor escolha passível de identificação e quantificação. Trata-se de presunção que traz debates no meio acadêmico, não havendo unanimidade a respeito (OECD, 2014b, p. 22).

Em termos de política regulatória, segundo o relatório da OCDE (2014b, p. 22), a introdução de um *nudge* seria justificável mediante o estudo prévio de impacto regulatório, em que restasse demonstrado que a autoridade é capaz de aferir o resultado (antes e depois do *nudge*), e de demonstrar que o novo resultado alcançado corresponde, de fato, a uma melhora ou aprimoramento, ou seja, que se trata de uma melhor escolha. Também é importante mencionar que determinada intervenção pode ou não ser considerada um *nudge*, a depender da perspectiva adotada.

A esse respeito, como é destacado no relatório (OECD, 2014b, p. 52) e para esclarecer o que afirmado, há situações em que a escolha do cidadão pode não ser a melhor possível. Todavia, o agente público e os elaboradores de políticas públicas também não estão aptos a avaliarem as decisões antes e depois da intervenção, de modo a aferir se houve efetivamente uma melhora do bem-estar ou mesmo se houve impacto redistributivo, caracterizado pela melhora de bem estar de algumas pessoas, mas não de outras. Nesses casos em que presente certa ambiguidade, torna-se questionável a intervenção ou o *nudge*, inexistindo propriamente recomendação para sua adoção.

²³⁹ Citam-se exemplos de utilização mais ampla da economia comportamental, não restrita aos *nudges* (OECD, 2014b, p. 23): os elaboradores de políticas regulatórias relativas à concorrência podem se valer de *insights* da economia comportamental para auxiliá-los na análise de mercado, por exemplo, possibilitando a avaliação comportamental dos agentes envolvidos, de modo a complementar a tradicional abordagem da teoria econômica pautada no modelo racional. Também os comportamentos dos consumidores e dos contribuintes podem ser melhor analisados, de modo a justificar e permitir a compreensão de posturas que não seriam explicadas de forma suficiente e adequada pelo modelo tradicional.

Um dos exemplos bem sucedidos e comumente citados de aplicação da economia comportamental (e de *nudges*), no âmbito da política regulatória, é exatamente a conformidade fiscal (*tax compliance*). Isso ocorreu principalmente a partir da constatação, em experimentações, de que a modificação da forma e do vocabulário utilizado nas comunicações entre a administração tributária e o contribuinte pode acarretar um maior índice de comportamento de conformidade.

Também são identificados três princípios oriundos da economia comportamental aplicáveis fortemente ao desenho regulatório (OECD, 2014b, p. 10), a seguir descritos: 1) as escolhas são influenciadas pela simplicidade da informação e pela variedade de opções disponíveis; 2) as pessoas são conduzidas para opções mais convenientes, especialmente as opções padrão (*default options*); 3) a saliência das opções ou atributos pode afetar o peso a elas atribuído na tomada de decisões, daí a importância de avisos e informações oficiais.

Políticas regulatórias comportamentalmente informadas, ao menos na sua aplicação inicial (OECD, 2014b, p. 11), se concentraram em questões incontroversas e tendentes a se popularizem, tais como a simplificação e o destaque de fatores relevantes (aumentando a saliência) no desenho regulatório. Isso porque é mais fácil identificar problemas comportamentais e conceber possíveis soluções do que julgar e dimensionar impactos associados (ou impactos indiretos), o que demandaria mais pesquisa para aferir as especificidades e as consequências em determinado contexto (OECD, 2014b, p. 11). Vê-se, pois, que ainda há um vasto campo a ser explorado relativamente ao uso da economia comportamental na regulação pública, tanto em termos de desenho regulatório quanto da implementação e dos resultados efetivamente alcançados.

A propósito, a partir do conhecimento trazido pela economia comportamental, é possível afirmar que regimes regulatórios que são percebidos como justos pelos cidadãos e aplicados de modo uniforme tendem a atingir níveis mais altos de conformidade (*compliance*). Tal fato reflete a importância da busca da equidade e justiça fiscal, bem como da construção de uma relação de confiança entre os agentes públicos e os cidadãos (OECD, 2014b, p. 12).

Essa perspectiva confirma a relevância do modelo de administração tributária dialógica, caracterizada pela aproximação da administração fiscal e dos contribuintes, bem como pelo estabelecimento de uma relação de efetiva confiança e colaboração entre ambos, como um instrumento para se atingir a conformidade

tributária. Vê-se que esse enfoque é dado pela economia comportamental e referendado pela OCDE.

A política regulatória ao redor do globo tem se valido da economia comportamental, incorporando descobertas, métodos²⁴⁰ e análises mais voltados a resultados práticos e à efetividade das políticas públicas, a partir da aferição do comportamento real dos destinatários²⁴¹. A realização das escolhas das pessoas varia sistematicamente conforme aspectos específicos e contextos nos quais as decisões são tomadas.

O conhecimento de tais elementos permite o desenvolvimento da capacidade dos pesquisadores e elaboradores de políticas regulatórias de preverem certos resultados quando os atores econômicos se deparam com diferentes tipos de decisões a serem tomadas em contextos também diversos (OECD, 2014b, p. 13), de modo a aprimorá-las.

Ainda, as descobertas advindas da economia comportamental podem servir como um importante elemento complementar indicativo de quando a regulação apresentada mostra-se adequada ao alcance do resultado pretendido, e quando alterações são desejáveis para aumentar a probabilidade de efetividade. Até porque a própria regulação faz parte do contexto decisório (OECD, 2014b, p. 13), que como visto, pode impactar consideravelmente a tomada de decisão, ou seja, uma boa regulação pode aprimorar o ambiente de tomada de decisão, favorecendo-a.

Deve-se também considerar o caráter dinâmico que reveste a aplicação da economia comportamental no âmbito das políticas públicas (OCDE, 2014b, p. 17). Isso porque há o constante aprendizado a partir das experiências realizadas, ainda que inexitosas. E mesmo eventuais desenhos regulatórios que se mostrem bem sucedidos em dado momento não apresentam a garantia de que terão o mesmo

²⁴⁰ Sobre novos métodos inspirados na economia comportamental, transcreve-se o seguinte excerto, na redação original (OECD, 2014b, p. 18): *More specifically, several countries are adopting a more empirical approach, integrating experimentation and controlled trials into the process of regulatory design and aspects of regulatory delivery. This is in keeping with the advance of behavioural economics itself, which has not only brought to economics new findings but also an alternative scientific method.*

²⁴¹ A esse respeito, extrai-se do documento publicado pela OCDE (2014b, p. 12) o seguinte trecho (redação original): *Economic regulators in several countries have also begun to recruit behavioural economists to assist with regulatory delivery, particularly in the context of market studies aimed at ensuring consumer protection and effective competition. In several cases these initiatives have resulted in a more empirical approach to regulatory policy, incorporating not just the findings but also the methods of behavioural economics. Behaviourally informed interventions often aim to assist rather than to prohibit certain decisions, in keeping with the idea of regulatory policy as an enabler and facilitator to achieve positive outcomes.*

êxito futuro, uma vez que os próprios contextos se alteram com o tempo, o que cria novos ambientes e influências.

O ideal, portanto, é a contínua avaliação e experimentação na busca de melhores resultados, de forma prospectiva, considerando também as experiências pretéritas (olhar retrospectivo). Trata-se de uma das maiores contribuições trazidas pela economia comportamental, no âmbito da elaboração e aplicação de políticas governamentais: encorajar a análise retrospectiva das políticas e também das regras existentes, buscando aprimorá-las através de utilização de novos métodos de pesquisa experimental, pautados pela ciência comportamental aplicada.

Essa perspectiva é destacada pela OCDE (2014b, p. 18), ao referir que a influência da economia comportamental na política regulatória relaciona-se mais aos métodos de desenvolvimento da política pública/regulatória do que a intervenções específicas realizadas. Uma abordagem mais empírica vem sendo realizada pelas administrações públicas, integrando experimentação ao processo regulatório, tanto para fins de melhor desenho do sistema quanto na sua aplicação prática, o que vem contribuindo para o avanço da economia comportamental e para o surgimento de novas descobertas, inclusive de natureza metodológica.

4.2.2 *Insights Comportamentais e Políticas Públicas: lições e casos práticos* (2017)

No ano de 2017, a OCDE publicou o relatório denominado de *Behavioural Insights and Public Policy – Lessons from Around the World* (OECD, 2017a), trazendo para o debate o uso e o alcance dos *insights* comportamentais na formatação de políticas públicas e na atuação governamental.

O relatório em questão faz referência a mais de uma centena de casos concretos identificados em todo o mundo, a partir de respostas de diferentes organismos (públicos e privados) vindas de 23 países²⁴² (inclusive do Brasil), da agência da ONU, do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas e do Banco Mundial, ao questionário de pesquisa desenvolvido pela OCDE (OECD, 2017a, p. 27). Os casos relatados dizem respeito a diversos setores e áreas de políticas

²⁴² Dentre os países que submeteram e informaram o maior número de casos de estudo de utilização de economia comportamental, estão o Reino Unido, o Canadá e a Austrália. Os departamentos governamentais relacionados à regulação e também as autoridades fiscais (administrações fiscais) representaram considerável e expressiva quantidade de respostas (OECD, 2017a, p. 27).

públicas, incluindo proteção ao consumidor, educação, energia, ambiente, finanças, saúde e segurança, políticas públicas relacionadas ao mercado de trabalho, prestação de serviços públicos, tributação e telecomunicações.

A partir do relatório (OECD, 2017a), percebe-se que o uso de *insights* comportamentais não se trata de mero modismo, pelo contrário, tem sido apoiado por líderes de diversas ideologias políticas e pelo corpo técnico das administrações públicas, não havendo grande resistência ao seu uso. A resistência, quando ocorre, está mais relacionada ao desafio de mudança organizacional do que propriamente à nova perspectiva trazida pela ciência comportamental aplicada. Nem mesmo a dificuldade de realização de testes práticos e experimentos ou questões de natureza ética têm dificultado a criação e adoção de *insights* comportamentais no setor público.

O que se percebe, diferentemente, é a profusão por vários países do conhecimento e de abordagens comportamentalmente informadas (*behaviorally informed*) no desenho de políticas públicas e de possíveis intervenções governamentais, buscando-se a conformação conjunta do interesse público e da liberdade de escolha do cidadão.

Logo no prefácio do relatório (OECD, 2017a, p. 4), é mencionada a importância do estabelecimento de princípios e padrões para guiarem futuras aplicações dos *insights* comportamentais, de modo a se manter a confiança dos organismos públicos e dos cidadãos. É ainda destacada a necessidade de dados confiáveis para viabilizar a utilização das ciências comportamentais e dos seus *insights* como uma ferramenta robusta de política pública²⁴³.

Também é esclarecido que o relatório em questão (OECD, 2017a, p. 4) é parte integrante do programa de trabalho da OCDE voltado para a política regulatória, conduzido pelo comitê respectivo (*OECD Regulatory Policy Committee*), com o apoio da Divisão de Política Regulatória da Diretoria de Governança Pública e Desenvolvimento Territorial da OCDE, cuja missão principal é ajudar governos em todos os níveis a desenhar e implementar estratégias políticas inovadoras voltadas ao desenvolvimento econômico e social, baseadas em dados e evidências.

²⁴³ Transcrição original do trecho do prefácio mencionado (OECD, 2017a, p. 4): *If behavioural insights are to realise their full potential, guiding principles and standards must be set to guide future applications and maintain the trust of public bodies and citizens. Good or reliable data is also required if behavioural insights are to become a robust policy tool, and results should be published and shared. Experimentation and the use of academic findings are fundamental to behavioural practitioners in public policy.*

O estabelecimento de orientações (*guidance*) sobre os *insights* comportamentais e sua aplicação prática em setores específicos relacionados a políticas governamentais é uma prioridade no âmbito da OCDE, inclusive mediante trabalhos realizados em conjunto²⁴⁴ com os países membros e países parceiros (OECD, 2017a, p. 20).

Um dos destaques do relatório (OECD, 2017a, p. 13) é exatamente a constatação de que a aplicação de *insights* comportamentais tem o potencial de ser realizada já na fase inicial do ciclo das políticas públicas e não apenas como meio de aprimorar a fase final de implementação e a busca pela conformidade (*compliance*). A ideia é que a avaliação da efetividade da implementação na fase final permita a identificação do que funciona ou não a partir da perspectiva da economia comportamental, possibilitando, assim, que o desenho inicial das políticas públicas já considere tais elementos, com a consequente redução da necessidade de posterior correção na fase de implementação.

Diante disso, a avaliação do impacto das intervenções realizadas é considerada um fator chave para permitir a identificação de premissas do que funciona e do que não é eficaz. Segundo a OCDE (2017a, p. 43), é imprescindível que as políticas governamentais aplicadas ou modificadas a partir da economia comportamental sejam monitoradas no decorrer do tempo, até para se aferir se o resultado obtido foi algo pontual ou se realmente caracteriza uma mudança que pode ser considerada perene e habitual.

Contudo, a própria organização reconhece que ainda existe déficit de avaliação posterior das políticas implementadas com base em *insights* comportamentais, o que deve ser corrigido pelos países. Trata-se de área a ser desenvolvida para evitar que seja comprometida a potencial efetividade da própria aplicação desses *insights* (OECD, 2017a, p. 43).

Outra observação constante no relatório da OCDE (2017a, p. 48) refere-se à utilização da economia comportamental ainda na fase de idealização e elaboração de políticas públicas, antes mesmo do seu desenho e implementação. Mostra-se relevante, pois, a difusão do conhecimento da economia comportamental no âmbito

²⁴⁴ A título exemplificativo, faz-se referência à aplicação de *insights* comportamentais para a proteção dos consumidores e ao desenvolvimento de recomendações a partir do trabalho elaborado em conjunto com a Comissão Regulatória das Comunicações da Colômbia, ainda no ano de 2016. Cumpre esclarecer que a Colômbia só se tornou membro da OCDE em 2020, ou seja, o documento foi elaborado antes da adesão do país à organização. O exemplo da Colômbia e as recomendações sugeridas pela OCDE são mencionados no relatório (OECD, 2017, p. 20-21).

do setor público, até para que os elaboradores de políticas públicas estejam aptos a compreender se no contexto e na realidade existente, a depender do objetivo pretendido, o uso da economia comportamental e de *insights* a ela relacionados é adequado ou não. Em poucas palavras, faz-se necessária a existência de capacidade técnica e aptidão crítica para a análise do contexto e da conveniência do uso da economia comportamental.

Há casos em que os *insights* comportamentais não são suficientes ou adequados para a resolução do problema identificado ou obtenção do resultado desejado, sendo necessário o uso de outra ferramenta regulatória. Por outro lado, há também situações em que a economia comportamental se mostra uma possibilidade eficiente a ser considerada, donde se percebe como fundamental a adequada capacidade de análise técnica e avaliação pelos agentes públicos, especialmente aqueles responsáveis pelo desenho e implementação de políticas públicas.

Resumidamente, o processo recomendado pela OCDE é o seguinte (OECD, 2017a, p. 54-55): (a) levar em consideração os *insights* comportamentais quando do desenho e também conduzir monitoramento e avaliação da implementação da política pública, para aferir o que funciona ou não e os resultados alcançados (em comparação aos pretendidos); (b) desenvolver filtros para determinar quando há um assunto ou questão comportamental a ser tratada através da ciência comportamental aplicada, identificando adequadamente o problema na política pública a ser solucionado (tal avaliação deve ser realizada ainda nas fases iniciais do processo decisório, antes mesmo do desenho e da fase de implementação da política pública); (c) explorar todo o potencial dos *insights* comportamentais como uma ferramenta de engajamento com os interessados e coletar o *feedback* sobre o que é funcional para o efetivo atendimento das necessidades dos cidadãos, primando-se pela transparência e publicidade.

O relatório em questão (OECD, 2017a, p. 34-35) identificou três modelos institucionais diversos para a aplicação de *insights* comportamentais utilizados pelos países: (1) “modelo difuso” – unidades existentes dentro de um departamento ou agência especializada no governo central ou local aplicam os *insights* comportamentais; (2) “modelo centralizado” (com direção central) – unidades especializadas dentro de um centro de governo (por exemplo, gabinete presidencial ou do primeiro ministro) com foco integral ou parcial na aplicação e defesa do uso da economia governamental em várias instâncias da esfera pública, como um setor

estratégico de inovação; (3) “modelo projeto” – os *insights* comportamentais são utilizados em iniciativas e projetos específicos através de equipes especializadas. Tal classificação foi ratificada em documento produzido pela OCDE no ano de 2024 (OECD, 2024b, p. 55-56).

Esclarece-se, desde já, que esses modelos não são propriamente estanques, ou seja, um não exclui o outro, podem coexistir em arranjos combinados ou ainda virem a ser modificados no decorrer do tempo. É possível citar como exemplo o caso ocorrido no Reino Unido, quando a unidade *BIT (Behavioural Insights Team)*, inicialmente vinculada ao gabinete do primeiro ministro, posteriormente passou a deter natureza privada, prestando serviços ao governo do próprio Reino Unido e de outros países, e também a organizações privadas (OECD, 2017a, p. 35).

Destaca-se, ainda, que não há um modelo institucional único a ser adotado ou mesmo recomendado pela OCDE. Cada país acaba adotando o(s) modelo(s) compatível(is) com sua cultura administrativa e institucional, variando conforme o grau de descentralização e também o progresso existente em relação ao conhecimento e experiência na aplicação da economia comportamental ao desenho de políticas públicas (OECD, 2017a, p. 35).

Às instituições públicas e aos profissionais, o relatório *Behavioural Insights and Public Policy* (OECD, 2017a, p. 13-14) traz as seguintes recomendações: (a) considerar a utilização de *insights* comportamentais nas regras formais e práticas das organizações públicas para fortalecer a efetividade dessas organizações; (b) incluir o comportamento de empresas reguladas nas análises, como o comportamento de mercados de capitais e instituições financeiras, o consumo de energia por grandes indústrias; meios de transporte usados por grandes negócios; (c) desenvolver de modo consistente na organização as metodologias, o controle de qualidade e o suporte para iniciativas comportamentais; (d) estimular o desenvolvimento do conhecimento e capacidade técnica entre os servidores públicos sobre a ciência comportamental aplicada, possibilitando a compreensão e aplicação de *insights* comportamentais em organizações públicas, através de treinamento, integração e informação; (e) considerar *insights* comportamentais no desenho e implementação de políticas públicas; (f) desenvolver processos para identificar quando uma determinada questão pode ser impactada positivamente pelo uso das ciências comportamentais e quando essa intervenção não é recomendável,

compreendendo as razões; (g) explorar a potencialidade dos *insights* comportamentais em sua plenitude como uma ferramenta de engajamento das partes interessadas ou intervenientes (*stakeholders*), coletando os respectivos *feedbacks*.

Em relação à necessidade da definição de princípios e padrões (*standards*) para evitar o uso antiético e eventual abuso no que se refere à utilização da ciência comportamental por órgãos públicos, consta do relatório (OECD, 2017a, p. 14) a recomendação de adoção das etapas procedimentais a seguir explicitadas: 1) estratégia; 2) dados e evidências; 3) validade dos resultados; 4) segmentação; 5) avaliação; 6) transparência e *accountability*.

A “estratégia” consiste na apresentação de possibilidades variadas de implementação de *insights* comportamentais, com a previsão de diversidade de abordagem conforme a situação. Em relação aos “dados e evidências”, é necessário calcular corretamente o tamanho das amostras para que os efeitos da adoção da economia comportamental sejam passíveis de serem aferidos, ou seja, faz-se imprescindível a suficiência da amostra. Também é importante que os dados sejam confiáveis para atestar a integridade da experimentação, além de se ter em mente que é possível haver certa limitação dos dados, em se tratando de políticas públicas.

Quanto à “validade dos resultados”, recomenda-se que os testes sejam refeitos e replicados para se assegurar que os resultados obtidos são efetivamente corretos no mesmo contexto (validade interna) e também testar a aplicação da mesma prática em contextos diversos (validade externa), para se verificar a alteração dos resultados e possíveis variáveis.

Em relação à etapa de “segmentação”, trata-se de considerar que a utilização dos *insights* comportamentais pode impactar ou funcionar de modo efetivo apenas para parcela da população, sendo importante também identificar o contexto cultural e normativo de determinada sociedade.

No tocante à “avaliação”, diz respeito ao contínuo monitoramento para identificar efeitos/consequências a curto e a longo prazo. Melhor explicitando, como em qualquer política pública, os resultados de intervenções informadas pela economia comportamental devem ser monitorados e avaliados por determinado período de tempo, permitindo a extração de conclusões concretas.

Por fim, tem-se a etapa de “transparência e *accountability*”, ou seja, de necessária prestação de contas voltada à possibilidade de controle e

responsabilização. A OCDE (2017a, p. 14) recomenda a publicação e divulgação das atividades realizadas relacionadas aos *insights* comportamentais, especialmente no que se refere a políticas públicas. Também destaca a importância da transparência de modo a ser divulgado o estágio atual da prática e adoção de *insights* comportamentais em políticas públicas, informando-se os custos, comparativamente aos benefícios alcançados.

Quanto ao argumento crítico de que a divulgação dos *nudges* e *insights* comportamentais, utilizados pela administração pública, poderia vir a acarretar a redução de sua efetividade, a OCDE (2017a, p. 56) considera tal possibilidade como um custo necessário às instituições públicas para manter a credibilidade e os padrões elevados na utilização da ciência comportamental aplicada, ou seja, a transparência, para a organização, além de inafastável é essencial.

Recomenda-se, inclusive, que a transparência alcance a divulgação não apenas dos resultados positivos, mas também das experiências que resultaram inexitasas ou sem o atingimento do resultado desejado. Trata-se, segundo a OCDE (2017a, p. 56), de boa prática que deve ser adotada por todos os adeptos do uso da economia comportamental em políticas públicas.

Perspectiva inovadora trazida pela OCDE (2017a, p. 43) acerca do potencial uso de *insights* comportamentais, ainda pouco desenvolvido, é a sua utilização como instrumento para promover mudanças organizacionais dentro da própria administração pública ou entidades externas reguladas pelo setor público, transcendendo a abordagem mais comum referente ao desenho e implementação de políticas públicas.

A questão nodal e o principal desafio em relação ao ponto é como transferir o foco do comportamento individual dos cidadãos nas suas transações/operações com o Estado e o mercado para o comportamento dos profissionais (tanto do setor privado quanto público) no trabalho cotidiano de prestar serviço e atendimento à população²⁴⁵.

Uma das possibilidades é a adoção de novas estratégias, como sutis incentivos (*soft incentives*) na condução de agendas transversais, que abarquem

²⁴⁵ Merece referência o texto original (OECD, 2017a, p. 49): *An area which remains largely unexplored and where applications remains rare if not inexistent (at least in the large sample collected through the survey) is the application of behavioural insights to change organizational behaviour within and outside government. [...] The issue is how to move from the behaviour of individual citizens in their transactions with the state and the market to the behaviour of professionals in the routine work in providing services to the public.*

diversidade, governo aberto (em relação à participação democrática), além de boa prática regulatória, sem esquecer a necessidade de testagem e experimentação, na tentativa de encontrar soluções apropriadas capazes de se adequarem a diferentes culturas administrativas e institucionais (OECD, 2017a, p. 50).

Ao longo do tempo, a OCDE (2017a, p. 16) tem acompanhado a difusão da economia comportamental e sua adoção por diversos governos, instâncias regulatórias, organismos públicos, abarcando diferentes setores ao redor do globo. Seu uso tem auxiliado no desenvolvimento de melhores desenhos e implementações de políticas regulatórias, além de intervenções no mercado pautadas por constatações empíricas relativas ao comportamento dos destinatários.

Ainda existe um potencial emergente de expansão da utilização da economia comportamental para outras áreas, o que é destacado pela OCDE (2017a, p. 55). Também é ressaltada pela organização a necessidade de estabelecimento de princípios orientadores e de padrões que assegurem o uso da ciência comportamental aplicada pelos organismos públicos, bem como que garantam a inocorrência de abusos ou utilização antiética, o que poderia vir a comprometer a credibilidade perante os cidadãos e destinatários.

Destaca-se, sob outro enfoque, a troca de experiências entre os países e a colaboração com o meio acadêmico, viabilizada pela organização, especialmente no que se refere aos benefícios e aos possíveis riscos da adoção da perspectiva trazida pela economia comportamental. Essa medida é relevante e se justifica porque ainda há dificuldades práticas e também metodológicas, algumas das quais relacionadas à replicabilidade dos experimentos e necessidade de contínua (re)avaliação dos resultados.

4.2.3 A preocupação da OCDE com as questões éticas relacionadas à utilização da ciência comportamental aplicada no âmbito das políticas públicas (2022)

Cumprе esclarecer que as questões éticas também foram e são objeto de atenção pela OCDE, tendo sido lançado, no ano de 2022, um guia prático sobre os princípios para a utilização ética da ciência comportamental aplicada em políticas públicas. Essa publicação (OECD, 2022b) traz também recomendações sobre a aplicação ética dos *insights* comportamentais.

O guia, com o título *Good Practice Principles for Ethical Behavioural Science in Public Policy* (OECD, 2022b), objetiva disponibilizar uma lista padronizada de considerações, processos e princípios para respaldar a aplicação responsável e ética da ciência comportamental pelo setor público. Trata-se de incorporar a ética ao ciclo das políticas públicas pautadas pela economia comportamental.

Observa-se que as duas preocupações principais reportadas pela OCDE referem-se às críticas relacionadas ao paternalismo excessivo e às suspeitas de manipulação disfarçada²⁴⁶, o que reforça a importância do uso ético e responsável de *insights* comportamentais.

São corroboradas as limitações éticas abordadas no Capítulo anterior, que se referiam aos *nudges*, mas que também se revelam aplicáveis aos *insights* comportamentais. Muitas dessas preocupações têm como origem o mau uso dos *insights* comportamentais levado a efeito pelo setor privado, na busca por favorecimentos indevidos²⁴⁷, gerando receios quanto à possibilidade de utilização irresponsável e desvirtuada desses *insights* também pelo setor público.

O mérito do documento elaborado pela OCDE (2022b) é colocar em evidência a necessidade de discussão e aprofundamento sobre questões relacionadas a como deve ser o uso responsável da economia comportamental, pautado pela ética, de modo a nortear a atuação governamental. As escolhas relacionadas a intervenções e as razões que as justificam devem estar eticamente pautadas, inclusive quanto aos meios de geração e obtenção de dados, ainda que os resultados e as intenções mostrem-se benéficas à população (OECD, 2022b, p. 6).

Basicamente, segundo as boas práticas apresentadas pela OCDE (2022b, p. 8), a ética deve estar presente em todo o ciclo das políticas públicas, com destaque para as seguintes fases: (a) “definição do objetivo”, de modo a verificar a relevância e aplicabilidade da ciência comportamental no caso concreto, reconhecendo suas

²⁴⁶ Conforme a redação original do documento elaborado pela OCDE (2022b, p. 6): *Despite the many benefits of behavioural science, particularly when applied to public policy, the potential dangers of an irresponsible or unethical use of behavioural science have contributed to concerns and questions about its use, ranging from accusations of excessive paternalism to suspicions of disguised manipulation.*

²⁴⁷ Apenas a título exemplificativo, cita-se o uso de opções *default* para a “venda casada” de produtos, bem como a exploração do viés de inércia e procrastinação para receber valores até que o cidadão se recorde da necessidade de excluir o pagamento ou o cartão de crédito após o período de carência ou isenção de pagamento em relação a compras indesejadas (ex.: revistas “gratuitas” em aeroportos, etc.), a criação de dificuldades para o encerramento da prestação de serviço ao consumidor, exigindo-se inúmeros contatos telefônicos e o gasto de tempo (etc.).

limitações a depender dos resultados pretendidos e do problema a ser solucionado; (b) “desenho”, buscando-se integrar a ética ao desenho da intervenção a ser realizada; (c) “pesquisa e avaliação”, mediante a coleta eticamente responsável de dados e evidências, preservando-se a privacidade; (d) “implementação”, resguardando-se a ética quando da efetivação ou dimensionamento dos resultados comportamentais para a aplicação da política pública em larga escala.

O primeiro princípio (OECD, 2022b, p. 11-13) diz respeito à necessidade de verificação se a abordagem comportamental é apropriada para o objetivo pretendido, considerando-se os possíveis efeitos de seu emprego isolado ou em combinação com outros instrumentos regulatórios. O segundo princípio (OECD, 2022b, p. 14-16) relaciona-se ao claro estabelecimento de critérios e à identificação das razões que justifiquem por que a mudança comportamental pretendida possivelmente acarretará benefícios e o aumento do bem-estar coletivo. A exigência de que a intervenção comportamental acarrete efeitos benéficos à população atingida, resguardando o interesse coletivo, é imprescindível até para justificar a intervenção governamental, do ponto de vista ético. (OECD, 2022b, p. 16).

O terceiro princípio ético a ser considerado refere-se à necessidade de transparência relativamente ao propósito, intenções e objetivos pretendidos, mediante a divulgação das informações correspondentes, de modo a se afastar a possibilidade de manipulação intencional dos indivíduos. Mais uma vez, tem-se a referência à transparência como elemento essencial para a aplicação de *insights* comportamentais. Como é expressamente destacado no documento (OECD, 2022b, p. 18): a transparência é um princípio fundamental no setor público, promovendo abertura e *accountability* aos destinatários das políticas públicas e intervenções estatais²⁴⁸.

Também se mostra relevante realizar escolhas que preservem a autonomia pessoal, os direitos e liberdades, ao se desenhar uma intervenção. Reconhecer que os indivíduos possuem diferentes preferências, facultando a eles a realização das suas próprias escolhas é o melhor caminho para preservar a autonomia individual, evitando-se, assim, acusações de manipulação ou paternalismo (OECD, 2022b, p. 19).

²⁴⁸ Na redação original (OECD, 2022b, p. 18): *Transparency as a guiding principle of public policy, promotes openness e accountability to the public that is being served through any policy. However, transparency in the realm of behavioural science speaks to how subtle or obvious the intervention is to its target audience.*

O quarto princípio (OECD, 2022b, p. 20), por sua vez, preconiza que sejam consideradas todas as partes interessadas²⁴⁹ no desenho da intervenção, mantendo-se um contato formal ou informal, de modo a enriquecer a compreensão da intervenção, inclusive com o objetivo de identificar potenciais riscos e antever resultados inesperados. Nesse processo, quando apropriado, deve-se também integrar grupos vulneráveis e marginalizados²⁵⁰, geralmente sub-representados, com o objetivo de assegurar a efetiva representação e diversidade no enquadramento, solução e desenho da intervenção (OECD, 2022b, p. 20), também sendo relevante a busca pela isonomia e equidade na representação.

Como quinto princípio (OECD, 2022b, p. 22-24), tem-se a criação e o estabelecimento de protocolos para identificar, monitorar e mitigar riscos (como efeitos colaterais negativos inesperados) decorrentes das intervenções comportamentais realizadas pelo setor público. É importante aferir se eventuais riscos são justificáveis em razão do objetivo e resultado pretendido, assegurando-se que o desenho e a progressão da atividade estejam alinhados com a justificativa inicialmente apresentada, monitorando-se quaisquer modificações.

O sexto princípio (OECD, 2022b, p. 25) refere-se à preservação da justiça, igualdade e dignidade. Quando diversas populações forem alvo da modulação comportamental pretendida, deve-se considerar todas as possíveis opções e escolher o modelo de intervenção que se mostre mais efetivo e apto a evitar discriminações. A título exemplificativo, recomenda-se questionar preliminarmente se a intervenção traz riscos de promover comportamentos discriminatórios ou ofensivos, se pode estigmatizar determinados grupos²⁵¹, etc.

Deve-se atentar que possíveis modificações de comportamento de uma população podem acarretar efeitos negativos em outra. É imprescindível, pois, que os elaboradores das intervenções estejam conscientes sobre as possíveis repercussões, antecipando-as, aferindo se as medidas pretendidas efetivamente se

²⁴⁹ A depender da situação e da intervenção pretendida, também pode ser relevante a integração de atores como: entidades públicas e sociedade civil; aqueles diretamente afetados pela intervenção; especialistas em ciência comportamental, psicologia, formulação de políticas públicas e outros campos relevantes do saber; servidores públicos de outros setores ou departamentos; acadêmicos familiarizados com pesquisas e *insights* comportamentais; atores do setor privado familiarizados com ciência comportamental; outros partícipes envolvidos na área de elaboração de políticas públicas (OECD, 2022b, p. 21).

²⁵⁰ Como minorias, pessoas com deficiência, refugiados, indígenas, etc.

²⁵¹ Como exemplo, é possível citar apropriações culturais e questões religiosas, que possam estigmatizar determinados grupos.

prestam a auxiliar na preservação da justiça e equidade, evitando-se que através delas sejam ampliadas e reforçadas desigualdades já existentes (OECD, 2022b, p. 25-26).

O sétimo princípio está associado à fase de pesquisa e avaliação, consistindo na antecipação das consequências indesejadas e planejamento de medidas aplicáveis. Como destacado no relatório da OCDE (2022b, p. 29), as intervenções comportamentais podem não funcionar como o planejado, sendo possível que afetem os comportamentos alvo de forma negativa, ou mesmo que venham a causar efeitos negativos diversos entre diferentes grupos da população.

Nesse cenário, devem ser adotadas medidas de prevenção, detecção e mitigação, incluindo a facilitação de discussão sobre condições contextuais que possam afetar os resultados, abrangendo aspectos sociais, culturais, demográficos e econômicos envolvidos (OECD, 2022b, p. 29). Também é recomendável a análise prévia das intervenções em pequena escala, antes de serem amplamente aplicadas. E se detectados problemas não prontamente solucionáveis, inclusive de natureza ética, medidas de suspensão ou encerramento do projeto interventivo devem ser considerados.

O oitavo princípio (OECD, 2022b, p. 31) consiste na prévia definição de questões de pesquisa, hipóteses e métodos antes da observação dos resultados, através de um pré-registro, o que fortalece a transparência, o rigor da pesquisa e a confiabilidade dos resultados, evitando-se interpretações contingenciais equivocadas.

Como nono princípio (OECD, 2022b, p. 33), tem-se a proteção de dados pessoais, privacidade, confidencialidade e obtenção do consentimento informado quando necessário. É importante destacar que a ciência comportamental utiliza dados relevantes sobre preferências e comportamentos dos indivíduos, daí a necessidade de responsabilidade com a preservação de dados e informações pessoais.

O décimo princípio (OECD, 2022b, p. 35) consiste na publicação e compartilhamento de resultados, não só os positivos como também os negativos, de modo a possibilitar o avanço de pesquisas e processos de elaboração de políticas públicas, bem como a difusão das melhores práticas.

Outro princípio (o décimo primeiro) busca assegurar a continuidade da preocupação ética quando adaptada ou ampliada a intervenção (OECD, 2022b, p.

39). Na fase de implementação, comumente há dois caminhos possíveis: (a) a abordagem orientada pelo problema identificado, a partir do qual são pensadas e testadas possíveis intervenções; (b) a abordagem orientada pela solução, ou seja, os elaboradores de políticas públicas pretendem adaptar uma já bem sucedida intervenção comportamental. Nesse último caso, requer-se a análise adicional da relevância e aplicabilidade da intervenção ao novo contexto proposto, que também deve ser realizada considerando as questões éticas envolvidas.

O décimo segundo princípio (OECD, 2022b, p. 43) propõe assegurar a comunicação e orientações de implementação às instituições parceiras (podem ser instituições acadêmicas, públicas e privadas). A ideia é a devida explanação acerca da adequada compreensão e interpretação das implicações e limitações dos *insights* comportamentais observados, no que se refere à implantação das políticas públicas. É imprescindível, pois, a habilidade de associar os resultados de um dado experimento aos objetivos pretendidos, o que representa um componente essencial para o sucesso de projetos embasados na economia comportamental.

A existência de *accountability* e da acessibilidade ao público configura-se como o décimo terceiro princípio (OECD, 2022b, p. 44-45), assegurando-se que a correta informação, veiculada de forma simples e de fácil compreensão, seja disponibilizada à população, abarcando os resultados obtidos com a utilização da ciência comportamental aplicada. Tal medida estimula e traz maior confiança da população em relação ao uso da ciência comportamental em políticas públicas.

É importante mencionar que o guia de boas práticas não traz um rol definitivo de princípios ou procedimentos, trata-se de lista não exaustiva que pode vir a ser complementada e modificada (OECD, 2022b, p. 9). Também não há propriamente soluções predeterminadas e generalizantes, mas sim recomendações que se constituem como ponto de partida para discussões e considerações sobre a importância de a ética ser considerada como elemento integrante da utilização da ciência comportamental no âmbito das políticas públicas.

A inclusão da ética como elemento essencial da “política pública comportamental” impacta positivamente na preservação da credibilidade e integridade do sistema, legitimando as intervenções governamentais, especialmente em situações que possam envolver mecanismos psicológicos inconscientes e involuntários.

4.2.4 O processo de consolidação e integração da política pública comportamental e a preocupação com os *sludges* (2024)

Mais recentemente, no ano de 2024, a OCDE publicou dois documentos relevantes (OECD, 2024a e 2024b), que atestam a consolidação do uso da ciência comportamental aplicada em políticas públicas. Um deles traz um guia acerca dos princípios relevantes para o que denomina de “política pública comportamental integrativa”²⁵² (*Mainstreaming Behavioural Public Policy*), e o outro trata especificamente dos *sludges* e de auditorias realizadas no setor público, com a finalidade de reduzi-los.

Quanto ao guia elaborado pela OCDE (2024a, p. 7), que aponta alguns princípios²⁵³ para a boa prática relacionada a auditorias de *sludges*, expressamente é mencionado o objetivo de buscar aprimorar e melhorar os serviços públicos, além de construir a confiança nos governos e instituições, mediante abordagens inovadoras e centradas no ser humano.

A definição de *sludge* trazida pela OCDE assemelha-se à proposta por Sunstein (2021) e destacada no Capítulo anterior, isto é, trata-se do atrito desnecessário que impede o acesso, impõe custos psicológicos e emocionais, além de minar a confiança dos cidadãos nas instituições públicas, configurando uma barreira aos serviços e processos governamentais (OECD, 2024a, p. 6). Também pode ser compreendido o *sludge* como o oposto ao já conhecido *nudge* (empurrãozinho ou cutucada).

²⁵² A conceituação de “política pública comportamental integrativa” envolve o aproveitamento dos *insights* oriundos da ciência comportamental para informar todo o ciclo da política pública, da definição do problema ao contínuo monitoramento e avaliação. A esse respeito, extrai-se do documento da OCDE (2024b, p. 3) a seguinte passagem: *At its core, mainstreaming behavioural public policy involves harnessing the insights garnered from behavioral science to inform the entire policy cycle, from problem definition to continuous monitoring and evaluation. Approaching a policy topic from the perspective of human behavior can help policy makers identify important issues, understand underlying problems, design and tailor promising solutions, implement them effectively, and evaluate their impact.*

²⁵³ Dentre tais princípios, citam-se os seguintes: 1. Considerar se a auditoria do *sludge* é apropriada; 2. Utilizar metodologia detalhada para sistematicamente identificar e quantificar o *sludge*; 3. Dimensionar a metodologia da auditoria de *sludge* para a capacidade técnica disponível; 4. Usar ferramenta(s) para metodologicamente coletar, organizar e analisar os dados advindos da auditoria; 5. Admitir, no processo, caminhos diversos e não lineares, de modo a assegurar que estão sendo consideradas diversas pessoas, possibilidades e modos de progresso no sistema ou serviço; 6. Implantar “lentes da equidade” no processo de auditoria de *sludge*; 7. Implantar e aproveitar o *feedback* no processo de auditoria, para ter melhor percepção das experiências das pessoas em relação ao serviço ou processo analisado, identificando corretamente o(s) possível(eis) *sludge(s)*; 8. Agir para reduzir o *sludge* e avaliar o progresso obtido; 9. Construir um sistema facilitador para desenvolver programa de prevenção de *sludge* (OECD, 2024a, p. 6-7).

Até período recente, os custos eram exclusivamente relacionados à perda financeira, sob perspectiva estritamente racional, não sendo considerados eventuais custos psicológicos e emocionais. Esses últimos passam a ter relevância com a conceituação e identificação dos *sludges*, a partir da percepção de que estes obstáculos podem impactar os comportamentos dos destinatários dos serviços e políticas públicas, e até mesmo a relação de confiança estabelecida com o setor público e os governos.

Os *sludges* consomem tempo e recursos, contribuindo para a frustração e desconfiança em relação ao governo, além de prejudicar o acesso equitativo dos cidadãos a programas governamentais. São mais comumente encontrados nos processos governamentais e serviços públicos os seguintes *sludges*: a exigência de documentação desnecessária, o excessivo tempo de espera, a ausência de informação sobre como completar o processo e as decisões complexas a serem tomadas com informação ou tempo limitados (OECD, 2024a, p. 9).

A identificação de *sludges* torna premente aos governos a adequação do desenho e da entrega dos serviços públicos, de modo a priorizar a acessibilidade, a justiça e a usabilidade para todos (OECD, 2024a, p. 6).

Por outro lado, o “contexto” em que são prestados os serviços públicos também é passível de influenciar as experiências dos cidadãos usuários, com interações passadas modelando as expectativas futuras (OECD, 2024a, p. 39). O conhecimento e a consideração desses fatores viabiliza a melhora do desenho e das intervenções comportamentais, tornando-se um campo interessante para a realização de mais pesquisas, testes práticos e experimentações.

A OCDE (2024a, p. 13), portanto, expressamente reconhece o potencial da ciência comportamental aplicada para melhorar e aprimorar a confiança nos serviços públicos. Uma das possibilidade aventadas é exatamente a remoção de *sludges*, aprimorando a prestação de serviços públicos e aumentando a confiabilidade no setor público. Para a OCDE (2024a, p. 13), através da integração da ciência comportamental na elaboração de políticas públicas, os governos têm sido capazes de desenhar e entregar políticas mais efetivas e eficientes para melhorar o bem-

estar das populações, gerando também mais confiança dos cidadãos no setor público²⁵⁴.

Segundo a OCDE (OECD, 2024b, p. 67), é essencial a produção responsável de evidências comportamentais, de modo a garantir a segurança e bem-estar do público, isto é, dos cidadãos, bem como o estabelecimento de altos padrões éticos. Esses padrões auxiliam a construir e manter a confiança entre os formuladores de políticas públicas e os cidadãos, e é exatamente essa confiança que fortalece o trabalho e a atuação baseada na ciência comportamental aplicada. Trata-se, pois, de um ciclo virtuoso.

Os valores de abertura, integridade e justiça devem pautar a política pública comportamental, além da transparência ativa, integridade e protocolos éticos (OECD, 2024b, p. 67). A transparência é também elemento essencial, e a comunicação inclusiva torna possível a compreensão acurada tanto dos formuladores de políticas públicas quanto dos cidadãos acerca de como e por que as organizações governamentais fazem uso de *insights* e métodos comportamentais, contribuindo para a legitimação de tais atuações (OECD, 2024b, p. 67).

A transparência traz benefícios adicionais, como a adequação das expectativas dos cidadãos acerca dos efeitos e resultados que o uso da ciência comportamental pode acarretar, uma vez que há objetivos não alcançáveis pelo simples uso da economia comportamental. Também traz a possibilidade de se fortalecer o desenvolvimento de um “ecossistema comportamental”²⁵⁵, servindo de suporte para a utilização de *insights* e experimentações comportamentais no setor público, além de viabilizar o debate público sobre a matéria e sua democratização (OECD, 2024b, p. 67-68).

Quanto à integridade, relaciona-se à credibilidade e confiabilidade dos elementos e evidências trazidos pela economia comportamental a embasarem a posterior tomada de decisão no âmbito das políticas públicas, abarcando a política regulatória (OECD, 2024b, p. 68). Em relação aos protocolos éticos, tem-se a

²⁵⁴ Na redação original (OECD, 2024a, p. 13): *By integrating behavioural science into policymaking, governments have been able to design and deliver effective and efficient policies to improve the welfare of their people and improve their trust in governments.*

²⁵⁵ A expressão “ecossistema comportamental” está relacionada à criação de um ambiente favorável às práticas comportamentais, a partir da participação integrada de pesquisadores, formuladores de políticas públicas, entusiastas da abordagem comportamental, organizações públicas e privadas, cidadãos, etc.

necessidade de compromisso dos responsáveis pela elaboração de políticas públicas de usar os *insights* e métodos comportamentais de modo responsável, considerando o enfoque dado a fatores inconscientes que influenciam ou podem influenciar as escolhas e decisões²⁵⁶.

Com o passar do tempo e com a experiência adquirida, é possível o desenvolvimento de *guidelines* referentes a mecanismos e processos orientados por considerações éticas específicas relacionadas ao desenvolvimento das atividades da organização com conotação comportamental, o que auxilia na manutenção consistente do padrão de conduta ética (OECD, 2024b, p. 68). Transparência e clareza na elaboração dessas orientações são fundamentais, além de ser recomendável, quando possível, a avaliação por *experts* independentes e externos, a fim de possibilitar a identificação de eventuais questões éticas não percebidas diretamente (OECD, 2024b, p. 68-69).

Também apregoa a OCDE (2024b, p. 69) a utilização de métodos participativos, destacando que o engajamento dos cidadãos e partes interessadas de modo mais efetivo no processo (regulatório e de definição de políticas públicas) tem o condão de acarretar um duplo benefício: (a) de natureza instrumental, ao auxiliar na obtenção de melhores resultados, dada a possibilidade de decisões melhor informadas dos agentes públicos; (b) de natureza intrínseca, ao possibilitar o fortalecimento da democracia representativa, a construção de uma relação de confiança com o governo, além de criar coesão social.

Vê-se, pois, que para a OCDE o estabelecimento de uma relação de cooperação entre os responsáveis pela elaboração de políticas públicas e a sociedade é desejável e deve ser estimulada, fortalecendo-se a participação social e a legitimação da atuação estatal, em um contexto de democratização da administração pública.²⁵⁷

²⁵⁶ A esse respeito, merece transcrição o seguinte trecho do documento publicado pela OCDE (2024b, p. 68), na redação original: *Citizens may be unaware of how some factors influence their choices, and governments need to be cautious when leveraging these factors to ensure individuals' long-term interests are respected and promoted, alongside those of the broader community.*

²⁵⁷ No contexto da consolidação e estruturação da política pública comportamental, como destacam Biddle, Gray e Hiscox (2023), *experts and policy makers need to engage with the community to explain the benefits, and to learn from community concerns.* A obtenção de *feedback* auxilia o setor público a atuar em conformidade com as expectativas da comunidade (OECD, 2024b, p. 69).

Relembra-se que a hipótese veiculada nesta tese perpassa exatamente pelo estabelecimento de uma relação mais cooperativa, pautada pelo diálogo e menos adversarial, entre a administração tributária brasileira e os contribuintes, com o surgimento do modelo de administração tributária dialógica, e sua compreensão a partir da perspectiva da economia comportamental e das recomendações da OCDE.

Em se tratando de uma área de conhecimento em expansão, certamente surgirão novos estudos relacionando políticas públicas a *insights* comportamentais ainda não identificados, bem como novas demonstrações de comportamentos e possíveis vieses. Muito trabalho ainda há a ser feito para desenvolver a melhor compreensão dos comportamentos humanos e do processo de escolha e tomada de decisão.

Todavia, são perceptíveis os avanços já alcançados, de tal maneira que a utilização da ciência comportamental aplicada está se tornando uma ferramenta cada vez mais indispensável, institucionalizando-se no processo de desenvolvimento e implementação de políticas públicas.

O uso estratégico da ciência comportamental aplicada permite aos responsáveis pela elaboração de políticas públicas um olhar e uma compreensão mais realista, pautada principalmente por descobertas empíricas e dados concretos. Além disso, possibilita a análise mais completa das possíveis consequências das políticas públicas, permitindo aferir se os métodos tradicionais pautados em presunções de comportamento racional mostram-se (in)suficientes na prática.

Como afirma a OCDE (2024b, p. 7), o uso estratégico da ciência comportamental habilita os responsáveis pelas políticas públicas (*policymakers*) a identificar intervenções de melhor custo-benefício, em termos de eficiência, reduzindo os riscos associados com as decisões políticas, além de também auxiliar na aferição do sucesso ou fracasso da iniciativa²⁵⁸.

Os desafios futuros, novas possibilidades e campos de pesquisa já se apresentam, cabendo mencionar o uso da inteligência artificial para auxiliar a atuação dos órgãos públicos quanto à ampliação da utilização da economia

²⁵⁸ Na redação original, assim consta do documento (OECD, 2024b, p. 7): *The strategic use of behavioural science enables policymakers to identify the most cost-efficient interventions, reducing risks associated with their policy decisions, and can help determine de success or failure of an initiative.*

comportamental²⁵⁹. Tal medida poderia colaborar, a título exemplificativo, para a melhor avaliação de dados e o auxílio na realização de auditorias de *sludges*²⁶⁰.

A OCDE também faz referência a novas possibilidades e aplicabilidades práticas emergentes que podem surgir futuramente. Com a consolidação de uma cultura comportamental e a maior familiaridade dos cidadãos e destinatários com os conceitos e elementos principais oriundos da ciência comportamental aplicada, pode-se pensar em um modelo de *auto-nudging* (*self-nudging*), isto é, os próprios cidadãos teriam as ferramentas para modelar os ambientes de escolha (OECD, 2024b, p. 109).

Nesse novo contexto, o papel dos agentes públicos ou dos especialistas em economia comportamental estaria em atuar como facilitadores de mudanças sociais e não propriamente como arquitetos da escolha, já que os próprios cidadãos estariam aptos a desempenhar essa função (OECD, 2024b, p. 109). Também novas habilidades e modelos operacionais com organismos governamentais teriam que ser pensados, tendo como característica necessária a cooperação.

Como consequência lógica, tem-se que uma população mais consciente sobre questões comportamentais estará apta a notar mais facilmente quando os governos se utilizam de intervenções pautadas pela ciência comportamental para influenciar comportamentos. O estudo dessa reação dos cidadãos às intervenções governamentais pautadas pela economia comportamental será um campo relevante para os formuladores de políticas públicas, prevê a OCDE, especialmente para minimizar eventuais reações adversas, mantendo-se um ambiente favorável à política pública comportamental (OECD, 2024b, p. 109). Nesse contexto, espera-se

²⁵⁹ Sobre o uso da inteligência artificial pelas administrações tributárias e preocupações associadas à preservação dos direitos fundamentais dos contribuintes, Caliendo (2023, p. 372) assim se pronuncia: “O uso de dados pessoais para a construção de perfis dos pagadores de tributos, predição de comportamentos, cruzamento massivo de informações sem conhecimento dos detentores dos dados pessoais, ausência de transparência sobre algoritmos e sua utilização pela administração fiscal, são apenas alguns dos grandes desafios na proteção dos contribuintes do século XXI”.

²⁶⁰ A esse respeito, transcreve-se o seguinte trecho do documento elaborado e disponibilizado pela OCDE (2024a, p. 39), que ressalta as potencialidades do uso da inteligência artificial: *Emerging technologies offer significant potential to enhance sludge reduction efforts in government services, from identifying which services need a sludge audit to testing whether implemented interventions are having the desired effect. Artificial Intelligence (AI) in particular can be used to identify services requiring sludge audits and evaluate the effectiveness of implemented interventions. [...] Moreover, AI-driven analysis can quantify user interactions and inform the design of tailored interventions for specific demographics or contexts. The synergy between sludge audits and AI could become increasingly relevant as governments mature towards being digital by design, data-driven and open by default [...]*.

ainda mais transparência e *accountability* quanto às intervenções realizadas, legitimando-as perante os cidadãos²⁶¹.

Outro campo emergente para a utilização da economia comportamental em políticas públicas associa-se à descoberta, análise e exploração de quais fatores comportamentais distinguem-se entre grupos diversos nas sociedades, e como as intervenções governamentais podem se adaptar e responder a essas diferenças (OECD, 2024b, p. 109). Isso porque, na atualidade, as soluções relacionadas ao desenho de políticas públicas geralmente consideram a média ou um padrão de usuário ou cidadão, o que pode não se refletir igualmente em todos os grupos. O aprimoramento de dados a esse respeito pode auxiliar na abordagem de problemas sociais mais complexos, trazendo benefícios relacionados à equidade social (BUTTENHEIM; MOFFITT; BEATTY, 2023).

Também deve ser mencionado que o uso da inteligência artificial²⁶² e de ferramentas tecnológicas, tais como algoritmos e aprendizado de máquina, pode trazer facilidades ainda incalculáveis, permitindo o desenvolvimento de intervenções personalizadas, o que também exigirá não só diversidade suficiente de dados mas também mecanismos para assegurar o uso ético, responsável e apropriado em todo o ciclo de elaboração de políticas públicas (OECD, 2024b, p. 110).

Nota-se que os problemas a serem enfrentados, assim como as soluções pensadas e construídas com o auxílio da ciência comportamental aplicada tornam-se cada vez mais complexos e multifacetados, exigindo-se novos métodos. Também se faz necessário o trabalho multidisciplinar envolvendo profissionais de diversas áreas, de modo a viabilizar a compreensão dos fatores que regem o comportamento e a interação humana, e de todo o sistema envolvido, inclusive o normativo. A adequada compreensão desses elementos e de suas conexões pode também auxiliar os *experts* em ciência comportamental a identificar soluções, monitorar consequências indesejadas e localizar situações onde o efeito de uma mudança

²⁶¹ Conforme destaca a OCDE, na redação original (OECD, 2024b, p. 109): *A more aware population might also become better at noticing when governments are using behavioural science interventions to influence their behaviour. [...] Minimizing backlash and maintaining a generally supportive environment for behavioural public policy may require governments to be transparent in their use of behavioural science, and potentially to explore new mechanisms for accountability to the public.*

²⁶² A respeito do uso da inteligência artificial, merece referência a seguinte afirmação (OECD, 2024b, p. 111): *Artificial intelligence tools will continue to mature, improving the depth and speed at which behavioural science experts can analyse big datasets to identify problems and suggest promising solutions.*

comportamental bem sucedida pode ser contrabalançado por um efeito compensatório indesejado no sistema (OECD, 2024b, p. 110).

Diante de tudo o que mencionado, evidencia-se que a economia comportamental tem afetado a atitude dos governos em relação à regulação e ao desenho de políticas públicas, ajudando a reforçar a ideia da regulação não apenas como restrição de comportamento, mas como um elemento facilitador para se alcançar resultados positivos, incentivando melhores escolhas e decisões (OECD, 2014b, p. 63-64).

Apesar disso, reconhece-se que ainda há desafios para a integração sistemática da perspectiva comportamental ao processo de elaboração de políticas públicas (*policymaking*), daí porque a OCDE publicou recentemente, no ano de 2024, o guia denominado *Good Practice Principles for Mainstreaming Behavioural Public Policy* (OECD, 2024b). O intuito da organização foi o de trazer orientações e recomendações a governos e organizações que buscam integrar *insights* e métodos oriundos da ciência comportamental na prática cotidiana (ordinária) de elaboração de políticas públicas (OECD, 2024b, p. 7).

Nessa publicação²⁶³, a OCDE expressamente define política pública (*policy*) como qualquer tipo de intervenção governamental, programa ou mecanismo de entrega do setor público, como por exemplo, regulação, serviços, comunicações, concessões, etc. Os elaboradores de políticas públicas (*policy makers*), por sua vez, são funcionários públicos responsáveis pelo *design*, implementação ou avaliação das políticas públicas (OECD, 2024b, p. 31).

Considera-se a política pública comportamental como verdadeiramente integrada ao sistema de um país se evidências originárias da ciência comportamental informam apropriadamente a maioria das políticas públicas para as quais se mostra relevante (OECD, 2024b, p. 19), uma vez que nem sempre a abordagem comportamental é adequada ou o melhor caminho a ser trilhado. Ademais, problemas complexos demandam respostas também complexas, exigindo-

²⁶³ A propósito, transcreve-se o texto original (OECD, 2024b, p. 31): **Policy** includes any type of government intervention, program, or mechanism intended to deliver on a particular policy intended, such as regulation, services, communications, grants, and so on. [...] **Policy makers** are public sector employees working on the design, implementation, or evaluation of government policy. Usually policy makers are users of behavioural science evidence, although they may also be involved in its production.

se mais multidisciplinariedade na busca de soluções adequadas²⁶⁴. Nesse processo, a economia comportamental revela-se uma abordagem complementar cada vez mais necessária.

Trata-se de ter a ciência comportamental como parte da identidade das práticas governamentais, considerada como instrumento regulatório e de formação de políticas públicas, com reconhecimento e credibilidade, tal como geralmente já ocorre com a perspectiva econômica (tradicional) e a própria abordagem jurídica. Em outras palavras, é reconhecer que a perspectiva comportamental pode complementar – e desafiar de modo construtivo – as perspectivas legal e econômica que frequentemente exercem domínio no processo de formulação de políticas públicas (OECD, 2024b, p. 36).

A partir da análise da gestão e governança de práticas e experiências exitosas na geração e utilização da ciência comportamental em políticas públicas, oriundas de diversos países, a OCDE identificou e compilou 14 (quatorze) princípios que regem as boas práticas (OECD, 2024b), em cinco dimensões que compõem a palavra LOGIC: Liderança (*Leadership*); Objetivos (*Objectives*); Governança (*Governance*); Integração (*Integration*) e Capacidade (*Capability*).

Em relação à primeira dimensão (“Liderança”), a ideia é que lideranças no setor público possam influenciar com suas ações o desenvolvimento de uma nova mentalidade nas organizações públicas, incentivando a utilização da ciência comportamental na elaboração e implantação de políticas públicas. A dimensão “Objetivos” diz respeito à inclusão da ciência comportamental no planejamento estratégico, de modo a orientar, guiar e motivar as escolhas realizadas no âmbito da regulação e gestão públicas, com o subsequente monitoramento dos resultados. A estratégia pode ser aplicada tanto como política pública (envolvendo cidadãos, empresas e outros agentes) como política interna, utilizada em processos e mecanismos da administração pública (OECD, 2024b, p. 7).

Quanto à “Governança”, a estruturação clara de *accountability* (prestação de contas) em relação à gestão e organização de recursos e atividades pode auxiliar o processo de integração da economia comportamental aos procedimentos e práticas

²⁶⁴ De fato, a perspectiva comportamental não traz as soluções para todos os problemas, devendo-se ter em mente que problemas complexos exigem respostas também complexas, multifacetadas. Tal constatação também é trazida no relatório da OCDE, conforme se infere do seguinte trecho: *Not everything requires a behavioural perspective. And even when it is relevant, behavioural science can rarely solve a problem on its own: complex problems often require multifaceted responses, involving multiple disciplines and perspectives* (OECD, 2024b, p. 36).

relativas ao desenho e implementação de políticas públicas. Já no que se refere à “Integração”, essa dimensão está associada à construção de um ambiente coletivo que favoreça a busca, aplicação e novas descobertas referentes à ciência comportamental no âmbito público, a partir da identificação (diagnóstico) de problemas e desenvolvimento de soluções mais efetivas. As organizações públicas e os governos podem incluir considerações comportamentais nos processos de políticas públicas padrões e *guidelines* que orientem a adoção responsável da ciência comportamental, de modo a construir uma relação aberta e de confiança com os cidadãos (OECD, 2024b, p. 7-8).

Por fim, tem-se a dimensão relativa à “Capacidade”, segundo a qual é enfocado o aprendizado dos elaboradores de políticas públicas (*policymakers*) em relação à abordagem comportamental, centrada nas pessoas e informada por evidências empíricas, bem como o assessoramento por profissionais e *experts* na área, para viabilizar a criação de novas intervenções, se for o caso. Também se destaca nessa dimensão a possibilidade de os governos estabelecerem mecanismos para trazer evidências da ciência comportamental ao processo de elaboração de políticas públicas de modo relevante e útil, estimulando o compartilhamento de conhecimento e prática entre os servidores e demais participantes, ou seja, difundindo-se a capacidade técnica acerca do tema, com reflexos na mentalidade institucional (OECD, 2024b, p. 8).

Os 14 (quatorze) princípios para a incorporação e institucionalização da política pública comportamental citados no mais recente relatório da OCDE (2024b, p. 8-9, tradução nossa) são os seguintes, subdivididos conforme a dimensão considerada:

Liderança

1. Lideranças políticas solicitam e fazem referência favorável à ciência comportamental quando relevante e
2. Gestores constroem e mantêm institucionalmente o apoio dos líderes à ciência comportamental;

Objetivos

3. Líderes e gestores definem como a ciência comportamental pode auxiliar o poder público nos seus objetivos estratégicos;
4. Gestores monitoram o uso das evidências e experiências vindas da economia comportamental e o respectivo impacto na política governamental para viabilizar o seu aprimoramento;
5. Líderes e gestores estimulam o uso da ciência comportamental no desenho e aprimoramento de processos organizacionais internos, regras e incentivos;

Governança

6. Líderes alocam claramente a responsabilidade pela institucionalização da ciência comportamental aplicada, estabelecendo também elementos de *accountability*;

7. Líderes e gestores mobilizam recursos suficientes para assegurar que as políticas públicas, quando for o caso, sejam informadas por relevantes e confiáveis evidências oriundas da ciência comportamental;

Integração

8. Gestores inserem a ciência comportamental nas orientações (*guidelines*), padrões e procedimentos utilizados para o desenvolvimento, implementação e avaliação de políticas públicas;

9. Gestores asseguram que a economia comportamental é utilizada de modo responsável, aberto, com altos padrões de integridade para construir e manter uma relação de confiança entre *policymakers* e cidadãos;

10. Gestores apoiam processos e estruturas para coleta e análise de dados que facilitem diagnosticar questões comportamentais e avaliar opções de políticas públicas;

Capacidade

11. Gestores auxiliam no desenvolvimento da capacidade dos elaboradores de políticas públicas para aplicar as lentes da ciência comportamental ao seu trabalho;

12. Gestores desenvolvem meios sustentáveis para os elaboradores de políticas públicas acessarem a *expertise* em ciência comportamental;

13. Gestores asseguram que evidências vindas da economia comportamental possam ser úteis para informar os processos de elaboração de políticas públicas, de forma qualitativa;

14. Gestores elaboram mecanismos para disseminação e compartilhamento de conhecimento, como *networks* de *experts* em ciências comportamentais e apoiadores.

Ressalta-se que as categorias de atividades e os princípios mencionados, quanto à forma de implementação na prática e o destaque a ser dado a cada um, variam conforme o contexto e a própria maturidade institucional do governo ou da organização, em termos da experiência já obtida com a incorporação ao sistema da ciência comportamental aplicada. Assim, certas atividades, princípios e práticas mencionadas podem vir a se tornar irrelevantes com o passar do tempo, e outras necessidades podem surgir, conforme o nível de institucionalização da abordagem comportamental (OECD, 2024b, p. 97).

Não se trata, pois, de um modelo pronto e acabado ou de um guia estanque com orientações imutáveis a serem seguidas, admitindo-se flexibilizações conforme o contexto e o grau de institucionalização verificados em cada país. Até porque os governos e organizações não se desenvolvem da mesma forma no campo comportamental.

Aqueles que iniciaram o processo de institucionalização da economia comportamental há mais tempo tendem a estar em uma fase de maior maturidade, tendo já desenvolvido determinadas habilidades e métodos próprios para a aplicação da ciência comportamental às políticas públicas. Mesmo assim, ainda encontram desafios especialmente relacionados à transformação das experiências, dos dados obtidos e da pesquisa eventualmente realizada em sugestões que impactem as políticas públicas, regulação, legislação e processos de implementação, minimizando riscos, até porque tendem a realizar um trabalho de maior complexidade técnica, dada a maturidade institucional, nível de capacitação e qualificação alcançados (OECD, 2024b, p. 97-98).

Como é expressamente destacado no guia prático desenvolvido pela OCDE (2024b, p. 98), cada governo ou organização tem diferentes pontos de partida, sistemas políticos e objetivos a serem alcançados, o que significa que cada caminho para a integração e institucionalização da política pública comportamental será único e dependente do contexto²⁶⁵.

Além disso, o guia e os princípios nele citados devem ser atualizados conforme os novos desafios surjam, as administrações públicas refinem suas operações, e a própria ciência comportamental desenvolva novos *insights* e novos métodos de abordagem (OECD, 2024b, p. 109). Não se trata, pois, de guia pronto, acabado e definitivo, pelo contrário, esperam-se contínuas evoluções, o que demonstrará a própria evolução da ciência comportamental aplicada e de sua aplicação pelas administrações públicas.

Ainda, o desenvolvimento de políticas públicas que se mostrem adequadas e efetivas imprescinde da consideração do comportamento humano, o que pode determinar o sucesso ou o fracasso da iniciativa ou intervenção, além de impactar o compasso de mudanças nas sociedades (OECD, 2024b, p. 10). Nesse sentido, a ciência comportamental aplicada pode auxiliar as administrações públicas na análise de desafios e na busca de soluções efetivas baseadas em modificações comportamentais, aumentando a probabilidade de sucesso.

O uso da ciência comportamental aplicada tem aptidão para influenciar as diversas etapas do ciclo das políticas públicas (OECD, 2024b, p. 14), a seguir

²⁶⁵ Na redação original (OECD, 2024b, p. 98): *Every government and organisation will have different starting points, policy systems, and end goals, meaning every path to mainstreaming behavioural public policy will be unique and context-dependent.*

mencionadas: (a) identificação do problema; (b) análise do problema; (c) desenho da política pública; (d) avaliação da política pública; (e) implementação; (f) monitoramento e avaliação.

A partir do monitoramento e avaliação (última etapa), é possível a descoberta de novos desafios e objetivos a serem alcançados, ou seja, tem-se a identificação de um novo problema, reiniciando-se o ciclo acima referido.

Na fase de “identificação do problema” (OECD, 2024b, p. 13), a ciência comportamental aplicada auxilia também a identificar os objetivos a serem alcançados, a partir do enfoque dado ao comportamento humano, priorizando-se questões em que a ação efetivamente realizada (comportamento e decisão adotados) destoa dos interesses pessoais e também sociais a longo prazo.

Quanto à “análise do problema”, a compreensão de como os indivíduos ou determinados grupos fazem escolhas, bem como da influência exercida pelo contexto (sociocultural, informacional, etc.) e pelo enquadramento permite aos responsáveis pela elaboração de políticas públicas a análise mais acurada da realidade, possibilitando o desenho de opções potencialmente mais efetivas (OECD, 2024b, p. 13).

No que se refere à etapa relacionada ao “desenho da política pública”, a ótica trazida pela ciência comportamental auxilia na escolha de instrumentos mais apropriados para o alcance dos resultados almejados, possibilitando, inclusive, o aprimoramento de modelos tradicionais, especialmente relacionados à regulação, incentivos ou campanhas comunicativas, a partir da consideração a elementos capazes de influenciar as escolhas e decisões (OECD, 2024b, p. 14). Também nesta etapa é verificado se a intervenção baseada em ciência comportamental é apropriada e suficiente para a solução do problema, ou se é necessária uma intervenção mais estrutural ou sistêmica, de cunho sancionatório, por exemplo.

Na fase de “avaliação”, tem-se a promoção de métodos de avaliação para a testagem da efetividade das opções e dos serviços sob análise, geralmente em um projeto piloto, com o objetivo de medir os resultados comportamentais alcançados, bem como reduzir algumas das incertezas e riscos associados à novas intervenções governamentais, antes de aplicá-las em larga escala para toda a população. Considerando-se o auxílio que a ciência comportamental traz aos governos para que os recursos limitados sejam aplicados a políticas públicas com maior chance de

sucesso, tem-se a maximização da responsabilidade e efetividade na utilização de recursos públicos (OECD, 2024b, p. 14).

Na etapa de “implementação”, por sua vez, a ciência comportamental pode auxiliar na tomada de decisão sobre como a política pública deve ser implementada, também trazendo elementos para a otimização e aprimoramento de programa ou serviço já em funcionamento, para se alcançar melhores resultados. Ainda nessa etapa, seu uso pode ajudar na criação de medidas para estimular a conformidade e também atividades de *enforcement* (OECD, 2024b, p. 14).

Por fim, na etapa de “monitoramento e avaliação”, é possível aferir e mensurar o êxito ou não da política implementada, o que é facilitado pela anterior definição clara e tangível dos objetivos e mudanças comportamentais pretendidas. Aqui, são relevantes as auditorias de *sludge*, já mencionadas, bem como a priorização da transparência, divulgando-se os resultados obtidos mediante os *insights* comportamentais, de modo a se estabelecer uma relação de confiança com os cidadãos (OECD, 2024b, p. 14).

Nota-se que a utilização da economia comportamental, no âmbito da elaboração, desenvolvimento e implementação de políticas governamentais, é capaz de enriquecer todo o processo, em todas as suas etapas, a partir da compreensão mais realista do comportamento humano. Possibilita-se, assim, a construção e a modelagem de uma intervenção que apresente melhor custo-benefício, reduzindo-se riscos e aumentando a probabilidade de sucesso.

Ressalta-se que a complexidade dos problemas atuais exige abordagem multidisciplinar, criativa e inovadora. Contudo, nem sempre as intervenções comportamentais são recomendáveis ou suficientes para se alcançar o resultado pretendido. Mas nos casos em que as intervenções comportamentalmente informadas sejam recomendáveis, o seu uso é desejável, dados os significativos resultados obtidos pelas administrações públicas, geralmente a baixo custo.

Visivelmente, houve significativa transformação na prática e na institucionalização da “política pública comportamental” na última década (2014 a 2024), segundo reporta a OCDE (2024b, p. 12). Tal fato é constatado a partir da expansão da mera realização de testes para modificações na arquitetura da escolha (basicamente criação de *nudges*), para o uso muito mais amplo da ciência comportamental, de maneira multidisciplinar.

Na atualidade, tem-se o embasamento em evidências e testes empíricos, o desenvolvimento de uma mentalidade centrada nas pessoas, incluindo a preocupação com o *design* e a experiência do usuário, a avaliação contínua e o uso de dados como elementos utilizados para o desenvolvimento de políticas públicas, pautados pela economia comportamental (no sentido amplo adotado nesta tese, ou seja, como sinônimo de ciência comportamental aplicada).

Como exemplos concretos da utilização da ciência comportamental aplicada para aprimorar as políticas públicas, é possível citar (OECD, 2024b, p. 13): questionamentos em relação ao melhor enquadramento do problema; a condução de experimentos piloto para testar cientificamente intervenções governamentais; o aumento de intervenções a partir de *behavioural insights* que tenham obtido resultados positivos; a preocupação em realizar a comunicação com o público de modo mais acessível, etc.

A partir da leitura dos documentos publicados pela OCDE e das recomendações neles inseridas acerca do uso da ciência comportamental aplicada no âmbito das políticas públicas, vê-se que houve flagrante e significativa ampliação da sua utilização em diversos países no decorrer do tempo.

Inicialmente restrita aos *nudges* e a modificações da arquitetura da escolha, atualmente a economia comportamental é percebida nas várias etapas do ciclo das políticas públicas, abarcando o processo de elaboração, implementação e avaliação, além de estar também presente em metodologias para o aprimoramento das políticas públicas já existentes, que passam a considerar questões comportamentais e testagem empírica²⁶⁶.

O olhar para os problemas sociais e econômicos a partir das lentes da economia comportamental, buscando-se abordagens que transcendem a perspectiva tradicional voltada ao mero estabelecimento de incentivos financeiros

²⁶⁶ Nesse processo de experimentação e testagem, admite-se que eventuais resultados diferentes do esperado (que seriam reputados como falhas) compõem e se configuram como parte integrante do processo de descoberta e inovação na área da ciência comportamental aplicada. Trazer esta prática para o ciclo que envolve o desenho, o desenvolvimento e a aplicação/implementação de política pública mostra-se relevante e caracteriza uma abordagem inovadora, diferente da tradicionalmente adotada. A propósito, cita-se o seguinte trecho do relatório da OCDE (2024b, p. 36), que corrobora o que afirmado: *Behavioural science has a role throughout the policy cycle. Policy makers should identify when a policy issue involves human behaviour, look for or build evidence of what might work, assess the rigour and applicability of the evidence in this context, adapt the evidence to inform the design of potential policy interventions, test those behaviourally informed interventions through pilots or experiments, and then implement the selected policy at scale.*

(*carrots*) ou penalidades/sanções (*sticks*), já não é mais novidade no âmbito do setor público em diversos países do mundo.

Nota-se, pois, um processo gradual de incorporação da ciência comportamental aplicada pelo setor público. É relevante mencionar que geralmente os sistemas políticos são historicamente moldados, reproduzindo padrões, que se tornam tradições e valores institucionais de determinada organização (OECD, 2024b, p. 57). Nesse contexto, a realização de novas práticas e a mudança de mentalidade só ocorrem a partir de estímulos e da modificação de processos, o que já vem ocorrendo em vários países²⁶⁷ em relação ao ciclo de políticas públicas e ao uso de *insights* comportamentais.

Sob essa perspectiva, o trabalho realizado pela OCDE, com destaque para as publicações e recomendações acima referidas, teve e tem um papel relevante em todo esse processo de institucionalização e incorporação de *insights comportamentais* na agenda pública e governamental de vários países, inclusive do Brasil.

Espera-se, ainda, um futuro de ampliação das descobertas e dos usos da ciência comportamental aplicada, consolidando-se um verdadeiro “ecossistema” comportamental, com a participação integrada nesse ambiente de acadêmicos, instituições de pesquisa, governos, organizações públicas e privadas, estabelecendo-se, assim, uma verdadeira cultura comportamental, a partir da familiarização de diversos agentes integrantes da sociedade com essa temática.

A seguir, proceder-se-á ao detalhamento das orientações e recomendações da OCDE especificamente relacionados à atuação da administração tributária e ao respectivo uso de *insights* comportamentais.

²⁶⁷ A esse respeito, citam-se os seguintes países como referência pela consolidação no uso da ciência comportamental aplicada. Na Holanda, é obrigatório que os formuladores de políticas públicas levem em consideração a “capacidade dos cidadãos de agir conforme pretendido” (OECD, 2024b, p. 66). A avaliação de impacto regulatório, nesse mesmo país, estimula a consideração e produção de evidências oriundas da economia comportamental, além de incluir uma série de questões para estimular os responsáveis pela elaboração de políticas públicas a considerarem a abordagem comportamental. Na União Europeia, a ciência comportamental tem sido incluída em guias e orientações oficiais para a preparação, implementação e avaliação de políticas, medidas e programas financeiros (OECD, 2024b, p. 66). Canadá, Israel e Reino Unido também podem ser citados pela atuação na difusão da cultura de aprendizado, de experimentação e de uso de *insights* comportamentais nas várias etapas do ciclo de políticas públicas (OECD, 2024b, p. 66).

4.3. DETALHAMENTO DAS RECOMENDAÇÕES DA OCDE EM RELAÇÃO À ATUAÇÃO DAS ADMINISTRAÇÕES FISCAIS – *NUDGES* FISCAIS, *INSIGHTS* COMPORTAMENTAIS E ESTÍMULOS À CONFORMIDADE FISCAL

Cumpre referir que o Brasil atua há algum tempo como membro, associado ou observador em órgãos da OCDE relacionados às práticas tributárias e à administração fiscal, especialmente o *Forum on Harmful Tax Practices* e o *Forum on Tax Administration*, criado em 2002, do qual figura como membro. Como destacam Thorstensen e Nogueira (2020, p. 30-31), houve a celebração de acordo de cooperação entre a República Federativa do Brasil e a OCDE, que estabelece o diálogo e a cooperação institucionalizada em diversas áreas.

Essa parceria de longa data com a OCDE e também com o G-20, ressaltam os autores (THORSTENSEN; NOGUEIRA, 2020, p. 31), levou o país a participar como membro do Fórum Global sobre Transparência e Trocas de Informações para Fins Fiscais desde 2009, e também a atuar em colaboração com o Plano de Ação sobre a Erosão da Base Tributária e Transferência de Lucros (BEPS), lançado em 2013.

Especificamente quanto aos *insights* comportamentais e o aprimoramento das administrações tributárias, a OCDE, no âmbito do *Forum on Tax Administration*, publicou no ano de 2021 um guia denominado de *Behavioural Insights for Better Tax Administration* (OECD, 2021a).

Esse documento traz recomendações/orientações, observações e casos reais compartilhados pelos países membros, com o objetivo de demonstrar como a ciência comportamental aplicada pode ser utilizada para aprimorar a atuação da administração tributária, os serviços prestados aos contribuintes, a produtividade, bem como otimizar estratégias voltadas à conformidade fiscal (*tax compliance*).

De forma resumida, os objetivos principais do documento são demonstrar os vários meios através dos quais os *insights* comportamentais podem respaldar e auxiliar a atuação das administrações tributárias, bem como estabelecer orientações (*guidance*) para a formação/construção das capacidades técnicas necessárias para tanto (OECD, 2021a, p. 2).

Os principais aspectos trazidos pela OCDE nesse documento serão aqui abordados, a fim de possibilitar a percepção da visão da organização sobre a utilização pelas administrações tributárias de *insights* comportamentais e de elementos trazidos pela economia comportamental.

No próximo Capítulo, serão referidos com mais detalhes casos concretos brasileiros. A finalidade é cotejar se modificações recentes identificadas no Brasil, especialmente na relação entre a administração tributária e os contribuintes, trazem elementos comportamentais e/ou podem ser justificadas e compreendidas sob a perspectiva da economia comportamental, também considerando as recomendações, orientações e observações trazidas pela OCDE e que serão a seguir explicitadas.

A partir da melhor compreensão das decisões e comportamentos humanos reais, o que permite a identificação de *insights* para orientar as intervenções e as políticas públicas, com o objetivo de alcançar maior efetividade, o campo tributário também se mostra propício às incursões comportamentais, com destaque para o incremento da conformidade fiscal.

A esse respeito, as presunções acerca do comportamento racional, que permeavam a economia tradicional, e conseqüentemente, o desenho de políticas públicas, também determinavam as estratégias adotadas pela administração tributária. Com a ascensão da economia comportamental, trazendo uma abordagem diferenciada acerca do que influencia a tomada de decisões e a adoção de determinados comportamentos, surgem novas perspectivas também nessa área.

Busca-se, assim, a utilização da economia comportamental para o desenho de estratégias mais exitosas, a partir do conhecimento mais aprofundado dos comportamentos e da resposta efetiva da população e agentes econômicos às políticas públicas, eventos, intervenções e ao próprio contexto existente. No âmbito tributário, os *insights* comportamentais podem ser aplicados para informar uma ampla gama de objetivos estratégicos, especialmente relacionados ao incremento do comportamento de conformidade, em diversas situações (OECD, 2021a, p. 1).

Para concretizar tal desiderato, o primeiro passo é aferir a viabilidade do uso da economia comportamental, bem como identificar a intervenção comportamental mais viável, se a “melhor” intervenção deve ser realizada de modo isolado, ou servir para complementar outras medidas já adotadas, etc. Vê-se que o desenho da política pública e da intervenção governamental, a partir da utilização de elementos comportamentais, passa a ser um trabalho que agrega um maior número de variáveis, além de estar voltado a resultados práticos e efetivos, que devem ser continuamente monitorados e avaliados.

Os *insights* comportamentais, como destaca a OCDE (2021a, p. 1), proporcionam oportunidades de aprimorar a efetividade, além de permitirem a identificação de caminhos para alterações proativas nos sistemas e práticas governamentais como um todo, inclusive no sistema tributário. O desenvolvimento de novas estratégias ou mesmo a utilização de estratégias já consolidadas a partir de um olhar comportamentalmente informado possibilita às administrações tributárias estarem melhor equipadas e adaptadas para um cenário de contínua modernização da administração fiscal²⁶⁸.

As seções do guia da OCDE denominado *Behavioural Insights for Better Tax Administration* estão assim organizadas (OECD, 2021a, p. 1): (a) introdução ao campo da ciência comportamental e aos *insights* comportamentais, explicando como podem ser utilizados para alterar o tradicional pensamento econômico; (b) aplicações para/pela administração tributária, explicitando os benefícios que podem ser alcançados em decorrência do uso da ciência comportamental; (c) *insights* comportamentais na prática, com exemplos concretos, além de prospecções e considerações estratégicas; (d) considerações práticas sobre a capacitação necessária para iniciar e desenvolver o uso da ciência comportamental no meio organizacional.

Administrações tributárias de diversos países atualmente reconhecem os *insights* comportamentais como uma importante ferramenta no desempenho de suas funções²⁶⁹.

Dentre as principais intervenções envolvendo *insights* comportamentais, facilitando a atuação das administrações fiscais, é possível citar as seguintes, expressamente mencionadas no guia da OCDE (2021a, p. 2): (a) redução de 33% (trinta e três por cento) no número de contribuintes devedores de impostos através de mudanças comportamentais em processos; (b) melhora no índice de pagamentos tempestivos de tributos relacionados à renda com mudanças de baixo custo nas

²⁶⁸ Transcreve-se a redação original (OECD, 2021a, p. 1): *Behavioural insights provides opportunities to improve effectiveness across all functions, while also identifying paths for upstream, proactive changes. Developing new strategies and considering existing ones through a behaviourally informed lens will leave tax administrations better equipped to handle the ever-changing landscape of modern tax administration.*

²⁶⁹ No ano de 2020, uma pesquisa conduzida pelo *Forum on Tax Administration* (FTA), apontou que 73% dos respondentes reconheceram os *insights* comportamentais como parte da estratégia utilizada pela organização onde atuavam. Estima-se que um terço dos membros da FTA se utilizam da ciência comportamental e dos *insights* dela decorrentes (OECD, 2021a, p. 2).

comunicações, acarretando significativo incremento da receita coletada e prevenção de débitos futuros; (c) redução de incorreções nas declarações de renda e despesas através de formulários e declarações pré-preenchidas; (d) redução de pagamento indevido de benefícios a contribuintes inelegíveis; (e) aumento de divulgações voluntárias (*voluntary disclosures*) dos contribuintes e relatórios de riqueza, em patamar superior a 30% (trinta por cento); (f) aumento do uso de serviços online, em mais de 20% (vinte por cento).

Vê-se, pois, que os *insights* comportamentais são capazes de auxiliar no incremento da conformidade fiscal, mediante a compreensão dos comportamentos dos contribuintes e do que os influencia, possibilitando, assim, o desenho de intervenções mais efetivas para a modificação ou modelação desses comportamentos.

A utilização de *insights* comportamentais pelas administrações tributárias traz novas estratégias, distintas daquelas tradicionalmente utilizadas para combater o comportamento de *noncompliance* - fiscalizações, sanções e multas expressivas. Essas estratégias tradicionais pautam-se predominantemente pelos modelos econômicos tradicionais, que afirmam que as decisões dos indivíduos são baseadas em cálculos racionais do custo e benefício envolvidos, o que também se aplicaria à conformidade fiscal.

Diferentemente, os *insights comportamentais*, na sua essência, alicerçam-se na compreensão de decisões e comportamentos, inclusive aqueles considerados “menos lógicos e irracionais”, aproveitando elementos dessa compreensão para desenhar políticas públicas e intervenções governamentais mais adequadas à realidade (OECD, 2021a, p. 3). Essa nova forma de pensar a questão, a partir da ciência comportamental, trouxe importantes modificações aos métodos até então utilizados, tais como a preocupação com a arquitetura dos próprios sistemas e também com a apresentação das escolhas (enquadramento ou *framing*).²⁷⁰

Fatores individuais, sociais e ambientais passam a ser relevantes para a compreensão mais acurada e precisa do comportamento real dos seres humanos, na área tributária, dos contribuintes. Consequentemente, também se tornam

²⁷⁰ A propósito, afirma a OCDE (2021a, p. 3) que: *Behavioural insights are fundamentally about understanding decisions and behaviours – including the less logical and irrational ones – and leveraging that understanding to design practical policies and interventions. This has led to important modifications to traditional methods, such as guiding behavior via the architecture of systems or the presentations of choices.*

relevantes para o desenho de novos modelos ou adequação de práticas já existentes (OECD, 2021a, p. 4).

Como exemplos de fatores individuais, pode-se citar a aversão à perda e a constatação de que o excesso de informação pode provocar decisões impulsivas ou mesmo a inação do destinatário. Os fatores sociais decorrem da percepção de que os seres humanos são seres sociais que se importam com o que os outros pensam, buscando apresentar uma imagem positiva de si mesmos.

No âmbito tributário, o estabelecimento de uma relação de confiança com a autoridade pode ser relevante para a adoção de determinados comportamentos, como aceitar negociar ou realizar uma transação, por exemplo. Trata-se do “efeito do mensageiro”, ou seja, uma autoridade confiável ou a pessoa com quem se tem uma relação previamente estabelecida, tem maior probabilidade de ser ouvida com atenção e de a informação por ela repassada ser aceita e considerada, dada a credibilidade do mensageiro. Ainda, outro fator social relevante é a *reciprocidade*, que se constitui em uma norma social, caracterizada pelo fato de que as pessoas possuem um senso de obrigação em relação aqueles que fizeram algo a seu favor (OECD, 2021a, p. 4).

Assim, conforme descreve a OCDE (2021a, p. 4), um tratamento justo e a realização de esforços por parte da administração tributária para auxiliar o contribuinte, esclarecendo eventuais dúvidas e prestando orientações, pode encorajá-lo a também agir de forma condizente, ou seja, realizar esforços para prestar informações mais acuradas e agir com correção perante a administração tributária, em reciprocidade.

Quanto aos fatores ambientais (OECD, 2021a, p. 5), estão relacionados ao fato de que muitos dos nossos comportamentos são inconscientes e decorrem do contexto. Assim, a saliência e o destaque dado à determinada informação, às instruções para o preenchimento de formulários e documentos tributários, ou mesmo às fiscalizações realizadas, pode afetar o comportamento dos contribuintes. Da mesma forma, tem-se a preocupação com a arquitetura da escolha. Nesse sentido, a apresentação física e também a ordem das opções importam e passam a ser relevantes.

Destaca-se que esses fatores (individuais, sociais e ambientais) estão interconectados e podem influenciar uns aos outros, em decorrência exatamente do caráter multifacetado do comportamento humano (OECD, 2021a, p. 5).

Em relação especificamente à busca por mecanismos para estimular o comportamento dos contribuintes de conformidade fiscal (*tax compliance*), como destaca a OCDE (2021a, p. 6), a identificação do que efetivamente influencia esses comportamentos traz melhores opções sobre como estabelecer a interação entre a administração tributária e os contribuintes.

A economia comportamental possibilita o surgimento de novas ferramentas para identificar e modelar essas influências, auxiliando no processo de modernização da administração tributária. Segundo a OCDE (2021a, p. 6), diversas administrações tributárias, em cooperação com cientistas comportamentais, estão atualmente investigando e realizando experimentações sobre como modificar determinados comportamentos dos contribuintes, de modo geral, e também conforme segmentos específicos, modelando intervenções a partir de princípios comportamentais.

Exemplos concretos de intervenções comportamentais citados pela OCDE (2021a, p. 9), alguns dos quais também passíveis de serem classificados como *nudges*, são a seguir referidos: (a) para despertar a atenção dos contribuintes, lembretes curtos e com mensagem clara podem ser utilizados, assim como a simplificação do texto e da linguagem, o uso de elementos visuais e o destaque à informação central da mensagem; (b) simplificação de procedimentos e uso ou modificação de opções padrão (ações pré-selecionadas, etc.), bem como prestação de auxílio aos contribuintes para que consigam se regularizar ou manter a regularidade fiscal; (c) incentivo à compreensão e uso da persuasão destacando comparações que demonstrem o alto índice de conformidade fiscal dos contribuintes em situação similar, evidentemente se tal informação for verdadeira, além de fazer uso de comunicações personalizadas que apontem claramente as consequências da inação; (d) ações relativas à credibilidade do sistema, aumentando a visibilidade de situações de *enforcement*, inclusive através da imprensa e meios de comunicação, além do uso de mensagens dissuasórias do comportamento de *noncompliance*, com a previsão de sanções e punições adequadas. A ideia aqui é que os contribuintes saibam, tenham a percepção e acreditem efetivamente que os comportamentos de *noncompliance* são passíveis de detecção, gerando consequências negativas.

É importante considerar que a utilização da ciência comportamental aplicada permite a atuação diferenciada e a realização de mudanças proativas no desenho do sistema e nas estratégias empregadas, que deixam de ter o caráter meramente

reativo, como a tradicional aplicação de multas e sanções punitivas, incidentes após a detecção do comportamento de inconformidade. A ideia é que essa nova abordagem, de natureza comportamental, traga a possibilidade de novas estratégias à administração tributária, de caráter preventivo, tais como: a automação de atividades, eliminando e reduzindo oportunidades de comportamentos de inconformidade, o auxílio e a prestação de informações para o esclarecimento de dúvidas, etc. (OECD, 2021a, p. 10).

Os recursos tecnológicos atualmente existentes, mediante a informatização, automação de procedimentos e cruzamento de dados, permitem e facilitam o monitoramento de riscos, a detecção de erros e inconsistências, constituindo uma ferramenta importante para a modernização da administração tributária, além de facilitar a análise sob a perspectiva comportamental. É exatamente esse estágio tecnológico que permite uma abordagem inovadora, com nuances comportamentais e o desenvolvimento de novas estratégias de atuação.

É possível, por exemplo, que as administrações fiscais monitorem e avaliem padrões de comportamento em determinado setor econômico, e como esse padrões se modificam em resposta a novas políticas, sanções, auditorias, etc. A partir daí, tem-se a possibilidade de utilização de *insights* comportamentais para otimizar as estratégias (OECD, 2021a, p. 15).

As estratégias bem sucedidas prescindem de experimentação e análise. Meras presunções e intuições sobre o que influenciaria os comportamentos dos contribuintes não são suficientes, se destituídas de comprovação material, até porque é possível que determinadas intervenções funcionem para alguns grupos, mas não para outros.

A título exemplificativo, as concepções tradicionais de que a conformidade fiscal seria consequência direta e exclusiva do aumento de punição (aplicação de sanções) ou da fiscalização, podem ter o efeito contrário a longo prazo. Tais estratégias, a partir da perspectiva comportamental, podem até mesmo se revelar contraproducentes, uma vez que estimulam a desconfiança e o comportamento de inconformidade dos contribuintes no decorrer do tempo (OECD, 2021a, p. 6).

Há circunstâncias, porém, em que é necessário o uso de penalidades e sanções para desencorajar comportamentos deliberados de inconformidade, fundados na escolha racional, como no caso de devedor contumaz. Contudo, há também situações em que o comportamento de inconformidade resulta de outros

fatores, como por exemplo, um erro contábil ou matemático não intencional. Não há como casos distintos como os relatados serem tratados de forma idêntica, daí porque se defende o uso combinado de diferentes estratégias voltadas à conformidade fiscal, o que é corroborado pela OCDE (2021a, p. 8).

Nota-se, pois, que a utilização de novos métodos para compreender as respostas comportamentais e testar as intervenções para modular comportamentos tem o potencial de auxiliar na construção de políticas públicas e procedimentos mais confiáveis e efetivos, além de balizar um processo decisório (no âmbito das escolhas públicas) mais pautado em evidências e não meramente em suposições (OECD, 2021a, p. 6). Ressalta-se que a identificação e o desenho da intervenção apropriada depende do que efetivamente está influenciando o comportamento, bem como do que se mostra tecnicamente factível em determinado contexto.

A OCDE também faz menção ao tratamento diferenciado conforme o histórico do devedor. Para tanto, exemplifica o cenário de dois contribuintes em situação de inadimplemento: um deles rotineiramente apresenta atrasos no cumprimento da obrigação fiscal, ao passo que o outro contribuinte tem um histórico de regularidade fiscal. Segundo a OCDE (2021a, p. 8), seria possível pensar em intervenções diferenciadas, ou seja, tratamento específico a cada contribuinte.

Apesar de não referido expressamente pela OCDE no relatório em questão (OECD, 2021a), poder-se-ia pensar em uma espécie de cadastro fiscal positivo, com tratamento diferenciado e benéfico aos “bons” contribuintes, ou seja, aqueles que mantêm um histórico positivo de regularidade fiscal e de relacionamento com a administração tributária. Esse instituto será melhor analisado no próximo capítulo, a partir da previsão normativa brasileira.

Da mesma forma, contribuintes que possuam histórico de falta de transparência ou cooperação, além de comportamento recalcitrante de inconformidade fiscal, sem descurar daqueles que atuem de modo fraudulento, devem estar sujeitos à rigorosa fiscalização e sanções punitivas, aptas a gerarem o efeito de dissuadir a recorrência desses comportamentos do próprio fiscalizado e também de outros contribuintes. O sistema, portanto, deve prever todas as ferramentas necessárias.

A forma de comunicação com os contribuintes também é tema de destaque referido pela OCDE (2021a, p. 17). A aplicação de *insights* comportamentais nesse campo, especialmente relacionados a como o *enforcement* é comunicado, traz

consequências para a confiabilidade do sistema e para a dissuasão do comportamento de inconformidade. Como eventos recentes têm maior impacto na percepção dos indivíduos, que tendem a percebê-los como rotineiros, a divulgação de operações de combate à fraude fiscal realizadas recentemente, a título exemplificativo, tendem a causar impacto, gerando a impressão e a percepção coletiva de aumento da fiscalização.

Além disso, em locais e contextos onde há alto índice de *compliance* voluntário, a comunicação desse fato é capaz de reforçar as normas sociais de conformidade. A divulgação de “listas” indicativas dos descumpridores e devedores tributários²⁷¹ pode trazer resultados efetivos se houver a percepção da existência de um custo econômico e social em estar nessa lista (OECD, 2021a, p. 17).

Os elementos acima explicitados permitem a compreensão de como a economia comportamental pode e está sendo aplicada pelas administrações tributárias, e a relevância que o tema possui para a OCDE, que publicou uma série de documentos sobre a ciência comportamental aplicada às políticas públicas, recomendando fortemente sua implantação e a capacitação técnica a respeito do tema.

A propósito, menciona-se que os relatórios comparativos sobre as administrações tributárias dos países, publicados periodicamente pela OCDE desde o ano de 2004, sob o título *Tax Administration – Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies*, têm ressaltado em suas edições mais recentes a adoção de *insights* comportamentais, inclusive na última edição, publicada em 2023 (OECD, 2023, p. 63-66), o que corrobora a relevância dada ao tema pela organização. Também se evidencia a intenção de difundir as boas práticas das administrações tributárias relacionadas à economia comportamental.

No relatório em questão (OECD, 2023, p. 64), é expressamente reconhecido que as edições anteriores da série viram um aumento expressivo de relatos das

²⁷¹ No Brasil, nessa perspectiva destacada pela OCDE, foi criado pela PGFN o aplicativo para celular (APP) denominado de “Dívida Aberta”, com o intuito de divulgar os devedores inscritos em dívida ativa, em cumprimento ao princípio da transparência ativa, de modo a estimular que os consumidores optem pelas empresas e prestadores de serviços que estejam em regularidade fiscal, possibilitando a efetiva participação social no controle da dívida ativa. Inicialmente, estavam disponíveis apenas dados inscritos em Dívida Ativa da União. Atualmente, há acordos de cooperação já estabelecidos com os estados do Rio Grande do Sul e São Paulo, além de negociações em curso com os estados do Pará, Paraíba, Pernambuco, Rio de Janeiro e os municípios de Belo Horizonte e Joinville, conforme se infere do artigo *Aplicativo Dívida Aberta vai receber dados de devedores de impostos de São Paulo...* (2023).

administrações tributárias informando a utilização de *insights* comportamentais para influenciar a conformidade fiscal voluntária, a ponto de 3/4 (três quartos) das administrações dos países reportarem o uso de metodologias e/ou técnicas comportamentais, no ano de 2021.

Diante da complexidade das questões atuais, tem-se a necessidade de dinamismo e de maior flexibilidade das políticas públicas, associada à modernização das administrações tributárias, servindo os *insights* comportamentais como instrumentos, mas não os únicos, para tal desiderato.

4.4 A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL NA UTILIZAÇÃO DE *NUDGES* E *INSIGHTS* COMPORTAMENTAIS, COM DESTAQUE PARA CASOS REFERIDOS NO RELATÓRIO DA OCDE DE 2017 (*BEHAVIOURAL INSIGHTS AND PUBLIC POLICY*)

No relatório da OCDE intitulado *Behavioural Insights and Public Policy – lessons from around the world* (OECD, 2017a) são apresentados e descritos casos concretos de aplicação de *insights* comportamentais.

Os casos a seguir apresentados foram selecionados por estarem relacionados a dois itens temáticos específicos, que se coadunam ao objeto de pesquisa desta tese, quais sejam: o aprimoramento do serviço público e a tributação.

4.4.1 Aprimoramento do Serviço Público

Quanto ao primeiro item (aprimoramento do serviço público), a maioria das experiências relatadas diz respeito ao aprimoramento da comunicação com o cidadão destinatário, através da melhora da comunicação, mediante a utilização de linguagem simples e de tratamento direcionado, personalizado, com a indicação do nome, por exemplo. Também é dado enfoque à saliência (destaque) da informação relevante a ser considerada e ao enquadramento, ou seja, à forma de apresentação da informação, inclusive mediante ilustrações, quando for o caso.

Cita-se como exemplo do que acima mencionado a experiência do governo dinamarquês (OECD, 2017a, p. 311-313), com o propósito de criar um modelo específico de comunicação entre a Autoridade de Negócios Dinamarquesa e certos empreendimentos/comércios, que comumente não respondiam ou respondiam de modo insuficiente ao modelo de comunicado/e-mail anteriormente existente.

O novo modelo elaborado, utilizando os *insights comportamentais* acima mencionados, gerou o aumento significativo do índice de resposta e atendimento da solicitação (incremento de 42%), acarretando a economia de custos operacionais relacionados à nova emissão de comunicações e à reanálise pelos servidores públicos, anteriormente necessários.

De forma similar, a Autoridade de Conduta Financeira no Reino Unido também testou títulos de e-mails para atrair a atenção e superar a inércia de empresas, instruindo-os com vídeos explicativos acerca do procedimento que devia ser realizado para o requerimento de determinada autorização. Esclarece-se o experimento: como *insights* comportamentais, houve a utilização de linguagem mais personalizada, com a menção ao nome da empresa, e também a redação com reciprocidade (exemplo de mensagem: "Nós fizemos este vídeo para auxiliá-lo [...]"), tendo sido reportados resultados positivos (OECD, 2017a, p. 319-321).

Na Espanha, o Ministério para Finanças e Administração Pública colheu sugestões dos cidadãos para aprimorar os canais de comunicação em plataformas digitais, também buscando a simplificação de processos e facilitando o acesso a informações sobre as atividades da administração pública, além de apresentar *designs* mais amigáveis, o que permitiu mais efetividade na comunicação com os cidadãos (OECD, 2017a, p. 314-315).

A prefeitura de Boston, nos Estados Unidos, buscou o aumento da confiança, apoio e engajamento da população nas atividades governamentais, utilizando-se da transparência. Através da criação de aplicativo de celular, que possibilita aos cidadãos a submissão de solicitações ao governo municipal, referentes a realização de reparos (fechamento de buracos, troca de lâmpadas queimadas na iluminação pública, etc.) e limpeza nas vias públicas, passaram a ser enviadas aos residentes as imagens do atendimento dos pedidos e dos consertos realizados. A intervenção (envio das imagens do trabalho realizado) gerou um incremento das solicitações em quase 20% (vinte por cento) nos meses seguintes, concluindo-se que a transparência operacional teve efeito positivo no índice de confiança e de engajamento dos munícipes com a administração municipal (OECD, 2017a, p. 322-323).

4.4.2 Tributação

O relatório da OECD (2017a) traz um capítulo exclusivo sobre o tópico tributação. As experiências relatadas referentes à tributação estão relacionadas predominantemente a intervenções voltadas ao incremento da conformidade fiscal (*tax compliance*).

Os *nudges* mais comuns referidos associam-se ao endereçamento de mensagens ou cartas (de cobrança) pela administração tributária, com remodelações em seu conteúdo, seja através de simplificação da linguagem ou mesmo de utilização de normas sociais para incentivar o comportamento de *compliance*.

No Canadá, a *Canada Revenue Agency (CRA)* fez um experimento com o uso de *nudges* na comunicação enviada para os contribuintes, a partir de quatro grupos (amostras): (a) o Grupo 1 recebeu uma carta destacando o fato de que a maioria dos contribuintes cumpre suas obrigações, com o objetivo de testar se a mensagem referente a normas sociais aumenta a conformidade; (b) o Grupo 2 recebeu uma carta com informação simplificada, buscando-se testar o princípio da simplificação no incremento do índice de *compliance*; (c) o Grupo 3 recebeu uma carta de *compliance*; (d) o Grupo 4 (grupo controle) recebeu uma carta/comunicação padrão já utilizada pela agência canadense, contendo um formulário pré-preenchido para pagamento da contribuição devida. Como resultado, identificou-se que as cartas enviadas aos Grupos 1 e 2, respectivamente, destacando a norma social e focando na simplificação, foram significativamente mais efetivas do que as recebidas pelos demais grupos (OECD, 2017a, p. 326-328).

Também é relatado um caso concreto do Reino Unido, conduzido pelo BIT (*Behavioural Insights Team*), em que houve a modificação do teor de cartas encaminhadas aos devedores, para servirem de lembretes e possíveis estímulos à conformidade fiscal. As cartas incluíam normas sociais, com diferentes enquadramentos, e também *nudges* relativos a informações sobre os benefícios oriundos do pagamento de tributos, como a prestação de serviços públicos, a construção de escolas, etc. Posteriormente, os resultados foram analisados em comparação com o grupo controle, que recebeu as cartas padronizadas já utilizadas cotidianamente, tendo-se percebido que houve um incremento mensurável na regularização dos tributos devidos (OECD, 2017a, p. 341-343).

Na Nova Zelândia, o órgão equivalente à Receita Federal no Brasil, denominada naquele país de *Inland Revenue*, tem buscado trabalhar de forma mais centrada no contribuinte/usuário, nas suas interações com os cidadãos. Para alcançar tal objetivo, vem se utilizando de *insights* comportamentais para melhor compreender o(s) comportamento(s) dos cidadãos/contribuintes, com a finalidade de aprimorar a sua inter-relação com eles (OECD, 2017a, p. 336).

Foram realizados experimentos para modificar o contexto relativo à resolução do(s) débito(s) do(s) contribuintes. Uma equipe foi treinada especificamente em relação à abordagem voltada à resolução do débito existente, tendo obtido resultados positivos quanto ao decurso de tempo até se alcançar a solução, bem como quanto ao montante recuperado. Concluiu-se que a melhor compreensão dos fatores que influenciam a tomada de decisão pode efetivamente ser utilizada para aprimorar os resultados de *compliance*, reconhecendo-se que prestar esclarecimentos aos contribuintes, facilitando a sua compreensão, pode ser um fator significativo para tal desiderato (OECD, 2017a, p. 336-338).

A partir dos casos acima descritos, vê-se que a principal utilização de *nudges* e *insights* comportamentais na tributação está adstrita à conformidade tributária, especialmente relacionados ao envio de cartas com mensagens alusivas às normas sociais (de pagamento de tributo) e à linguagem simplificada. Também pode ser citada a tentativa de melhorar a inter-relação da administração tributária e dos contribuintes, estimulando-se a confiança e a cooperação.

Como veremos a seguir, e será reforçado no próximo Capítulo, medidas similares também já foram e estão sendo adotadas no Brasil, especialmente pela administração tributária federal. Algumas dessas práticas foram reportadas em relatórios e documentos da OCDE, o que corrobora a percepção de que a abordagem sob a ótica da economia comportamental vem se expandindo no país, também no âmbito tributário.

4.5 A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA E A OCDE

No Brasil, é possível identificar iniciativas recentes de institucionalização da economia comportamental, capitaneadas pelo setor público²⁷². Observa-se que

²⁷² A propósito, faz-se referência ao mapa interativo disponibilizado pela OCDE, especificamente pelo OPSI (*Observatory of Public Sector Innovation*), no site <https://oecd-opsi.org/blog/mapping-behavioural-insights/>, que abarca 300 instituições que atualmente fazem uso

essas iniciativas estão geralmente associadas ao segmento de inovação na gestão pública, mas ainda não se configuram como um processo de integração amplo no ciclo de políticas públicas, como recentemente recomendado pela OCDE (2024b).

Essa percepção é reforçada por Lichand, Serdeira e Rizardi (2022, p. 10-11), para quem, referindo-se expressamente à experiência brasileira, identifica-se o ingresso ainda tímido da ciência comportamental aplicada no universo das políticas públicas. Segundo os autores (2022, p. 11), muito embora o governo, as instituições privadas e as organizações da sociedade civil já façam uso de *insights* comportamentais com o objetivo de melhorar a qualidade de seus programas, sobretudo de *nudges* (como lembretes e mudanças de enquadramento para realocar a atenção do seu público-alvo), fato é que grande parte dos gestores ainda desenha políticas para o “cidadão ideal”, ou seja, racional.

Defendem os autores (LICHAND; SERDEIRA; RIZARDI, 2022, p. 11), na linha do que vem sendo apresentado e proposto neste trabalho de pesquisa, que “desenhar políticas públicas para o ‘cidadão real’ exige compreender quais os mecanismos psicológicos e sociais que influenciam seus comportamentos”, sendo também necessário “entender como refinar o desenho das políticas para endereçar esses mecanismos – e, assim, gerar melhores resultados para a sociedade”.

Apesar de ainda se caracterizar como um processo incipiente, vê-se que a ciência comportamental aplicada está progressivamente sendo difundida no Brasil, passando a ser considerada no âmbito das políticas públicas, inclusive de natureza tributária. Esclarece-se que há também iniciativas identificadas nas esferas estaduais e municipais²⁷³, todavia, o enfoque da tese, em razão do recorte

de *insights* comportamentais em políticas públicas, em 63 países. Desse número, mais de 200 são instituições governamentais de 56 países. Nesse mapa, estão catalogadas instituições brasileiras, todas de natureza governamental, quais sejam: ENAP (Escola Nacional de Administração Pública), GTD.GOV (Grupo de Transformação Digital dos Estados e Distrito Federal), NAINOVA (Núcleo de Apoio à Inovação do Senado Federal), LAB11 (Laboratório de Inovação Pública da Prefeitura de São Paulo) e NUDGE RIO (unidade criada na Prefeitura do Município do Rio de Janeiro).

²⁷³ A título exemplificativo, cita-se o programa denominado de *Pai D'égua*, lançado em 2019 e efetivado em 2021, pela Secretaria de Fazenda do Estado do Ceará (SEFAZ-CE), que tem como objetivo promover a autorregularização e a autoconformidade tributária, transformando a relação entre a fisco (administração tributária) e os contribuintes. Como é destacado na notícia publicada em 2023 (*Reforma tributária e Economia Comportamental...*), referenciada ao final, “entre os focos do Programa Pai D'égua estão a simplificação de processos tributários, a transparência, a comunicação e o diálogo, visando a quebrar paradigmas na relação fisco-contribuinte e promover a justiça fiscal”. Também podem ser mencionados os programas de concessão de benefícios aos cidadãos que solicitam a emissão de nota fiscal, de modo a incentivar esse comportamento e dificultar a sonegação. Para maior aprofundamento sobre o tema, ver Farias (2020).

metodológico, é a administração tributária federal, razão pela qual são priorizadas as descrições de iniciativas federais.

A Receita Federal do Brasil, por exemplo, instituiu o Centro Nacional de Economia Comportamental e Ciências Humanas Aplicadas (CECOM) no âmbito de sua Secretaria Especial, através da Portaria nº 223, de 23 de setembro de 2022, atualmente vinculado à Subsecretaria de Arrecadação, Cadastros e Atendimento (SUARA). Muito embora se trate de iniciativa recente, “workshops foram realizados para as equipes regionais de parcelamento, estabelecendo a Economia Comportamental como estratégia central na definição das ações em diversas áreas de atuação da RFB”, conforme notícia intitulada *Reforma Tributária e Economia Comportamental foram destaque no XIV CONEFISCO* (2023). Também foi desenvolvido um guia de linguagem simples, utilizado na simplificação das comunicações da RFB (SEDEU, 2023, p. 511). Certamente, novas medidas serão implementadas no futuro próximo, com fundamento na ciência comportamental aplicada.

Registra-se que um dos 10 (dez) casos tratados no documento da OCDE referente aos *sludges* e auditorias (2024a, p. 23-24) foi reportado por uma equipe de servidores públicos federais brasileira, vinculada ao Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI), e trata especificamente da plataforma *gov.br*, que permite o acesso digital dos brasileiros a 4.000 serviços governamentais.

O caso mencionado refere-se ao fato de que muitos usuários frequentemente abandonam o processo de recuperação (reativação) manual da sua conta *gov.br*, que exige a verificação facial, ficando sem acesso à plataforma, e consequentemente, ao acesso digital aos serviços públicos.

A auditoria de *sludge* identificou que cidadãos das camadas mais vulneráveis da população (população rural e idosos com limitado acesso ou conhecimento sobre tecnologia) têm dificuldade com o processo de captura da imagem, por não saberem manusear o telefone celular ou o dispositivo eletrônico, ou mesmo por acreditarem que o processo em si é demorado, o que leva à desistência. Identificado o problema, as soluções recomendadas foram disponibilizar de forma fácil informação acurada sobre o tempo de espera, permitir que a câmera traseira possa captar a imagem (e não só a câmera frontal do telefone celular), de modo que outra pessoa possa auxiliar no processo, além de acrescentar instruções em áudio para facilitar a realização do processo (OECD, 2024b, p. 24).

Tal fato corrobora a constatação de que a economia comportamental e os *nudges* vêm sendo sim utilizados pelo setor público em nosso país, de forma cada vez mais ampla e disseminada. A propósito, cumpre informar que existe atualmente, no MGI, a *Coordenação-Geral de Inovação e Ciências Comportamentais*²⁷⁴, o que confirma o que mencionado, especialmente quanto à relevância que tem assumido a economia comportamental no processo de desenho e implementação de políticas públicas no Brasil, e também quanto ao seu caráter de inovação.

Ainda, o fato de a descrição do caso constar de documento recentemente produzido pela OCDE, publicado no ano de 2024, é indicativo não só da proximidade com a organização, mas também da influência por ela exercida na administração pública brasileira, que participa de fóruns de discussão e certamente está atenta à relevância da ciência comportamental aplicada, bem como às orientações, recomendações e relatórios de melhores práticas disponibilizados pela OCDE.

Corroborando o que acima afirmado, no último relatório da OCDE denominado *Tax Administration – Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies* (OECD, 2023), publicado em 2023, é também mencionada uma experiência brasileira, realizada pela Receita Federal do Brasil (RFB) e voltada à cidadania fiscal, pautada pela utilização de *insights* comportamentais (OECD, 2023, p. 64).

A Receita Federal do Brasil identificou a necessidade de investir em programas de conscientização dos contribuintes sobre a importância do pagamento de tributos para proporcionar os recursos necessários à prestação de serviços públicos.

Com o objetivo de aferir o sucesso desse programa, a RFB estabeleceu um indicador para medir como as atividades fiscais voltadas à cidadania afetam a percepção dos cidadãos acerca da tributação. Isso foi feito a partir da análise de comentários feitos pelos cidadãos nas redes sociais da RFB, onde cada atividade é classificada conforme os comentários positivos, neutros ou negativos. Tal

²⁷⁴ Conforme se infere da descrição constante no site <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/inovacao-governamental/estrutura-1>, a Coordenação-Geral de Inovação e Ciências Comportamentais (CINCO) “busca promover inovação pública com base nas ciências comportamentais. Os principais objetivos são: informar o desenho de programas a partir de um melhor entendimento do processo decisório e do comportamento das pessoas envolvidas; apoiar diferentes etapas de projetos de *insights* comportamentais com órgãos parceiros; disseminar conteúdos sobre o tema a partir da formação de redes.”

procedimento permitiu à equipe identificar se o programa está efetivamente direcionado a questões que são relevantes para os cidadãos (OECD, 2023, p. 64).

Nota-se que a iniciativa acima descrita apresenta nítidos aspectos destacados pela OCDE em suas recomendações/orientações anteriormente mencionadas, relacionados a *insights* comportamentais: a preocupação com a percepção dos contribuintes sobre a tributação, a tentativa de modificar as normas sociais, estimulando-se a cidadania fiscal e a compreensão dos cidadãos sobre a necessidade e importância dos tributos, a busca do *feedback* acerca das atividades realizadas, a centralidade dada ao cidadão/contribuinte pela administração tributária.

Outra medida adotada pela administração tributária, mais especificamente pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, inspirada nas recomendações da OCDE de boas práticas das administrações tributárias dos países membros da organização, o que demonstra sua influência na elaboração de políticas públicas na área tributária, foi a criação do *rating* de dívida ativa, que permitiu o ajuizamento seletivo de execuções fiscais.

A partir da utilização de soluções tecnológicas inovadoras, pautadas em algoritmos de aprendizado de máquina²⁷⁵, os créditos inscritos em dívida ativa passaram a ser classificados em notas conforme o grau de recuperabilidade (de A a D, sendo A o crédito com maior perspectiva de recuperação e o D aquele considerado irrecuperável). O ajuizamento de execuções fiscais somente ocorre quando houver perspectiva de êxito, o que reduziu consideravelmente o número de ajuizamentos e o índice de congestionamento das execuções fiscais²⁷⁶.

Tal medida, associada à ascensão de mecanismos extrajudiciais de regularização, possibilita maior racionalidade no uso dos recursos financeiros e também humanos, tanto da PGFN quanto do Poder Judiciário, viabilizando a significativa redução do número de processos judiciais e a obtenção de melhores resultados na recuperação do crédito tributário. Esse projeto foi implantado na PGFN em 2017 e no ano de 2020 concorreu ao Prêmio Innovare, que premia soluções inovadoras que contribuam para o aprimoramento da justiça brasileira.

²⁷⁵ Para maior aprofundamento sobre o tema e ao uso da inteligência artificial pela administração tributária, cita-se Albuquerque (2023).

²⁷⁶ Em 2016, houve o ajuizamento de 237 mil execuções fiscais e em 2017, após a implantação da medida, esse número foi reduzido para 76 mil. Todavia, apesar da redução de 70% do número de ações ajuizadas, houve um incremento de 545% na arrecadação da dívida ativa da União (Instituto Innovare, 2020).

Experiência diversa que pode ser mencionada é a criação do aplicativo Dívida Aberta, que apresenta os devedores inscritos em dívida ativa da União em situação de irregularidade. Esse aplicativo de celular foi criado pela PGFN com a finalidade de promover a transparência pública, difundir o consumo consciente e promover ações de cidadania fiscal, especialmente relacionadas ao controle social da dívida ativa²⁷⁷.

Observa-se que essa medida também se pauta em *insights* comportamentais, pois a ideia é estimular o usuário a priorizar o consumo consciente, ou seja, a aquisição de produtos e serviços de empresas que estejam em conformidade tributária, além de fazer com que os devedores apontados no aplicativo busquem a sua regularização, receosos do impacto social de constarem em uma “lista negativa” (*naming and shaming*)²⁷⁸. Há a visível intenção de fazer uso das normas sociais, que apresentam grande relevância para a economia comportamental.

Como destacado na publicação denominada *Aplicativo Dívida Aberta vai receber dados de devedores de impostos de São Paulo* (2023), a “medida se encontra em consonância com as melhores práticas de gestão fiscal dos países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)”, o que indica a influência da OCDE no desenvolvimento de iniciativas realizadas pela administração tributária brasileira.

De fato, o relatório da OCDE *Tax Administration: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies*, publicado no ano de 2017 (OECD, 2017b, p. 109), expressamente afirma que a maioria das administrações

²⁷⁷ Cumpre esclarecer que a divulgação de dados dos devedores tributários decorre da previsão estabelecida no artigo 198, §3º, II, do Código Tributário Nacional, ao excepcionar o sigilo fiscal e autorizar a divulgação de informações relativas a inscrições na Dívida Ativa da Fazenda Pública, bem como do artigo 3º, II, associado ao artigo 8º, da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), que corroboram o princípio da transparência ativa a ser seguido pela administração pública, cuja finalidade é garantir que informações de interesse público sejam amplamente divulgadas, independentemente de solicitação. Os princípios constitucionais da cidadania fiscal (art. 1º, II, da CF/88), da publicidade (art. 37, da CF/88), bem como da livre concorrência (art. 170, IV, da CF/88) respaldam constitucionalmente a medida.

²⁷⁸ *Naming and shaming*, expressão que pode ser traduzida para a língua portuguesa como “nominar e envergonhar”. Trata-se de estratégia de combate à sonegação fiscal que se embasa na tese de que “os contribuintes buscam zelar por sua reputação, de modo que a publicização de seus débitos tributários os constrangeria a observar a legislação fiscal” (PINTO; SILVA, 2021, p. 338). Um dos casos emblemáticos, como mencionam Pinto e Silva (2021, p. 339), foi o da *Starbucks*, alvo de protestos por parte de ativistas britânicos em razão da adoção de planejamentos tributários agressivos. Preocupada com a reputação, a *Starbucks* acabou por modificar a estratégia tributária adotada, visando a melhorar sua imagem perante os consumidores britânicos.

fiscais têm o poder-dever de publicar os nomes dos devedores de tributos, evidentemente, com critérios e controles apropriados.

Outra iniciativa recente, também conduzida pela Receita Federal do Brasil, que merece ser reportada, é o *Programa de Conformidade Fiscal Cooperativa*, denominado de CONFIA. Trata-se de programa de conformidade tributária de adesão voluntária “que visa fomentar o cumprimento das obrigações tributárias e aduaneiras por meio da construção de um relacionamento cooperativo e de constante diálogo, de forma a reduzir litígios e contenciosos” (Receita Federal, 2024). É expressamente destacado na notícia²⁷⁹ que a iniciativa está alinhada a recomendações e melhores práticas da OCDE. Maiores detalhes do programa, dada a sua relevância para a tese apresentada, serão apontados no próximo Capítulo.

Diante das experiências e dos casos concretos acima relatados, percebe-se que iniciativas fundamentadas no uso da ciência comportamental aplicada e em *insights* comportamentais, bem como em recomendações e orientações da OCDE, vêm sendo realizadas no Brasil, especialmente pela administração tributária federal, ainda que não de modo integrado e institucionalizado às políticas públicas, em geral.

Vê-se que o país está em um processo recente de utilização de *insights* comportamentais, evidentemente ainda não comparável ao grau de institucionalização atingido pelos países pioneiros e precursores do uso da economia comportamental em políticas públicas, tais como EUA, Reino Unido e Holanda, dentre outros.

Ainda assim, avanços já foram alcançados, a ponto de ser possível identificar experiências concretas, que caracterizam a utilização de *insights* comportamentais, abrangendo a atuação da administração tributária brasileira e a busca de mecanismos outros para aprimorar a conformidade fiscal voluntária, ou seja, independentemente do uso dos tradicionais mecanismos de coerção (*enforcement*).

No próximo Capítulo, será abordado especificamente o recente fenômeno de aproximação e diálogo entre a administração tributária brasileira e os contribuintes, mediante a construção de uma relação de confiança, mais cooperativa e menos

²⁷⁹ Trata-se de informativo institucional publicado em 14/8/2024, sob o título *Receita Federal certifica 20 empresas na fase-piloto do Confia, o Programa de Conformidade Cooperativa Fiscal*, referenciado ao final.

litigiosa. O surgimento da administração tributária dialógica e as principais características desse “novo” modelo serão objeto de destaque.

Verificar-se-á a possibilidade de essa “nova forma” de relacionamento ser lida sob a ótica da ciência comportamental aplicada e serão também abordadas as contribuições da economia comportamental para o aprimoramento do modelo. Para tanto, experiências e práticas levadas a efeito pela administração tributária federal serão reportadas, com o intuito de possibilitar a necessária contextualização, sendo também referidos os relatórios e as recomendações publicados pela OCDE.

5 A ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA DIALÓGICA: UM NOVO MODELO EM CONSTRUÇÃO?

5.1 ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA DIALÓGICA: DA NECESSIDADE DE UM CONCEITO OPERACIONAL

Para viabilizar a compreensão desta tese e dos seus limites, é necessária a prévia definição do conceito adotado de administração tributária dialógica. É preciso aferir o que exatamente está contido e representado nessa expressão, para posteriormente se verificar em que medida o fenômeno identificado na administração tributária brasileira guarda consonância com o conceito.

A percepção mais explícita, decorrente da definição linguística²⁸⁰, está na necessidade de existência do diálogo, isto é, a atuação da administração tributária, representada pelos agentes públicos que a integram, deve considerar e estar pautada pela discussão e diálogo para com a sociedade e os contribuintes.

Todavia, essa não é a única possibilidade. O conceito pode ser aprofundado a partir da contraposição entre o discurso dialógico e o discurso monológico (FERRAZ JR., 1979). Para Ferraz Jr. (1979, p. 158), a partir do pensamento aristotélico, o discurso monológico caracteriza-se essencialmente pela indiscutibilidade. De modo diverso e em contraposição, o discurso dialógico traz em si a possibilidade de discussão do objeto²⁸¹.

Sob essa perspectiva, esclarece-se que a racionalidade econômica neoclássica também se apresenta monológica, ao pautar-se nas premissas da Teoria da Escolha Racional e do método dedutivo (PRADO, 1996, p. 9), diferindo da racionalidade trazida pela economia comportamental.

Destaca-se que a justiça constitui tema privilegiado do discurso dialógico, muito embora se reconheça que historicamente tenham ocorrido tentativas de enquadrá-la no discurso monológico²⁸² (FERRAZ JR., 1979, p. 161-162). Aspecto

²⁸⁰ Conforme o *Dicionário Oxford Languages (online)*, o verbete dialógico corresponde ao “adjetivo relativo a diálogo; em forma de diálogo; dialogal”. A perspectiva dialógica também está presente no estudo da linguagem, merecendo referência o dialogismo concebido pelo filósofo da linguagem russo Mikhail Bakhtin, que baliza a Análise Dialógica do Discurso no campo da Linguística. Para maior aprofundamento sobre o tema, ver Brait (2005) e Marcuzzo (2008).

²⁸¹ A esse respeito, ressalta Ferraz Jr. (1979, p. 160) que “o discurso dialógico nunca impõe nem exige qualquer submissão. Ele só subsiste enquanto as partes se aceitam mutuamente. Ele nunca é evidente, quando muito é *persuasório*.”

²⁸² Nas palavras de Ferraz Jr. (1979, p. 162): “Não faltam, na história do pensamento, exemplos de filósofos e juristas que tentaram dar à justiça um tratamento monológico. Entretanto, a

fundamental associado à justiça é a igualdade, que, no âmbito jurídico, materializa-se na concepção de igualdade perante a lei, postulado esse inafastável das democracias (FERRAZ JR., 1979, p. 162). Também ressalta o autor o “sentimento de injustiça” como “algo enraizado na própria natureza humana”, de tal modo que, diante de qualquer injustiça, “o ser humano é capaz de senti-la como diretamente endereçada a si mesmo, provocando-lhe um desejo incontido de restabelecer uma situação de equivalência” (FERRAZ JR., 1979, p. 162-163).

Para Ferraz Jr. (1979, p. 164), “romper o dialógico é romper a possibilidade de justiça”. A partir de tal premissa, vê-se que é exatamente o caráter dialógico que torna possível trazer a justiça/equidade para o universo do Direito, caracterizado pela complexidade. Segundo o autor, toda e qualquer ordem jurídica traz elementos de dialogicidade e monologicidade²⁸³, isto é, “o Direito participa tanto do diálogo quanto do monólogo” (FERRAZ JR., 1979, p. 165).

Assim, enquanto o discurso sobre a justiça se mostra sempre dialógico, “o discurso sobre o direito tem, muitas vezes, a estrutura monológica” (FERRAZ JR., 1979, p. 165). A estrutura monológica do ordenamento jurídico está principalmente no caráter impositivo da legislação, na expectativa de seu cumprimento. Portanto, “um sistema de normas, que entra em vigor, é, num primeiro momento, um discurso monológico” (FERRAZ JR., 1979, p. 165).

Contudo, o sistema jurídico traz a possibilidade de interpretação e de discussão quanto à aplicação de determinada lei, ao surgir o problema da identificação da “regra justa”, o que também se mostra perceptível no julgamento por equidade (FERRAZ JR., 1979, p. 165). Nessas situações, evidencia-se a dialogicidade. Como afirma o autor: “se o direito tem, no seu momento normativo, uma estrutura monológica, enquanto direito justo, ele é um misto de monólogo e diálogo” (FERRAZ JR. 1979, p. 165). É o elemento justiça (ou equidade), pois, que se relaciona à perspectiva dialógica.

própria natureza do objeto lhes destruiu sempre a pretensão. A justiça não é objeto de um discurso monológico. Não é um *certum*. É um *dubium*.”

²⁸³ Nas palavras de Ferraz Jr. (1979, p. 165-166): “Em conclusão: se o direito tem, no seu momento normativo, uma estrutura monológica, enquanto direito justo, ele é um misto de monólogo e diálogo. Um sistema jurídico qualquer pode, nestes termos, aproximar-se mais ou menos da estrutura estritamente monológica, embora nunca chegue a instaurá-la totalmente. [...] A monologização total, entretanto, nunca se realiza. Daí uma dupla impossibilidade de reduzir-se o mundo jurídico ao mundo da ciência, do discurso monológico, ou de reduzi-lo, ao contrário, ao mundo do discurso puramente dialógico”.

Portanto, a partir dessas considerações, ressalta-se que a “administração tributária dialógica”, na concepção adotada nesta tese, não representa apenas o modelo de administração pautada pelo diálogo com os contribuintes. Diferentemente, trata-se de modelo de administração tributária que também está diretamente relacionada e comprometida com a concretização da equidade e da justiça, mais especificamente, da justiça fiscal. A dialogicidade, portanto, está presente na construção de soluções pautadas pela justiça e equidade, conforme o caso concreto, a partir do diálogo mútuo e da bilateralidade, afastando-se da solução unívoca e monológica decorrente da imposição legal.

A configuração desse modelo na realidade brasileira, a partir de exemplos concretos, bem como a sua inter-relação com elementos da economia comportamental e com as recomendações da OCDE, será objeto deste Capítulo.

5.2 O SURGIMENTO DE UM SISTEMA COOPERATIVO E DE UM AMBIENTE DE DIÁLOGO ENTRE A ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA E OS CONTRIBUINTES

Até recentemente, seria impensável ter como tema de congressos, palestras e debates, na área de Direito Tributário, o estabelecimento de uma relação mais próxima, cooperativa e pautada pelo diálogo entre a administração tributária e os contribuintes. Hoje, não mais é algo incomum.

A crescente relevância do tema, especialmente após o advento da Lei de Transação Tributária (Lei 13.988/2020), traz novas nuances, contornos e possibilidades para a relação entre a administração tributária e os contribuintes, com consequências no plano da conformidade fiscal voluntária, o que será abordado neste Capítulo.

A presença e o enfoque dado ao diálogo com os contribuintes, além da busca pela materialização da justiça e equidade, caracteriza a denominada “administração tributária dialógica”. Nesse novo modelo de administração, a tributação deve ser vista e percebida “sob o prisma da *accountability*, da transparência, das boas normas de governança, das responsabilidades fiscal e social, da inclusão do critério ambiental em seu sistema e, principalmente, de adoção do diálogo com o contribuinte” (FERNANDES; CAVALCANTE, 2018, p. 51). Segundo Fernandes e Cavalcante (2018), trata-se de peça fundamental para a melhoria do Sistema Tributário Nacional.

O fenômeno pode ser explicado a partir de diferentes pontos de vista e perspectivas, tais como: a reconfiguração do interesse público e o incremento do ambiente de consensualidade; o giro paradigmático no Direito Administrativo em prol da democratização e centralidade dos cidadãos, com fulcro no princípio da dignidade da pessoa humana; e por que não dizer, a relevância e a influência da ciência comportamental aplicada na (re)configuração de políticas públicas, inclusive a tributária, corroborada pelas recomendações e orientações da OCDE.

Vê-se, pois, que não há um monopólio argumentativo ou mesmo um único fator que possa deter a exclusividade de explicar o fenômeno. Pelo contrário, como acontece rotineiramente no curso da história da humanidade e da própria ciência, tem-se a combinação de determinados fatores e elementos (teóricos), o que permite a alteração do ambiente e o surgimento de novos paradigmas. Não é um processo rápido, por vezes, são anos, décadas e até séculos até que o novo possa surgir.

Com a relação entre a administração tributária e os contribuintes no Brasil caracterizada pelo conflito, antagonismo e pela desconfiança mútua²⁸⁴, qualquer possibilidade de cooperação entre ambos se mostraria inviável, na prática. Além disso, o estímulo à litigiosidade acaba por gerar mais conflito e mais desconfiança, afastando ainda mais as partes da possibilidade de diálogo e da construção de uma relação verdadeiramente pautada pela bilateralidade e pela boa-fé.

Em um cenário assim, reunir-se em mesa de negociação, na tentativa de encontrar uma solução consensual (e vantajosa para todos os envolvidos – Fisco e contribuinte) para a obtenção da regularidade fiscal, por exemplo, com a apresentação de meios de pagamento e garantia efetiva ao crédito tributário, seria impensável. Celebrar negócios jurídicos processuais e/ou realizar transação na seara tributária também eram expectativas inimagináveis até um passado recente. Da mesma forma, seria inviável a criação de um programa de conformidade cooperativa como o CONFIA, no âmbito da Receita Federal do Brasil, focado no diálogo com os contribuintes e na prevenção da litigiosidade, que será detalhado mais à frente.

²⁸⁴ Cita-se a seguinte frase, que resume a percepção mútua de desconfiança e antagonismo entre a administração tributária e os contribuintes (e vice-versa), na “ideia de que os contribuintes sempre se comportam de maneira evasiva ou de que o fisco sempre estaria a impor a tributação de maneira voraz voltada unicamente ao aumento da arrecadação” (SERPA, 2017, p. 126).

O que mudou e o que ainda está a se modificar no horizonte? É possível afirmar que se está em processo de construção de uma nova relação entre o Fisco e os contribuintes, com a ascensão de um novo modelo de administração tributária? Como interpretar e justificar esse fenômeno e ao mesmo tempo mensurar as expectativas futuras?

A propósito, Lobato e Leite (2017, p. 197) assim descreveram o cenário de menos de uma década atrás, já antevendo que o futuro seria de cooperação. Segundo os autores (LOBATO; LEITE, 2017, p. 197), relatando a percepção dos contribuintes à época (no ano de 2017), “o empresariado é visto pelo Estado como adversário a ser perseguido, distorcendo a visão de cooperação e complementariedade que o ente estatal e o ente privado podem desempenhar na consecução de interesses convergentes”.

Esclarece-se que não se está a afirmar que não há qualquer resquício do modelo anterior, que não perdura qualquer desconfiança ou conflito, ou mesmo que todas as relações atualmente levadas a efeito entre os contribuintes e a administração tributária se enquadram no novo modelo de cooperação e diálogo. Diversamente, enfatiza-se que se trata de um processo em curso, de um modelo em construção, cujas fundações para o novo paradigma já foram alicerçadas.

A modificação de mentalidade e de postura tanto de integrantes da administração tributária²⁸⁵ quanto por parte dos contribuintes, incluindo de seus advogados e contadores, é necessária, e possivelmente seja o elemento mais difícil de se realizar em todo o processo de mudança.

Após quatro anos de vigência da lei de transações (lei 13.988/2020), com resultados expressivos alcançados até aqui²⁸⁶, vê-se que o processo de transição já

²⁸⁵ Segundo Juarez Freitas (2017, p. 34 e 43), o Direito Administrativo “não adversarial”, isto é, pautado pela consensualidade, exige dos agentes públicos “novas” habilidades, a seguir referidas: (a) postura não adversarial, com aptidão para desenhar alternativas, que estimulem a confiança legítima; (b) impessoalidade e autocontrole; (c) capacidade de mentalmente suplantar a tendência automática ao revide e confronto; (d) capacidade de escuta ativa e indagação aberta; (e) aptidão para construir saídas honrosas e empatia racional; (f) preparo para apresentar motivação explícita, clara e congruente, priorizando-se a transparência; (g) vocação para atuação integrada e sistêmica com outros agentes/órgãos públicos.

²⁸⁶ Conforme dados obtidos do documento “PGFN em Números 2024”, disponível no [site www.gov.br/pgfn/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/pgfn-em-numeros/pgfnemnumeros2024.pdf](http://www.gov.br/pgfn/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/pgfn-em-numeros/pgfnemnumeros2024.pdf), desde 2020, quando foi regulamentada a possibilidade de transação tributária através da Lei 13.988/2020, tem havido o aumento expressivo da recuperação de créditos inscritos em Dívida Ativa da União (DAU), e também o aumento considerável na utilização da modalidade transação. O resultado da recuperação da dívida ativa federal em 2022 foi 20% superior ao do ano anterior e, em 2023, registrou crescimento de 23%. No ano de 2023, do total de R\$ 48,3 bilhões recuperados pela

foi iniciado, e a possibilidade de diálogo, cooperação e de estabelecimento de uma relação de confiança entre a administração tributária e os contribuintes não se trata mais de algo inimaginável ou inalcançável.

Vista a questão sob a ótica do viés da retrospectiva (mencionado e explicado no primeiro Capítulo), a tendência é de se ter a percepção de que o contexto atual era previsível e óbvio, esquecendo-se do longo processo que ensejou a mudança. Para não se correr o risco de incorrer nesse viés, serão referidas concepções teóricas que permitiram chegar até aqui.

A construção de um novo modelo de relacionamento, com atuação mais cooperativa e menos adversarial, pautada pelo diálogo, consensualidade e possibilidade de entendimento mútuo, bem como pela maior proximidade entre a administração tributária e os contribuintes, traz em si várias nuances teóricas. Algumas delas serão a seguir explicitadas, sem a pretensão de esgotar todas as possibilidades.

Cumprе esclarecer que são abordagens complementares, que de modo algum se excluem, pelo contrário, se reafirmam, o que ficará mais claro na sequência.

5.2.1 A reconfiguração do interesse público e o giro paradigmático do Direito Administrativo em prol da centralidade do cidadão, da participação democrática e a afirmação da consensualidade

Como pressupostos para a compreensão do fenômeno abordado nesta tese, qual seja, a construção de uma relação pautada não na hierarquia, mas sim na horizontalidade e na possibilidade de cooperação e diálogo entre a administração tributária e os contribuintes, destacam-se três elementos principais: a adequada noção de interesse público, a exigência de participação democrática no novo Direito Administrativo e o incremento da consensualidade.

Apesar da grande dificuldade em se conceituar e definir o conteúdo do interesse público, o que tem acarretado até hoje intensos embates doutrinários²⁸⁷, inexistindo consenso, fato é que a supremacia do interesse público figura ainda

PGFN, cerca de 43%, equivalente a R\$ 20,7 bilhões, foram recuperados através da realização de transação tributária, o que indica a relevância do instituto.

²⁸⁷ Para melhor compreensão da questão, especialmente da discussão teórica acerca da existência ou não do princípio da supremacia do interesse público, merecem referência os autores Cristóvam (2015, p. 63-172); Gabardo e Hachem (2010), bem como Gabardo (2017). Também sobre a conceituação de interesse público, citam-se Justen (1999), Fernandes e Cavalcante (2018).

como um dos princípios fulcrais do Direito Administrativo e do regime jurídico-administrativo.

O interesse público é comumente referido como um conceito jurídico indeterminado, justamente pela dificuldade e até impossibilidade de prévia definição/conceituação, sem que seja considerado o caso concreto. Como destaca Gabardo (2017, p. 99), “grande parte da imprecisão do interesse público desaparece quanto contextualizada”. Prossegue o autor (GABARDO, 2017, p. 99) afirmando que a “indeterminação da noção é um aspecto que pode até mesmo ser considerado positivo, pois fornece a flexibilidade necessária para identificação, a partir dos princípios incidentes no sistema jurídico, das melhores respostas para o caso concreto”.

Vê-se, pois, que só se torna admissível a verificação da efetiva presença do interesse público no caso concreto a partir da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/1988) e dos princípios e valores nela insculpidos. A construção do conteúdo do interesse público, portanto, perpassa necessariamente pela conformidade ao preconizado na Constituição vigente.

Consoante apregoa Marçal Justen Filho (1999, p. 128), “apenas pode atribuir-se relevância ao interesse público quando imediatamente submisso ao princípio da dignidade da pessoa humana”. Trata-se da denominada personalização do Direito Administrativo, em que o foco e o eixo central correspondem ao ser humano (cidadão), a partir da consideração do princípio da dignidade da pessoa humana e dos direitos fundamentais. O autor é categórico ao afirmar o caráter acessório do interesse público: “Interesse público não é um valor compreensível ou bastante em si mesmo. Aí reside o ponto de ruptura, eis que o único fim em si mesmo é a pessoa humana” (JUSTEN FILHO, 1999, p. 128).

Na esfera tributária, objeto do presente estudo, durante muito tempo utilizou-se como argumento de autoridade a indisponibilidade do interesse público, sob a roupagem de indisponibilidade do crédito tributário, o que inviabilizava de antemão, sem maiores debates teóricos, a regulamentação e a utilização do instituto da transação tributária, ainda que estivesse expressamente previsto na redação original do Código Tributário Nacional (Lei 5.172/1966), apenas para citar um exemplo.

Nesse período, também não seria aceita com naturalidade a possibilidade de estabelecimento de uma relação mais cooperativa e menos adversarial entre a administração tributária e os contribuintes. Predominava a perspectiva hierarquizada

e não dialógica de administração pública, com uma abordagem vertical e não horizontal, especialmente na relação dos agentes públicos com os contribuintes. Percebe-se que o ambiente jurídico, inclusive doutrinário²⁸⁸, se modificou, com reflexos significativos na esfera legislativa.

O Direito Tributário representa um dos ramos do Direito tradicionalmente mais avessos à possibilidade de negociação, exatamente por envolver o poder de imposição tributária estatal. A tributação está intimamente associada ao necessário ingresso de recursos para o financiamento dos serviços públicos e de outras atividades e finalidades desempenhadas pelo Estado, abarcando a concretização dos direitos fundamentais. Assim, a previsão e a possibilidade de efetiva negociação e transação entre o Fisco e os contribuintes representa um importante marco para a quebra de paradigma.

Um dos pilares para viabilizar a construção desse novo paradigma está exatamente no interesse público, melhor dizendo, na adequada caracterização e conformação de seu conteúdo. Para melhor explicitar e contextualizar a questão: será que no passado feriria o interesse público a realização de negócio jurídico processual entre o ente tributante e o contribuinte ou a efetivação de transação tributária, ou será que o interesse público está sendo justamente preservado, na atualidade, com a realização de tais medidas²⁸⁹, ao ser assegurado o ingresso de recursos aos cofres públicos, a manutenção das empresas e de empregos, a efetiva garantia do crédito tributário (etc.)?

Tanto a transação quanto a realização do negócio jurídico processual somente se tornaram possíveis, na prática, com o advento da legislação que os autorizou, respectivamente, a Lei 13.988/2020 e o Código de Processo Civil de 2015, nos limites legais e normativos estabelecidos. Mas é perceptível que as

²⁸⁸ Para fins de contextualização do ambiente doutrinário à época (o artigo é datado de 2009), faz-se menção ao artigo do professor Eurico Marcos Diniz de Santi (2009), com o título *Transação e Arbitragem no Direito Tributário: Paranóia ou Mistificação?*, que aborda de forma crítica o então anteprojeto de lei de transação e arbitragem (datado de 2007). Também se faz menção ao artigo de Daniel Pacheco Avila, intitulado *Transação Tributária e A Náusea. Reflexões a cerca de uma Administração Tributária Neo-constitucional*, em que o autor destaca e ao mesmo tempo refuta os principais argumentos comumente invocados contra a possibilidade de transação tributária: a) a supremacia do interesse público; b) a indisponibilidade do crédito tributário; c) o princípio da legalidade que implicaria a plena vinculação da Administração tributária; d) a quebra da isonomia; e) o possível desestímulo ao adimplemento espontâneo.

²⁸⁹ Gomes, Silva e Menezes Netto (2023, p. 326) afirmam que: “A consensualidade não nega a supremacia do interesse público e a sua indisponibilidade, tampouco é avessa aos referidos princípios. Trata-se, em verdade, de via para o exercício desses. Em muitos casos, são os próprios princípios que revelam a atuação consensual como meio mais adequado a ser seguido.”

legislações só surgiram com a maturação no campo das ideias (doutrinárias) e do próprio ambiente jurídico em si.

Outro aspecto essencial para a mudança e a ascensão do paradigma dialógico está no recente enfoque e na importância dada à consensualidade, tanto no Direito Processual como no âmbito do Direito Administrativo²⁹⁰. Vislumbra-se também o advento da maior participação dos cidadãos na tomada de decisão pela administração pública, a partir da abertura de diálogo e do estabelecimento de uma relação pautada pela cooperação e não pela disputa ou combate, que geralmente caracterizam o contencioso judicial.

Para Serpa (2017, p. 114), as limitações e as dificuldades do Poder Judiciário para o exame da matéria tributária, especificamente associadas à morosidade e ao excesso de judicialização, tornam necessária a ampliação dos espaços de diálogo e consensualidade.

Tem-se, pois, o destaque das soluções extrajudiciais (inclusive preventivas) de conflitos²⁹¹, com estímulos outros para a celebração de acordos que não a mera presença da figura do juiz²⁹², podendo-se mencionar a ideia de maior participação dos cidadãos/administrados/contribuintes para a configuração do interesse público.

Elemento não menos relevante a ser considerado está na busca pela formatação de uma administração pública mais democrática, no âmbito do Estado Democrático de Direito, pautada pelo direito dos cidadãos à boa administração. A propósito, é justamente o direito fundamental dos cidadãos à boa administração que determina a construção de um modelo de Administração Pública que se mostre, simultaneamente, transparente e dialógico (MACHADO; CRISTÓVAM; CATARINO, 2020, p. 146).

Segundo preconiza Oliveira (2008, p. 100), “mais do que uma tendência da administração pública contemporânea, a participação administrativa é uma realidade

²⁹⁰ A propósito, destacam Fernandes e Cavalcante (2018, p. 57) que, “embora se reconheça à administração uma margem de apreciação quando se está na zona de indeterminação do conceito de interesse público e/ou dos conceitos usados na lei, nada impede que a administração, voluntariamente, opte por se abrir ao diálogo com os administrados na busca de uma solução consensual”.

²⁹¹ Consoante asseveram Cristóvam e Eidt, “no ambiente extrajudicial não se trabalha com coerção ou imposição de obrigações, mas sim, comprometimentos voluntários que, ao mesmo tempo em que minimizam o conflito, trazem obrigações a serem assumidas pelas partes envolvidas, inclusive pelo Poder Público” (CRISTÓVAM; EIDT, 2020, p. 71).

²⁹² A propósito, menciona-se a publicação da Recomendação CNJ nº 120/2021, que orienta os magistrados responsáveis por demandas tributárias a priorizarem e incentivarem, sempre que possível, a adoção de mecanismos de solução consensual da controvérsia, como, por exemplo, a transação tributária.

inafastável”. A maior participação dos cidadãos permite o surgimento de novos espaços e oportunidades de negociação e de diálogo, e conseqüentemente, tem-se maior possibilidade de cooperação.

Para Fernandes e Cavalcante (2018, p. 52), por sua vez, a “complexidade, a pluralidade e a acelerada mutação que caracterizam a sociedade ‘líquida’ pós-moderna demandam um novo modelo de administração pública”, que seja “mais maleável, transparente, horizontalizado, democrático e aberto ao diálogo”. Defendem os autores (FERNANDES e CAVALCANTE, 2018, p. 58) a existência de significativas vantagens na solução dialogada, especialmente: maior eficiência e transparência quanto aos critérios decisórios, *accountability* e maior probabilidade de cumprimento do pactuado em comparação ao que é imposto, reduzindo-se os riscos de judicialização, além de favorecer a descoberta da melhor escolha possível à luz do interesse público na situação concreta.

De modo similar, Gustavo Binenbojm (2020, p. 37-52) afirma a existência do que denomina de “giro democrático-constitucional”²⁹³, caracterizado pelos direitos fundamentais e pela democracia como elementos estruturantes do Estado Administrativo contemporâneo²⁹⁴. Segundo o autor, esse fenômeno tem como marco político-jurídico a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, além de destacar que o Estado Democrático de Direito “passa a afirmar a centralidade do sistema de direitos fundamentais e da democracia, que se apresentam, simultaneamente, como seus elementos estruturantes e fundamentos de legitimidade” (BINENBOJM, 2020, p. 38).

Já nos idos de 1992, Odete Medauar (1992, p. 214) propugnava que a “presença dos cidadãos, das formações sociais e dos interesses coletivos no interior da Administração, sob o nome de participação, constitui uma das tendências

²⁹³ Para Binenbojm (2020, p. 43-44), o “giro democrático-constitucional” do Direito Administrativo “é um processo multifário e pluridimensional, que opera por dois caminhos distintos, porém complementares: (i) a disciplina da organização e funcionamento de inúmeros setores da Administração Pública em normas do próprio Texto Constitucional; e (ii) a eficácia *irradiante* dos sistemas democrático e de direitos fundamentais, como elementos estruturantes e fundamentos de legitimidade do Estado democrático de direito – e, por conseguinte, também do Estado Administrativo – nos termos delineados pela Constituição”.

²⁹⁴ Trata-se de movimento global, não ocorrido apenas no Brasil. A propósito, transcreve-se a seguir trecho da obra do administrativista português Pedro Gonçalves, que corrobora o afirmado: “Com o advento do Estado democrático e social, as fronteiras entre o Estado e Sociedade esbateram-se, e a lógica liberal de confrontação, de adversidade e de exclusão viu-se substituída (ou, pelo menos, complementada) por uma atitude de cooperação e de ação concertada, que se expressa através de variados e complexos processos de integração, de osmose e de interpenetração e de um novo modelo de relacionamento simbiótico entre Estado e Sociedade” (GONÇALVES, 2013, p. 52).

contemporâneas”. A participação na esfera administrativa, segundo a doutrinadora (MEDAUAR, 1992, p. 216), relaciona-se à identificação do interesse público de modo compartilhado com a população, à redução da discricionariedade, à atenuação da unilateralidade na formação dos atos administrativos, além de também estar ligada às práticas fundadas no consenso, na negociação, na conciliação de interesses.

Constata-se, pois, que o foco no diálogo, na cooperação, bem como na horizontalidade da relação entre a administração pública e os cidadãos, sem descurar do fortalecimento da consensualidade, há muito vem sendo propugnado no âmbito doutrinário nacional, especialmente com o advento da CRFB de 1988. Não se trata, pois, de uma tendência que surgiu agora.

A novidade está exatamente na consagração legislativa através da previsão de instrumentos que permitem a concretização de tais objetivos, processo que vem se consolidando em período bastante recente, especialmente no campo tributário, com destaque para a já mencionada lei que regulamenta a transação (Lei 13.988/2020), além de outras medidas que serão mencionadas nesta tese. Também merece referência a previsão instituída pelo Código de Processo Civil de 2015 de realização de negócio jurídico processual²⁹⁵, aplicável aos entes públicos, que materializa a consensualidade estabelecida como diretriz no artigo 3º, §§2º e 3º, do CPC²⁹⁶.

Destaca-se que a incorporação de elementos democráticos à administração pública está associada à consagração de um dos pilares e princípios fundamentais expressamente referidos na Constituição da República Federativa do Brasil (CFRB/88), em seu artigo 1º, inciso III: a cidadania, uma cidadania ativa e participativa.

²⁹⁵ O CPC de 2015 (Lei 13.105/2015), em seu artigo 190, assim preceitua: “versando o processo sobre direitos que admitam autocomposição, é lícito às partes plenamente capazes estipular mudanças no procedimento para ajustá-lo às especificidades da causa e convencionar sobre os seus ônus, poderes, faculdades e deveres processuais, antes ou durante o processo”. No parágrafo único, estabelece-se que: “de ofício ou a requerimento, o juiz controlará a validade das convenções previstas neste artigo, recusando-lhes aplicação somente nos casos de nulidade ou de inserção abusiva em contrato de adesão ou em que alguma parte se encontre em manifesta situação de vulnerabilidade”.

²⁹⁶ Assim dispõe o artigo 3º, §§ 2º e 3º, do CPC:

Art. 3º. Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito.

(...)

§ 2º O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos.

§ 3º A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial.

A importância do envolvimento dos integrantes da sociedade, ou seja, dos cidadãos, na construção de comunidades e sociedades que se mostrem viáveis e bem estruturadas, é algo reconhecido pelos cientistas políticos. Não por acaso se tem como primordial a legitimidade das instituições e dos procedimentos adotados. Neste sentido, a legitimação no Estado de Direito dá-se principalmente através da presença de elementos de participação democrática.

Portanto, o giro paradigmático voltado à democratização e centralidade no cidadão, associado ao ambiente de consensualidade²⁹⁷, é uma das vertentes explicativas possíveis para o fenômeno de aproximação e estabelecimento de uma relação mais cooperativa, dialógica e menos adversarial entre a administração tributária e os contribuintes.

Admite-se que o fenômeno é multifacetado e deve ser compreendido e analisado sob diversas nuances. Essas linhas iniciais traçam um panorama necessário para possibilitar, a partir da contextualização de elementos trazidos especialmente pelo Direito Administrativo contemporâneo, a compreensão do fenômeno sob essa ótica.

Por outro lado, vislumbram-se novos desenhos de políticas fiscais, com recentes inovações legislativas que trazem repercussão na forma de resolução e na prevenção de conflitos na seara tributária²⁹⁸, sem descuidar do novo modelo de relação entre administração tributária e contribuintes, cuja abordagem comportamental também é possível e será a seguir referida.

²⁹⁷ Avelino e Peixoto (2022) defendem a existência, na atualidade, de um “microssistema” de solução consensual de conflitos para o poder público. Para os autores (AVELINO; PEIXOTO, 2022, p. 41), o artigo 26, da LINDB (Decreto-Lei nº 4.657/1942), introduzido pela Lei nº 13.655/2018, configura-se como uma “cláusula geral de autocomposição do poder público”. Referido dispositivo apresenta a seguinte redação: “Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presente razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial.”

²⁹⁸ Sobre as formas de resolução de conflitos na seara tributária atualmente vigentes no Brasil e sobre a proposição de um modelo “multiportas”, que transcende o modelo anterior de inafastabilidade absoluta da jurisdição em matéria tributária, para também abarcar a arbitragem, transação, mediação e conciliação, merece referência a tese de doutoramento defendida na UFSC (no ano de 2020) por Carlos Henrique Machado, intitulada *Modelo Multiportas no Direito Tributário Brasileiro*. Conforme destaca o autor logo na parte inicial: “O modelo multiportas proposto poderá contribuir para a efetiva participação dos cidadãos na tomada de decisão, ressignificando o conceito de tutela jurisdicional e a ideia de inafastabilidade do poder judiciário” (MACHADO, 2020, p. 9).

5.2.2 As contribuições da Economia Comportamental e das recomendações da OCDE para o advento do paradigma da administração tributária dialógica

Outra vertente explicativa possível para o fenômeno da “administração tributária dialógica” está na economia comportamental, associada à influência das recomendações da OCDE na modelação de inovações voltadas ao incremento da conformidade fiscal, a partir de *insights* comportamentais.

Sob a ótica da ciência comportamental aplicada, pode-se afirmar que o desenho do sistema (contexto decisório) e a prestação de serviços públicos adequados são essenciais para o estabelecimento de uma relação de confiança nas instituições públicas. É justamente a partir dessa confiança que as pessoas tendem a apresentar um comportamento cooperativo, a título exemplificativo, pagando os tributos devidos, registrando-se para votar ou mesmo melhor aceitando, de modo geral, as regulações governamentais (OECD, 2017c e 2024a, p. 11).

O desenho do sistema, portanto, passa a considerar elementos comportamentais, afastando-se do modelo até então predominante, pautado por uma relação hierarquizada, de autoridade e controle, com pouco espaço para a cooperação e o diálogo entre a administração tributária e os contribuintes. Passa-se a admitir a influência exercida pela administração tributária e pelo respectivo marco regulatório estatal (isto é, pelo contexto) no comportamento dos contribuintes, buscando-se, assim, a instauração de um ambiente de *compliance*, que seja favorável e estimule a conformidade fiscal.

Conforme será melhor explicitado a seguir, é possível tecer considerações a partir da economia comportamental que balizam e recomendam a adoção de uma postura mais cooperativa, buscando-se estabelecer e reforçar laços de confiança entre os cidadãos e o setor público, o que também está presente no recente processo de aproximação da administração tributária com os contribuintes.

Apregoam Linhares e Monteiro (2023, p. 191) que, para uma melhor aplicação do que é por eles denominado de “princípio da capacidade colaborativa”, é imprescindível “dialogar constantemente com o cidadão e investir na melhora da relação fisco-contribuinte”²⁹⁹.

²⁹⁹ Para tal finalidade, recomendam e sugerem os autores a adoção de algumas medidas pela administração tributária: (a) a disponibilização de declarações fiscais pré-preenchidas; (b) a restituição automática ao contribuinte de tributos pagos em excesso; (c) a melhora no atendimento ao cidadão, com disponibilização e divulgação de pesquisas de satisfação; (d) a simplificação de informações relacionadas ao cumprimento das obrigações tributárias; (e) o estabelecimento de prazo

A implementação de uma sistemática de abordagem comportamental no relacionamento entre a administração tributária e os contribuintes, na visão de Fontes (2023, p. 474), tem como principais objetivos: (a) a redução dos passivos fiscais e dos litígios tributários, gerando a redução dos custos de conformidade para o cumprimento das obrigações tributárias; (b) a melhoria na relação fisco-contribuinte, que passa a ter como referência a orientação e o suporte, e não o enfrentamento; (c) a redução do *tax gap*, em razão do aumento da efetiva arrecadação a partir da utilização de técnicas de incentivo ao adimplemento e conformidade voluntária.

Segundo afirmam Fernandes e Cavalcante (2018, p. 51), atualmente, as administrações fiscais que permanecem voltadas exclusivamente para metas de arrecadação e punição não apresentam sucesso. Destacam, ainda, os autores (FERNANDES; CAVALCANTE, 2018, p. 51) a existência de experiências internacionais que comprovam a importância da utilização de medidas que estreitem o relacionamento e a confiança entre Fisco e contribuintes, alinhando as normas tributárias e sociais.

Também para Feitosa e Cruz (2019, p. 4), o “paradigma do crime”³⁰⁰ no âmbito tributário, ou seja, a pressuposição de que o contribuinte eventualmente inadimplente é sempre sonegador, merecendo a mais rigorosa punição, já foi superado nas Administrações Tributárias mais avançadas, ocorrendo atualmente a análise da conduta do contribuinte sob o “paradigma do serviço”³⁰¹, isto é, que tem o

razoável para a apresentação de documentos fiscais; (f) a simplificação do procedimento administrativo de consulta prévia; (g) a implementação obrigatória de *compliance* cooperativo em âmbito nacional (LINHARES; MONTEIRO, 2023, p. 191). Quanto à última medida, de imposição obrigatória da conformidade cooperativa, não parece ser o instrumento mais adequado, pois a cooperação e um ambiente a ela favorável precisa ser construído e não imposto, até porque para efetivamente funcionar depende de mudança de mentalidade de todos os envolvidos, o que não se consegue com imposição e obrigatoriedade.

³⁰⁰ Como destaca Antonio Lopo Martinez (2022, p. 131), esse paradigma, por ele definido como a abordagem dos “policiais e bandidos”, durante muito tempo governou as interações entre contribuintes e administrações fiscais. O fundamento estaria na teoria econômica do crime de Gary Becker (1968), que posteriormente foi a base teórica para o modelo matemático de evasão fiscal proposto por Allingham e Sandmo (1972), segundo a qual os contribuintes, como maximizadores de utilidade, sempre realizariam uma análise de custo-benefício para decidir pelo pagamento ou não dos tributos. Assim, quanto menor a existência de mecanismos de detenção (tais como probabilidade de auditoria e sanção punitiva em valor expressivo), menor o grau de conformidade tributária voluntária. Afirma Ricardo Sedeu (2023, p. 503) que o modelo Allingham e Sandmo (1972) “se tornou a base teórica para as ações tradicionalmente adotadas pelas Administrações Tributárias no sentido de coibir a evasão fiscal, focadas no aumento (ou sensação de aumento) da probabilidade de fiscalização e no aumento da penalidade”.

³⁰¹ Segundo Pinto e Silva (2021, p. 329), o paradigma do serviço “reconhece que o contribuinte não é apenas um ser racional visando maximizar a utilidade, mas, sim, um indivíduo cujo comportamento é muito mais complexo e é influenciado por uma série de fatores díspares, especialmente no que toca à confiança que possui no Estado”.

contribuinte como cidadão a quem são prestados serviços e não como adversário. Nesse novo paradigma, o *enforcement* do Estado continua tendo relevância, mas em conjunto com outras medidas que contribuam para uma relação cooperativa e caracterizada pela confiabilidade entre o Fisco e o cidadão (FEITOSA; CRUZ, 2019, p. 4).

Na atualidade, portanto, o estabelecimento do paradigma dialógico é essencial e caracteriza-se como elemento de modernização das administrações tributárias, que se mostram mais flexíveis para o enfrentamento dos desafios impostos pela contemporaneidade.

A OCDE expressamente afirma que o comportamento humano traz desafios para as administrações tributárias, desde o incremento da conformidade fiscal até a forma de encontrar meios para a realização de interações positivas com os contribuintes (OECD, 2021a, p. 29). A utilização da ciência comportamental aplicada trouxe um novo olhar e uma nova perspectiva capaz de aprimorar os resultados também no campo tributário, estimulando a adoção de diferentes estratégias para incentivar o comportamento socialmente desejável, ou seja, a conformidade tributária. Uma dessas possibilidades é exatamente a construção de uma melhor relação entre a administração tributária e os contribuintes, buscando-se a cooperação e o diálogo.

Conforme destacam Hallsworth e Kirkman (2020, p. 44), o modelo econômico tradicionalmente utilizado para a compreensão da conformidade fiscal previa como únicos fatores capazes de influenciar o comportamento do contribuinte: a probabilidade de auditoria/fiscalização, o montante da multa ou a severidade da punição, as alíquotas incidentes e a renda tributável.

Visivelmente, tratava-se de paradigma fundamentado na Teoria da Escolha Racional, que considerava os contribuintes como agentes econômicos voltados à maximização da utilidade, de tal modo que avaliariam racionalmente o custo-benefício de pagar ou não os tributos tempestivamente. Assim, em tese, apenas o concreto receio da fiscalização e a previsão de punição exemplar os demoveriam da conduta de *noncompliance*.

Diante disso, entendia-se necessário o aumento da “presença fiscal”, ou seja, da percepção de aumento da possibilidade de fiscalização. Esperava-se que o aumento da sensação de risco do contribuinte fizesse com que optasse pelo cumprimento de suas obrigações tributárias. Contudo, essa estratégia revelou-se, na

prática, insuficiente para a redução do *tax gap*, ou seja, a diferença entre o recolhimento de tributo esperado e aquele efetivamente realizado (SEDEU, 2023, p. 512).

A partir de tais presunções e premissas, como destaca Martinez (2022, p. 131), os sistemas tributários adotaram regulações pautadas em punições severas e estritas, sedimentadas por uma relação da administração tributária com os contribuintes caracterizada pela autoridade e controle, ou seja, uma relação verticalizada e hierarquizada.

Todavia, mais recentemente, as autoridades tributárias têm focado em tratar os contribuintes como cidadãos que precisam de informação clara, respeito e de adequada e eficiente prestação de serviço (HALLSWORTH; KIRKMAN, 2020, p. 44). Essa nova forma de atuação pode ser explicada por elementos da economia comportamental, tais como a percepção e a busca da compreensão do que realmente é capaz de influenciar os comportamentos dos contribuintes, para além da tradicional visão exclusivamente punitiva e sancionatória.

Nesse sentido, a percepção de justiça tem o condão de afetar a confiabilidade no sistema, e consequentemente, o comportamento de conformidade fiscal dos contribuintes, ou seja, a justiça fiscal³⁰² é um elemento importantíssimo a ser considerado.

Vê-se que a legitimidade da atividade governamental torna-se relevante e influencia o comportamento de *compliance*, conforme destacam Leong e Howlett (2022, p. 207-208). Da mesma forma, o tratamento obtido pelo contribuinte quando interage com os servidores públicos que representam a administração tributária tem relevância, considerando-se a reciprocidade, que será abordada mais à frente. Tais elementos são trazidos pela ciência comportamental aplicada.

Admite-se que a perspectiva de democratização da administração pública também traz justificativa plausível, mas não exclusiva, para o fenômeno da aproximação entre a administração tributária e os contribuintes e estabelecimento de uma relação pautada pela cooperação e diálogo entre eles, consolidando-se o modelo de “administração tributária dialógica”.

³⁰² A esse respeito, afirma Lyvia Serpa (2017, p. 137) que “o desenvolvimento de um modelo de cooperação que leve à percepção de uma tributação mais justa, no sentido de ser fruto da participação e do consentimento por parte dos contribuintes, leva também à melhoria do índice de cumprimento espontâneo das obrigações tributárias pelos contribuintes, refletindo positivamente na arrecadação e reduzindo ainda os esforços de cobrança por parte do fisco”.

Nem poderia ser diferente, até porque a mudança de paradigma, em dado momento histórico, opera-se simultaneamente a partir de várias frentes, por vezes em distintas áreas de conhecimento, que se conectam e se inter-relacionam. No âmbito jurídico, a título exemplificativo, vê-se na atualidade o advento da consensualidade em diversos ramos jurídicos, o que aponta para um ambiente favorável, não só doutrinário como institucional, para se buscar a redução da litigiosidade, e consequentemente, dos processos judiciais em tramitação no Poder Judiciário.

Esse fenômeno também vem impactando o Direito Tributário e a relação entre a administração tributária e os contribuintes. Como afirma Serpa (2017, p. 117), o excesso de litigiosidade “prejudica sobremaneira o relacionamento entre fisco e contribuintes, estimulando a percepção do tributo como uma norma de rejeição social, ao invés de um dever fundamental dos contribuintes como cidadãos do Estado”. Diante desse cenário, apregoa a autora (SERPA, 2017, p. 116) como benéfica a consensualidade, que pode “abrir caminho para um melhor relacionamento entre fisco e contribuintes”, caracterizado pela previsibilidade, confiança e boa-fé, possibilitando, ainda, no longo prazo, um ambiente mais propício aos investimentos produtivos.

Retornando à questão da participação democrática, Hallsworth e Kirkman (2020, p. 182) reconhecem que um desenho centrado no ser humano estimula a participação ativa dos usuários do sistema³⁰³. Vê-se aqui a concomitância de elemento(s) da economia comportamental (presente na preocupação com o desenho do sistema) e de participação democrática. Nota-se, pois, que a visão trazida tanto pela economia comportamental quanto pela perspectiva de democratização da administração pública não se contradizem, mas se confirmam e se fortalecem.

Exemplo mencionado por Hallsworth e Kirkman (2020, p. 184-185), vindo do Reino Unido, consiste em uma espécie de selo denominado de *Fair Tax Mark*, concedido por determinada organização não governamental a empresas que não praticam nenhuma forma de evasão fiscal. Para os autores, trata-se de um exemplo clássico de *nudge*, que traz um sinal aos consumidores capaz de modelar tanto o comportamento dos consumidores quando das empresas.

³⁰³ Na redação original: *human-centered design encourages active participation from users* (HALLSWORTH; KIRKMAN, 2020, p. 182).

Destacam, ainda, a importância de serem compreendidas e criadas as condições para que os indivíduos e organizações possam interagir de modo que os comportamentos desejados advenham indiretamente do sistema (HALSWORTH; KIRKMAN, 2020, p. 189), ou seja, como uma consequência do seu próprio desenho e arquitetura, associado à participação democrática dos interessados.

Por outro lado, a OCDE trouxe grandes contribuições para a internalização dos *insights* comportamentais nos ciclos de políticas públicas, o que inclui as políticas tributárias e a atuação da administração fiscal. Não foram poucos os documentos e relatórios produzidos pela OCDE com referência à ciência comportamental aplicada e com recomendações para sua utilização, como referido no Capítulo anterior.

A seguir, serão apontados os aspectos principais relacionados à ciência comportamental aplicada, referendados pela OCDE em suas publicações, com possíveis implicações na atuação da administração tributária, especialmente na busca pelo incremento da conformidade fiscal e na formatação deste “novo” paradigma dialógico de relacionamento entre a administração tributária e os contribuintes.

5.2.2.1. A Relevância das Normas Sociais e da Moral Tributária (Tax Morale) para a Conformidade Fiscal

Apesar de ter sido mencionada no curso da tese, a significativa importância das normas sociais para a efetivação do cumprimento voluntário das obrigações fiscais será analisada de modo mais aprofundado neste tópico.

Esclarece-se, desde já, que a constatação da relevância das normas sociais e de sua influência em relação aos comportamentos individuais não advém exclusivamente da ciência comportamental aplicada. Muitos autores já trataram do tema, antes mesmo que se cogitasse da consolidação da economia comportamental³⁰⁴, tal qual hoje (re)conhecida.

Na economia comportamental, busca-se encontrar meios práticos (através de experimentação) para modificar e modelar as normas sociais, quando possível,

³⁰⁴ A propósito, merece referência a obra *Law and Social Norms*, de Eric Posner (2002), professor de Direito na Universidade de Chicago, publicada originalmente no ano 2000, em que busca estabelecer relações entre normas jurídicas e normas sociais, denominadas pelo autor de mecanismos não legais (não jurídicos) de cooperação (*nonlegal mechanisms of cooperation*), sob o ponto de vista da Análise Econômica do Direito (*Law and Economics*).

ou utilizá-las no desenvolvimento de intervenções decorrentes de *insights* comportamentais, reforçando-as (quando for o caso), dada a influência que reconhecidamente exercem no comportamento individual dos seres humanos. Ademais, as intervenções devem ser monitoradas continuamente para se aferir os resultados alcançados. Esse é o diferencial da ciência comportamental aplicada em relação a outras abordagens.

Feito esse esclarecimento inicial, passa-se à conceituação da moral tributária e das normas sociais, ressaltando-se também o enfoque dado pela economia comportamental à matéria.

Klaus Tipke (2012) vê a construção de uma moral tributária como essencial para o sistema tributário. O autor (TIPKE, 2012) traz interessante abordagem, ao utilizar a expressão tanto para demonstrar a necessidade de construção de uma moral tributária aplicável ao Estado nas mais diversas atividades (legislativa, executiva e judiciária) quanto aos contribuintes, integrantes da sociedade.

Demonstra Tipke (2012) que se o sistema se apresentar injusto, especialmente em decorrência da violação ao princípio da igualdade (no tocante à arrecadação de recursos) e de dilapidação de recursos públicos (gastos públicos desordenados), dificilmente haverá o estabelecimento de uma “moral tributária dos contribuintes” e de um dever ético que os impulse ao pagamento de tributos. Evidencia-se, assim, a relevância da isonomia e da percepção de justiça para a formação de uma moral tributária em determinada sociedade.

Por sua vez, Souza (2019, p. 24) destaca que “o ato de pagar tributos e o cumprimento de obrigações fiscais tem uma dimensão moral, não sendo possível atualmente desconsiderar as motivações intrínsecas dos cidadãos que os levam a cumprir ou não suas obrigações fiscais”. Segundo a autora, o conceito de moral tributária passou por vários estágios, tendo variado no decorrer do tempo.

De início, estava associado à motivação intrínseca de pagar impostos. Posteriormente, a moral tributária passou a ser associada a um dever cívico, tendo sido, ainda, vinculada à perspectiva de ética fiscal, que seria a defendida por Tipke (2012), conforme acima destacado. Representa, assim, a atitude dos contribuintes face ao cumprimento das obrigações tributárias, referindo-se à mentalidade da população em relação ao Fisco, à sua consciência social e ao reconhecimento da existência de um dever de contribuir para a coletividade (Estado), aceitando a soberania fiscal do ente estatal (SOUZA, 2019, p. 24). Constata-se, pois, a

existência de uma ligação positiva entre a moral tributária (*tax morale*) e a democracia, associada não apenas à eficiência mas também à equidade (FIGUEIRÊDO, 2023, p. 80).

A relação entre moral tributária, *compliance* voluntário e educação fiscal é objeto de artigo de autoria de Luttmer e Singhal (2014), que também traz elementos comportamentais.

Os autores identificam cinco categorias de mecanismos que contribuem para o incremento da *tax morale*, a seguir mencionadas (LUTTMER; SINGHAL, 2014, p. 155): (a) “motivação intrínseca”, que pode estar associada a orgulho, ou autoimagem positiva ligada à honestidade ou participação e contribuição para o bem comum; (b) “reciprocidade”, associada à relação estabelecida com o Estado, abarcando os bens públicos e serviços prestados pelo Estado, bem como a percepção em relação à justiça do sistema tributário (justiça fiscal); (c) “influência social ou efeito dos pares”, identificada com a constatação da importância da conformidade fiscal na sociedade e também do comportamento dos outros indivíduos; (d) “fatores culturais” de longo prazo que podem afetar a vontade de pagar tributos; (e) “imperfeições de informação e desvios da maximização da utilidade”, ou seja, decisões “irracionais”, citando-se como exemplo, a possibilidade de os contribuintes terem a percepção equivocada sobre a probabilidade de serem descobertos em caso de evasão fiscal ou mesmo apresentarem aversão à perda, circunstâncias essas abordadas pela ciência comportamental aplicada.

A OCDE publicou dois relatórios especificamente sobre moral tributária, definindo-a concisamente como a motivação intrínseca para pagar tributos, que se mostra complexa e dinâmica, variando conforme os países³⁰⁵, os contribuintes envolvidos (há elementos pessoais³⁰⁶ que interferem na moral tributária), além de também apresentar modificações no tempo (OECD, 2019d, p. 11; 2022c, p. 3). Destaca a organização que a melhor compreensão do que determina as diferenças

³⁰⁵ Aponta a OCDE (2019d, p. 12) que a moral tributária é geralmente mais alta em países com alta tributação e que possuem alto PIB, o que pode indicar um ciclo virtuoso entre performance governamental, alto índice de moralidade tributária e conformidade tributária voluntária, ou mesmo evidenciar que a vontade de pagar tributos pelos cidadãos decorre da prestação eficiente de serviços públicos. Mas será que a adequada prestação de serviços públicos não decorre justamente da alta tributação, que possibilita maior gasto público na prestação de serviços públicos (pressupondo, logicamente, eficiência na gestão e realização do gasto público)?

³⁰⁶ Segundo o relatório da OCDE (2019d, p. 12), a idade, o grau de instrução, o gênero, a religião e a confiança no governo influenciam a moral tributária. A título exemplificativo, mulheres e idosos tendem a ter um índice de moralidade tributária maior.

na moral tributária é elemento essencial para explicar as variações nos índices de conformidade tributária, reconhecendo, portanto, a existência de uma relação direta entre *tax morale* e *tax compliance* (OECD, 2019d, p. 4).

O primeiro relatório, com o sugestivo título *Tax Morale: what drives people and businesses to pay tax?*, foi publicado pela OCDE em 2019. O segundo relatório, publicado em 2022, com o título *Tax Morale II: Building Trust between Tax Administrations and Large Businesses*, trata especificamente da *tax morale* em relação a grandes contribuintes, especialmente empresas multinacionais. Nesse relatório (2022c), como se percebe a partir do próprio título, é destacada a necessidade de construção de confiança entre a administração tributária e os contribuintes³⁰⁷, o que pode ocorrer a partir de melhora na comunicação e de iniciativas de diálogo multilateral (OECD, 2022c, p. 11).

Apesar de ser um aspecto vital nos sistemas tributários, reconhece a OCDE que a moral tributária tem sido surpreendentemente negligenciada pelos governos, muito embora tenha grande potencial de incremento de receitas dos Estados a partir do estímulo à conformidade voluntária (OECD, 2019d, p. 11).

No documento publicado pela organização (OCDE, 2019d, p. 11), há a expressa referência à utilização, no curto prazo, da abordagem pautada na economia comportamental, como possível instrumento para melhorar a moral tributária. Quanto a mudanças estruturais com resultados mais a longo prazo, destaca a OCDE a necessidade de estabelecimento de uma relação de confiança e legitimidade entre a administração tributária e os contribuintes³⁰⁸.

Também é referida a redução dos litígios como medida importante para o fortalecimento da relação de confiança, reconhecendo-se a impossibilidade de ser completamente erradicada a disputa processual (administrativa ou judicial), até porque há questões tributárias complexas, como, por exemplo, na área de tributação internacional, que efetivamente podem gerar divergências interpretativas entre a

³⁰⁷ Indica a OCDE que o estabelecimento de uma relação de confiança e a melhora na comunicação entre a administração tributária e os grandes contribuintes (multinacionais) são dois aspectos essenciais para o incremento da moral tributária. É destacado no relatório, que embora seja referido o *compliance* cooperativo como um relacionamento desejável entre a administração tributária e as grandes empresas, nem sempre é algo que possa ser estabelecido rapidamente, razão pela qual a melhora na comunicação é um primeiro passo importante (OECD, 2022c, p. 10).

³⁰⁸ Transcreve-se, a seguir, o texto original do relatório da OCDE (2019d, p. 11): *Improving tax morale therefore holds the potential to increase revenues with (relatively) little enforcement effort. In the short term this potential can be realised largely through behavioural economic approaches, while in the longer term more structural changes are needed to build trust and legitimacy among taxpayers.*

administração tributária e os contribuintes. Contudo, ressalta a OCDE (2022c, p. 15) a importância de os litígios serem solucionados de modo efetivo, sem impactar negativamente ou gerar efeitos adversos na relação de confiança e na intenção de se manter uma relação positiva e cooperativa no futuro.

Percebe-se até aqui a interconexão de vários temas no âmbito da tributação: redução da litigiosidade; consensualidade; aproximação entre administração tributária e contribuintes, a partir da cooperação e diálogo; incremento da conformidade fiscal voluntária; cidadania e educação fiscal; moral tributária e normas sociais, etc. Todos esses temas também apresentam nuances comportamentais, evidenciando-se a transversalidade da ciência comportamental aplicada e a relevância de vir a ser considerada para a elaboração de uma política tributária mais efetiva.

Observa-se, ainda, que há sintonia entre a moral tributária e as normas sociais. As normas sociais caracterizam-se pela importância prática e força de coesão que possuem em determinada sociedade³⁰⁹. São comumente definidas como regras de comportamento baseadas em perspectivas amplamente difundidas e aceitas em determinada sociedade sobre como os indivíduos deveriam se comportar em determinada situação (KÖLLE; QUERCIA, 2021, p. 691).

Para Alm, McClelland e Schulze (1999, p. 141), a norma social representa um padrão de comportamento julgado de modo similar pelos integrantes de determinada sociedade, a partir da aprovação ou desaprovação social³¹⁰. As normas sociais indicam os comportamentos ou as ações consideradas apropriadas e adotadas pela maioria das pessoas em dado tempo e lugar (SAMSON, 2015, p. 35).

Diferentemente do conceito de motivação e tomada de decisão que alicerçam a concepção do *homo economicus*, a economia comportamental não

³⁰⁹ A esse respeito, Amartya Sen (1999) traz interessante reflexão, ao afirmar que “o comportamento, em última análise, também é uma questão social, e pensar em termos do “nós” devemos fazer ou qual deve ser “nossa” estratégia pode refletir um senso de identidade que encerra o reconhecimento dos objetivos de outras pessoas e das interdependências mútuas existentes. Embora os objetivos de outras pessoas possam não estar incorporados aos nossos próprios, o reconhecimento da interdependência pode sugerir que certas regras de comportamento sejam seguidas, regras essas que não necessariamente possuem um valor intrínseco, mas são de enorme importância *instrumental* na promoção dos respectivos objetivos dos membros desse grupo” (SEN, 1999, p. 101).

³¹⁰ Segundo os autores (ALM; MCCLELLAND E SCHULZE, 1999, p. 141), no texto original, *a social norm therefore represents a pattern of behavior that is judged in a similar way by others and that therefore is sustained in part by social approval or disapproval. Assim prosseguem: consequently, if others behave according to some socially accepted mode of behavior, then the individual will also behave appropriately; if others do not so behave, then the individual will respond in kind* (ALM; MCCLELLAND; SCHULZE, 1999, p. 141).

pressupõe escolhas realizadas em isolamento ou necessariamente autointeressadas. As forças sociais, além das dimensões cognitivas e afetivas, também exercem influência nas escolhas individuais, até porque as decisões são “tomadas por indivíduos que são moldados pelos ambientes sociais e integrados a esses ambientes” (SAMSOM, 2015, p. 33).

A partir de tal constatação, é possível utilizar os *insights* comportamentais para complementar (e não propriamente substituir) o modelo clássico de elaboração de políticas públicas. A título exemplificativo, pode-se citar a utilização desses *insights* para amplificar ou modelar as normas sociais, complementando as abordagens tradicionais para incrementar o índice de conformidade fiscal. Isso porque a complexidade dos problemas sociais e políticos atualmente enfrentados demanda soluções cada vez mais colaborativas e criativas, que contemplem o real comportamento humano no processo de tomada de decisão (OECD, 2022b, p. 11).

De fato, as pessoas tendem a ser afetadas pelo que as outras fazem, em parte porque as ações geram informação, existindo também uma espécie de pressão reputacional, imposta pelas ações de terceiros³¹¹ (SUNSTEIN, 2023, p. 21). Assim, as preferências dos indivíduos podem não decorrer de algo estritamente pessoal, mas sim ser um produto das normas legais e também das normas sociais, o que demonstra a importância das últimas para a abordagem comportamental (SUNSTEIN, 2023, p. 44).

Um sistema jurídico que desconsidere por completo as normas sociais vigentes em determinada sociedade, possivelmente, não obterá sucesso em relação ao caráter motivacional das condutas intersubjetivas, o que demonstra a relevância de tais normas serem consideradas quando da criação de normas jurídicas (CARVALHO, 2018, p. 99).

Ainda, os padrões comportamentais são fortemente influenciados pela emergência de normas sociais tanto quanto pelas restrições advindas das forças reputacionais, uma vez que as pessoas se preocupam e se importam com as percepções dos outros (ALEMANNO, SPINA; 2014, p. 2).

Considerando-se a existência de normas sociais e a sua relação com o sistema jurídico, a promulgação de uma lei pode representar um indicativo do que a

³¹¹ Para Cass Sunstein, *when people learn that other people are increasingly engaging in certain behavior, they are more likely to do it too, even if the new norm has not yet attracted majority support* (SUNSTEIN, 2023, p. 21).

maioria das pessoas faz, ou do que a maioria pensa ou imagina que deveria ser feito. Por tal motivo, pode vir a acarretar ou facilitar eventual mudança comportamental sem que esteja diretamente associada à previsão de coação ou imposição legal.

Se a legislação conseguir representar as normas sociais, ou seja, se estiver em consonância com o comportamento que a comunidade anseia ou deseja, poderá vir a se mostrar efetiva justamente por essa razão³¹². O contrário também ocorre, isto é, uma lei em absoluta contrariedade com a norma social, dificilmente será cumprida ou se tornará eficaz. Adota-se como pressuposto a realidade vivenciada no Estado Democrático de Direito e não em Estados autoritários ou totalitários.

No âmbito da tributação, há quem defenda que as normas sociais não são tão rigorosas em relação ao não pagamento de tributos³¹³ como em relação a outras condutas socialmente indesejadas.

Tal perspectiva pode estar associada ao fato de que os cidadãos ainda não relacionam o pagamento de tributos ao custeio dos direitos, ou mesmo ao “preço da liberdade”. A cidadania e a educação fiscal ainda se revelam incipientes em algumas sociedades³¹⁴, o que se torna um campo propício para a utilização da economia comportamental, inclusive mediante o processo de esclarecimento e informação aos cidadãos acerca da relevância do pagamento dos tributos.

A esse respeito, conforme destaca a OCDE (2021, p. 14), a educação fiscal dos contribuintes não se refere apenas ao aprendizado formal e contínuo (que também é relevante), desde a escola até a idade adulta, para a conscientização sobre a importância dos impostos para a sociedade. Diversamente, também está relacionada à comunicação entre cidadãos e administração fiscal, incluindo

³¹² Assim afirma Sunstein (2023, p. 22): *A legal enactment might be taken to signal what most people do, or what most people think that most people should do. For that reason, it can change behavior even with little or nothing in the way of enforcement [...]. Such a law might give a strong indication of social norms and might be effective for that reason. The expressive function or power of law is best understood in behavioral terms [...].*

³¹³ Nesse sentido, afirma Carvalho (2018, p. 100) que a tributação funciona como um incentivo relevante à realização de condutas. Partindo-se da premissa fundada na Teoria da Escolha Racional de que indivíduos racionais são autointeressados, buscariam meios de se eximir da tributação se identificarem que os custos são maiores do que os benefícios percebidos. “O custo moral, que funcionaria como potente motivador ao lado da norma formal, é relativamente baixo em relação a outras condutas ilícitas” (CARVALHO, 2018, p. 100).

³¹⁴ A propósito, segundo o relatório da OCDE (2021b, p. 14), os países em desenvolvimento apresentam uma combinação de desafios: bases tributáveis mais estreitas (o que resulta em menos contribuintes), especialmente se considerada a tributação sobre a renda; baixas receitas e baixos níveis reportados de moralidade tributária. Diante desse cenário, apesar de as iniciativas voltadas à educação fiscal serem relevantes em todos os países, são especialmente importantes para os países em desenvolvimento.

lembretes aos contribuintes sobre prazos relevantes, além do uso da mídia e dos meios de comunicação disponíveis para atingir diversos grupos de cidadãos, até mesmo os mais vulneráveis.

Ainda, a educação fiscal para a construção de uma cultura de *compliance* se relaciona a uma administração fiscal transparente e capaz de explicar de modo facilmente compreensível e acessível aos cidadãos como as receitas oriundas da tributação são utilizadas pelo Estado, além de estar disponível para orientar os contribuintes em relação à conformidade fiscal (OECD, 2021, p. 14). Evidenciam-se aqui elementos oriundos da ciência comportamental aplicada.

Sob a perspectiva da norma social, pode-se afirmar que a maioria das pessoas concorda que todos deveriam pagar impostos, todavia, nem todos aderem efetivamente a essa norma. Além disso, há recentes estudos que demonstram que as crenças sobre a fração/percentual de pessoas que pagam seus tributos têm um significativo impacto no índice de conformidade fiscal (KÖLLE; QUERCIA, 2021). Melhor explicitando: se a percepção que vigora em determinada sociedade é a de que grande parte dos contribuintes não paga os tributos devidos, mais facilmente outros indivíduos também deixarão de contribuir, impactando negativamente a mensuração da conformidade fiscal (*compliance*).

Observa-se que existe influência das expectativas na cooperação dos indivíduos, apregoando-se a existência de forte norma social de cooperação condicional, ou seja, a cooperação efetiva está condicionada à crença de que os outros também cooperem (KÖLLE; QUERCIA, 2021). Também Thaler faz menção a esse fenômeno, ao afirmar, referindo-se a experimentos realizados³¹⁵, que uma grande proporção de pessoas enquadra-se na categoria de “cooperadores condicionais”, ou seja, estão dispostas a cooperar desde que os outros também cooperem (THALER, 2015, p. 160).

³¹⁵ São citadas por Thaler (2015, p. 160) as pesquisas empíricas realizadas por James Andreoni, em 1999, e Ernst Fehr, em que se constatou que os indivíduos estão dispostos a cooperar, se perceberem que os outros também o fazem. Do contrário, mesmo que estivessem dispostos a cooperar em princípio, acabam se tornando *free riders*. Se for concedida a oportunidade de punição daqueles que não cooperam, é possível que os índices de cooperação se mantenham estáveis, sem reduções. No caso da tributação, portanto, a estabilidade da cooperação, aqui relacionada à conformidade fiscal, está condicionada à percepção de como agem os outros contribuintes, ou mesmo à convicção de que quem deixar de cumprir suas obrigações tributárias, será efetivamente fiscalizado e “punido”. Deve ser considerada, ainda, a questão da concorrência, que sofre sensível influência com o não recolhimento de tributos por determinado agente econômico, que acaba por apresentar “vantagem concorrencial” indevida em relação aos demais, gerando graves implicações no mercado específico.

No mesmo sentido, ressalta Nojiri (2023, p. 405) a relevância do contexto social, ou seja, “os contribuintes podem estar dispostos a pagar seus impostos condicionalmente, dependendo do comportamento pró-social de outros contribuintes”. Prossegue o autor afirmando que “à medida em que os outros também contribuem desencadeia mais ou menos cooperação e termina por influenciar sistematicamente a vontade de contribuir” (NOJIRI, 2023, p. 405).

Essas constatações mostram-se relevantes à perspectiva da tributação e da conformidade fiscal, corroborando a afirmação de que deve haver uma percepção coletiva acerca do pagamento de tributos, ou ao menos de que haja efetivamente algum tipo de punição efetiva (respeito ao senso de justiça) daqueles que deliberadamente não o fazem, sob pena de redução dos índices de cooperação (aqui referida como conformidade fiscal), em geral.

Sob essa perspectiva, mostra-se preocupante a propagação, em uma determinada sociedade, até mesmo pela imprensa, da informação de que o índice de não pagamento de tributos é expressivo, o que poderia vir a estimular outros contribuintes a também deixarem de cumprir suas obrigações tributárias.

No Brasil, é comum se ouvir a afirmação de que a “sonegação é muito alta” ou de que poucos cidadãos cumprem com suas obrigações fiscais, o que, apesar de não ser uma informação verdadeira baseada em dados oficiais³¹⁶, pode contribuir para a flexibilização da norma social referente ao pagamento de tributos, gerando até mesmo certa propensão negativa dos contribuintes em relação ao comportamento socialmente desejável de conformidade.

Holmes e Sunstein (2000, p. 148-149 e 155) reconhecem que o índice de adimplemento voluntário dos contribuintes norte-americanos (em torno de 90%) apresenta-se maior do que o constatado em diversos outros países. Defendem os autores que tal resultado não provém apenas do receio de sanções civis ou criminais, mas sim do que denominam de “virtude cívica”, espécie de sinônimo da conhecida expressão “cidadania fiscal”, impulsionada não só pela sensação dos integrantes da sociedade de que o governo despende os recursos com

³¹⁶ Segundo dados da PGFN, referentes a 2019 (período anterior à pandemia da COVID-19, portanto), a grande maioria dos contribuintes, incluindo empresas, estava adimplente com a Fazenda Pública Federal, pagando regularmente os tributos devidos. Ainda, também conforme dados de 2019, havia a concentração de débitos em um número pequeno de empresas: 0,6% das empresas devedoras eram responsáveis por 70% da DAU (Dívida Ativa da União), o que correspondia, à época, a R\$ 900 bilhões.

responsabilidade, mas também pela percepção de que a maioria das pessoas cumpre suas obrigações fiscais, mesmo os detentores de riqueza, que não estão isentos de tributação.

Segundo os autores (HOLMES; SUNSTEIN, 2000, p. 155), os direitos decairiam se a maioria dos contribuintes deixasse de cumprir as obrigações fiscais. Faz-se relevante, pois, a informação e conscientização dos cidadãos de que seus direitos dependem diretamente do pagamento de impostos, o que, em tese, estimularia a *tax compliance*. Também importante é a associação entre os direitos e responsabilidades (deveres), inclusive de natureza social e coletiva para com a comunidade (coesão social), estabelecendo-se uma cultura de interdependência entre eles.

Samuel Bowles (2016), em obra com título sugestivo - *The Moral Economy*³¹⁷: *why good incentives are no substitute for good citizens* – destaca a importância, para o funcionamento da própria economia e do mercado, de comportamentos pautados pela confiança, ética, civismo e cooperação, ressaltando, ainda, a relevância dos valores sociais.

Para o autor (BOWLES, 2016, p. 174), as normas sociais de comportamento, tais como a “confiança” e a “reciprocidade”, são importantíssimas para atenuar as falhas de mercado. Todavia, tais características, contraditoriamente, são desestimuladas pelo próprio sistema econômico capitalista, que prioriza a competição e a satisfação do interesse individual, além de buscar colocar preço em quase tudo, por vezes comprometendo elementos essenciais para o governo da própria sociedade, especialmente de natureza ética³¹⁸.

Nesse sentido, o modelo econômico tradicional, fundado no indivíduo autointeressado (*homo economicus*), acaba por representar essa perspectiva essencialmente individualista. O mesmo fenômeno ocorre em relação ao desenho

³¹⁷ A economia moral em operação é assim descrita por Bowles (2016, p. 35): *Despite the incompleteness of contracts, a modern economy's major markets – for labor, credit, and knowledge – can sometimes function tolerably well because social norms and other-regarding motives foster a positive work ethic, an obligation to tell the truth about the qualities of a project or a piece of information, and a commitment to keep promises.*

³¹⁸ A propósito, assim esclarece Bowles (2016, p. 185): [...] *the kinds of policies advocated by economists to make markets work more efficiently in an economy of knaves – roughly, by putting a price on everything – may compromise exactly those ethical and other-regarding motives that are essential to a well-governed society. The functioning of markets themselves may, as a result, be degraded by these market-improving policies when, as is typically the case, there is no way to guarantee every aspect of an exchange by means of an enforceable contract. Some of the economist's standard remedies to make market work better may make them work worse.*

de políticas públicas e à concessão de incentivos, que ainda são comumente pautados por esse paradigma econômico, de modo praticamente exclusivo.

Todavia, a depender do contexto e da situação, o efeito mostra-se contrário ao desejado, podendo, inclusive, desestimular os comportamentos cooperativos pautados nos valores sociais que naturalmente ocorreriam, antes da concessão dos incentivos. Portanto, mostra-se relevante buscar conhecer e entender como os incentivos econômicos efetivamente alteram ou podem modificar os comportamentos humanos³¹⁹.

Para Bowles (2016, p. 13), o desenho de leis adequadas deve estar associado aos bons costumes e comportamentos sociais dos cidadãos, ou seja, a relação deve ser de complementaridade e não de substituição. Segundo o autor, as motivações éticas sempre foram essenciais para uma sociedade bem governada e o serão ainda mais no futuro, não podendo ser de modo algum esquecidas ou desconsideradas pelas políticas públicas³²⁰.

Considerando esse contexto, o desafio maior passa a ser a identificação de mecanismos capazes de estimular a cooperação dos indivíduos em sociedade. Para Robert Axelrod (2010), que analisa a evolução da cooperação, sob aspectos sociais, políticos e biológicos, a reciprocidade das relações e a relevância da perspectiva de futuro, ou seja, a percepção de que tais relações sejam duradouras e perdurem no tempo, são elementos essenciais para se estabelecer a cooperação de forma sólida. Segundo o autor (AXELROD, 2010, p. 161), “uma vez que a cooperação na reciprocidade esteja estabelecida numa população, ela consegue se proteger de invasões por estratégias não-cooperativas”, ou seja, o elemento a ser considerado e que não pode ser negligenciado para o surgimento e a consolidação da cooperação nas relações é a reciprocidade.

³¹⁹ Para Samuel Bowles (2016, p. 21), *what the classical economists (and most economists since) missed is the possibility that moral and other prosocial behavior would be affected – perhaps adversely – by incentive-based policies designed to harness self-interest*. Em outra passagem, destaca expressamente o autor (BOWLES, 2016, p. 46) a importância da compreensão pelo legislador do comportamento dos cidadãos e de como tal comportamento é impactado pelos incentivos, ao assim afirmar: *To decide whether to use incentives, and if so, what kind, the Legislator has to know more about citizens’ behavior in the absence of incentives and their response to the kinds of incentives that might be put in place. This requires an understanding of how incentives work and why they sometimes fail*.

³²⁰ No texto original (BOWLES, 2016, p. 36): *Ethical and other-regarding motives have always been essential to a well-governed society and are likely to be even more so in the future. Policies that ignore this fact and are indifferent to the preferences that motivate people’s actions may compromise these essential predispositions*.

Melhor explicitando, os seres humanos tendem a agir de forma recíproca ao tratamento recebido, reproduzindo-o. Em outras palavras, há a tendência de retribuir a ação recebida com uma ação equivalente, como um ato de justiça (SAMSON; 2015, p. 34).

Tal perspectiva mostra-se relevante na medida em que destaca elementos necessários para a consolidação da cooperação em sociedade, tema que está também relacionado à perspectiva de conformidade (*compliance*) tributária abordada nesta tese.

Um dos desafios para os Estados e governos está exatamente em identificar estratégias para que a maioria dos cidadãos cumpra espontaneamente as leis, sem a aplicação de sanção ou medida punitiva. Destaca Axelrod (2010, p. 155) que o problema está em “como estabelecer padrões de modo que o cumprimento seja atrativo para o cidadão e benéfico para a sociedade”.

A esse respeito, deve-se sempre considerar que o comportamento dos contribuintes de cumprimento das obrigações de natureza fiscal (*tax compliance*) constitui-se como fenômeno de natureza complexa e multidimensional. Fenômeno esse passível de ser analisado sob perspectivas distintas³²¹, além de ser influenciado por fatores diversos, tais como, exemplificativamente: a disposição e confiança perante as instituições públicas, a percepção de que o tributo cobrado é justo, a prevalência de normas sociais em dada comunidade³²², e o receio de efetiva

³²¹ Dentre as diversas análises teóricas a respeito do que interfere e determina o comportamento de *compliance* dos contribuintes, é possível citar os seguintes modelos: (a) intimidação ou dissuasão econômica (*economic deterrence models*); (b) psicologia social (*social psychology models*) e (c) psicologia fiscal (*fiscal psychology models*). O primeiro modelo caracteriza-se pela concepção de que o comportamento dos contribuintes é influenciado principalmente pela racionalidade econômica e incidência de punições e sanções, a partir da análise do custo-benefício e do risco de ser fiscalizado. O modelo de psicologia social, por sua vez, funda-se em elementos diversos que influenciariam o comportamento do contribuinte, com destaque para a própria motivação pessoal do indivíduo, as normas sociais e a equidade. A Teoria da Psicologia Fiscal, por sua vez, apregoa que a cooperação entre a administração fiscal e os contribuintes pode auxiliar no comportamento de *tax compliance*, mediante o estabelecimento dos estímulos adequados pelo próprio sistema fiscal, com destaque para os aspectos ético e moral (MCKERCHAR; EVANS, 2009, p. 6-10).

³²² Se a percepção do contribuinte é a de que o sistema tributário é deveras complexo, apenando-o indevidamente para conseguir cumprir suas obrigações fiscais, ou de que uma parcela expressiva do valor arrecado ou pago a título de impostos é mal aplicada ou desviada em razão da corrupção, a questão ética relacionada ao não pagamento dos impostos e a violação à solidariedade social diminui de importância, em uma verdadeira “bola de neve”, acarretando um estímulo a mais ao comportamento indesejado, consubstanciado na inconformidade tributária (*noncompliance*) e evasão fiscal.

punição em caso de descumprimento da obrigação tributária (FRANZONI, 1998, p. 52-53).

Observa-se, pois, que são diversos os elementos que contribuem para a persuasão dos sujeitos passivos da relação tributária ao comportamento de adimplemento ou não da obrigação fiscal.

Portanto, a percepção de justiça, de reciprocidade e cooperação influenciam em como será o comportamento do agente em relação ao coletivo. Considerando o objeto de estudo desta tese e a hipótese de pesquisa suscitada, poder-se cogitar, a partir da perspectiva comportamental, que o tratamento dispensado ao contribuinte e a forma de relacionamento com a administração tributária, mais dialógica e cooperativa, pautada pela confiança mútua, teria o condão de influenciar a decisão do agente e a opção pela conformidade fiscal.

A OCDE (2014b, p. 58) também aponta essa questão, ao mencionar como um importante princípio comportamental a constatação de que o comportamento individual é influenciado pelas percepções de justiça³²³. Exemplificativamente, se o contribuinte se sente tratado injustamente pelas autoridades, possivelmente haverá maior inclinação a arriscar consequências negativas através de comportamento de não cooperação. Da mesma forma, a (in)conformidade é estimulada quando a percepção é a de que os outros possuem comportamento similar.

Assim, faz-se necessário o estabelecimento e a busca de uma relação de confiança entre a administração tributária e os contribuintes. A OCDE³²⁴ traz esse elemento como um importante princípio de governança dos reguladores (OECD, 2014c), o que também pode e deve ser aplicado à administração tributária.

Da mesma forma, não podem ser desconsiderados os princípios da boa-fé e da proteção da confiança na relação entre fisco e contribuinte. Sobre o tema, destaca Pscheidt (2023, p. 285) que, muito embora o princípio da confiança (ou

³²³ Nesse sentido, assevera Figueirêdo (2023, p. 80) que: “Há evidências importantes de que uma boa relação com o governo, na forma de melhor confiança institucional, aumenta o quanto os indivíduos consideram não justificável uma evasão fiscal. Lugares onde há muito benefício indevido do público, como em lugares com elevada corrupção, é compreensível que a evasão fiscal seja considerada” (FIGUEIRÊDO, 2023, p. 80).

³²⁴ Extrai-se do relatório da OCDE (2014b, p. 58-59) o seguinte trecho, na redação original, que corrobora o que afirmado: [...] *where individuals or organisations feel unfairly treated by authorities, they may be more inclined to risk negative consequences through non-cooperation. Second, most individuals are generally willing to incur costs for the greater good provided they are confident that others are doing the same. These responses to perceived fairness suggest that the treatment of firms by regulators and their knowledge of how other firms behave are likely to influence compliance. The importance of maintaining trust of the regulated by regulators is an important principle in the governance of regulators.*

proteção da confiança) não esteja expressamente previsto no texto constitucional, trata-se de decorrência lógica da própria instituição de um Estado de Direito, estando intrinsecamente relacionado ao princípio da segurança jurídica.

Leciona o constitucionalista português Canotilho (2002, p. 257) que o princípio geral da segurança jurídica em sentido amplo abrange a ideia de proteção da confiança³²⁵, destacando como elementos essenciais: a fiabilidade, clareza, racionalidade e transparência dos atos do poder, de forma que em relação a eles o cidadão veja garantida a segurança nas suas disposições e nos efeitos jurídicos dos seus próprios atos.

O atendimento ao princípio da segurança jurídica e a própria proteção da confiança do contribuinte devem pautar a relação entre a administração tributária e os contribuintes, não só em razão da tutela constitucional³²⁶ (que já seria suficiente em termos jurídicos), mas também porque não há como se pensar na construção de uma relação de confiança sem o atendimento a esses princípios.

O princípio da proteção da confiança “significa que o Estado deve respeitar a segurança dos direitos fundamentais do contribuinte, agindo segundo a moralidade e a equidade” (TORRES, 2014, p. 581). Vê-se, pois, que a administração deve agir segundo impõe a boa-fé, de modo a resguardar as situações de confiança traduzidas na boa-fé dos cidadãos na legitimidade dos atos administrativos ou na regularidade de certa conduta (PSCHEIDT, 2023, p. 288).

A propósito, considerando como premissa o Estado de Direito, alicerçado na legalidade e na universalidade, tem-se a legítima expectativa de que a mesma regra é e será efetivamente aplicada a todos os contribuintes na mesma situação de fato (PSCHEIDT, 2023, p. 289). Percebe-se aqui a associação direta entre a proteção da confiança e o princípio da isonomia tributária, relacionada à justiça fiscal.

Conforme a perspectiva trazida pela economia comportamental, constata-se a relevância de a arquitetura de escolha desenhada pelo ente estatal ser pautada

³²⁵ Assim esclarece Canotilho (2001, p. 257) acerca das nuances da segurança jurídica e da proteção da confiança: “Em geral, considera-se que a **segurança jurídica** está conexcionada com elementos objectivos da ordem jurídica – garantia de estabilidade jurídica, segurança de orientação e realização do direito – enquanto a **protecção da confiança** se prende mais com as componentes subjectivas da segurança, designadamente a calculabilidade e previsibilidade dos indivíduos em relação aos efeitos jurídicos dos actos dos poderes públicos”.

³²⁶ Para Pscheidt (2023, p. 287): “É ínsita à noção de igualdade tributária a protecção à confiança, atribuído como um valor inerente ao princípio da segurança jurídica que visa garantir constitucionalmente que o Estado não frustrará as legítimas expectativas que deposita aos indivíduos”.

pela boa-fé e confiança (PSCHEIDT, 2023, p. 292), o que pode auxiliar na construção da conscientização tributária e também da cidadania fiscal.

Segundo Samson (2015, p. 33), “a confiança, que é uma das explicações para as discrepâncias entre o comportamento real e o comportamento predito por um modelo de agentes auto-interessados, torna possível a vida social e permeia as relações econômicas”. Para a economia neoclássica, a desonestidade pode ser vista como um “subproduto natural de agentes auto-interessados” (SAMSON, 2015, p. 34), ao passo que a economia comportamental vê a questão sob a perspectiva sócio-psicológica, que encara a perda de confiança como um elemento relevante para a tomada de decisão e que influencia o comportamento individual.

Diante de todo o exposto, sob a perspectiva comportamental, constata-se a relevância das normas sociais e da moral tributária para a conformidade fiscal, associada ao desafio da cooperação, implementação de confiança e à importância da reciprocidade no âmbito social, o que também se reflete na relação entre a administração tributária e os contribuintes.

A seguir, tratar-se-á da conformidade tributária cooperativa, tema que vem ganhando cada vez mais importância nos desenhos dos sistemas tributários no mundo atual.

5.2.2.2 Conformidade Tributária Cooperativa

A primeira vez, no âmbito da OCDE, em que foi considerada a possibilidade de estabelecimento de uma relação voltada à colaboração, fundada não no confronto ou disputa entre administração tributária e contribuintes mas sim na mútua confiança e no estabelecimento de obrigações predefinidas, primando-se pela transparência e segurança jurídica, foi em 2008, no 4º Encontro do Fórum de Administração Fiscal, ocorrido na Cidade do Cabo (MARTINEZ, 2002, p. 131; OECD, 2013, p. 11).

No ano de 2008, o *Forum on Tax Administration* publicou um estudo de 90 (noventa) páginas denominado *Study into the Role of Tax Intermediaries* (OECD, 2008), cujo foco era a atuação dos intermediários (contadores, consultorias, bancas de advocacia especializadas, instituições financeiras, etc.) na construção de planejamentos tributários agressivos, muitas vezes transfronteiriços.

Referido estudo abarcou, em seus capítulos finais, a descrição de experiências práticas de determinados países, mais especificamente, da Irlanda,

Holanda e Estados Unidos, que haviam desenvolvido programas-piloto de conformidade cooperativa com grandes empresas, a partir do estabelecimento de uma relação de cooperação, pautada na confiança e transparência, entre a administração tributária e os contribuintes. Foi a primeira publicação da OCDE a tratar do tema.

Em 2013, a OCDE publicou um relatório denominado *Cooperative Compliance: A Framework, From Enhanced Relationship to Cooperative Compliance*, contendo considerações e esclarecendo aspectos essenciais sobre o instituto da conformidade tributária cooperativa. Nesse relatório (OECD, 2013, p. 22-24), cinco anos após a primeira referência às iniciativas de estabelecimento de um melhor relacionamento com os contribuintes, pautado pela cooperação e diálogo, o número de países que reportaram o desenvolvimento ou a implementação de modelos similares, alinhados com o estudo de 2008, aumentou³²⁷ significativamente de 3 (três) para 24 (vinte e quatro), conforme consta do relatório da OECD (2013, p. 87).

Apesar de não existir propriamente um modelo único de *cooperative compliance*, já que os países e suas administrações tributárias têm criado e adaptado os programas conforme suas realidades, fato é que há alguns elementos e características comuns, que serão reportados neste tópico.

Conforme indicado pela OCDE, geralmente o comportamento em conformidade com as normas tributárias (*tax compliance*) implica as seguintes condutas (OECD, 2014a, p. 15): (a) adequada comunicação e declaração do contribuinte acerca da base de cálculo do tributo; (b) correta aferição da responsabilidade tributária; (c) apresentação pontual da declaração referente ao tributo; (d) pagamento tempestivo do montante devido.

Em poucas palavras, a conformidade fiscal voluntária corresponde ao comportamento do contribuinte de cumprir as obrigações acessórias e efetuar o pagamento dos tributos no montante correto e de modo tempestivo e voluntário, isto

³²⁷ Além de Irlanda, Estados Unidos e Holanda, passaram a integrar o grupo de países que adotaram experiências similares, pautadas em relação cooperativa e colaborativa com os contribuintes, ainda que com algumas especificidades, países como: Austrália, Áustria, Canadá, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Hong Kong, Hungria, Itália, Japão, Nova Zelândia, Noruega e Portugal (OCDE, 2013, p. 22-24).

é, antes de qualquer procedimento ou medida de *enforcement* por parte da administração tributária³²⁸.

Segundo Dias e Silveira (2018, p. 172) “o *tax compliance* ou *fiscal compliance* é usualmente associado ao grau em que os contribuintes se adequam ou agem em conformidade com as normas tributárias”. Destacam, ainda, que “o *compliance fiscal* tem recebido especial atenção em diversas proposições normativas que buscam imprimir maior cooperação na relação entre Fisco e Contribuinte” (DIAS; SILVEIRA, 2018, p. 172-173).

Merece referência a observação de James e Alley (2002, p. 33) acerca da existência de duas abordagens ao problema da conformidade fiscal. A primeira diz respeito à decisão do contribuinte embasada em incentivos econômicos e nos custos de conformidade. Essa perspectiva fundamenta-se na racionalidade econômica tradicional. A segunda abordagem, diferentemente, está embasada em outros fatores que influenciam a decisão de *compliance*, especialmente relacionados ao aspecto comportamental³²⁹, conforme contribuições advindas da Sociologia e Psicologia.

Associam os autores essa segunda abordagem à equidade, justiça e também à cooperação³³⁰, ao passo que a primeira abordagem estaria relacionada à eficiência. Vê-se, pois, que o modelo de administração tributária dialógica encontra

³²⁸ A definição de *tax compliance* é assim formulada por James e Alley (2002, p. 29): *The definition of tax compliance in its most simple form is usually cast in terms of the degree to which taxpayers comply with the tax law. However like many such concepts, the meaning of compliance can be seen almost as a continuum of definitions. This ranges from the narrow law enforcement approach, through wider economic definitions and on to even more comprehensive versions relating to taxpayer decisions to conform to the wider objectives of society as reflected in tax policy.* Para os autores, referindo-se à definição que reputam mais adequada de *tax compliance*: *A more appropriate definition could therefore include the degree of compliance with tax law and administration, which can be achieved without the actual application of enforcement activity* (JAMES; ALLEY, p. 30).

³²⁹ Na redação original (JAMES; ALLEY, 2002, p. 33): *Revenue services and a variety of academic disciplines suggest there are two basic approaches to the problem of compliance. One is to analyse compliance in terms of economic decisions based on the likely economic incentives and costs of complying or not complying. This is based on a relatively narrow concept of economic rationality and developed using economic analysis. The other has been to examine the effects of other factors on compliance decisions, particularly as they relate to taxpayer behavior and sometimes tax agency behavior. This is concerned with wider behavioural issues and draws heavily on concepts and research from disciplines such as psychology and sociology.*

³³⁰ Segundo James e Alley (2002, p. 35), *the behavioural approach draws on other academic disciplines in suggesting that there might be additional factors that are important in motivating taxpayers regarding compliance. [...] Attitudes towards the state and revenue authorities are important, as are perceptions of equity. Individuals' roles in society and accepted norms of behavior are also important. The essential thrust of these contributions from sociology and psychology are that individuals are not simply independent, selfish, utility maximisers (though this may be partly true). They also inter-act with other human beings according to differing attitudes, beliefs, norms and roles.*

respaldo exatamente na abordagem comportamental da conformidade tributária (*tax compliance*).

Conforme demonstrado no curso desta tese, o comportamento real dos contribuintes não se funda exclusivamente em uma análise racional e matemática do custo-benefício do não recolhimento da tributação e da probabilidade de vir a ser fiscalizado e punido, existindo outros fatores que o influenciam o comportamento de (in)conformidade, inclusive de natureza psicológica, ética, moral, sociológica (etc.). Tal perspectiva passou a ser incluída e considerada nas avaliações de risco fiscal e nos programas de conformidade (LAMADRID, 2022, p. 98-99), consoante será explicitado a seguir.

A propósito, para melhor compreensão, merece referência o modelo de conformidade tributária divulgado pela OCDE em suas publicações (OECD, 2012a, p. 13; 2017d, p. 35), em formato de pirâmide, preconizando a atuação da administração tributária em consonância com o comportamento e perfil do contribuinte, ou seja, a partir da análise de riscos tributários.

No topo da pirâmide, em menor quantidade, estão os contribuintes que agem deliberadamente com o intuito de não cumprir as obrigações fiscais e se evadirem da tributação. Na base, figura a maioria dos contribuintes, que muitas vezes têm dificuldades, até mesmo de natureza operacional e informativa, para cumprirem regularmente suas obrigações tributárias.

Enquanto o *enforcement*, por meio da punição e aplicação efetiva de sanção (ou execução forçada), é mais eficaz em relação a contribuintes recalcitrantes e contumazes no comportamento de evasão fiscal, a conscientização, a educação, a simplificação do sistema e a prestação de informação adequada por parte da administração fiscal, a título exemplificativo, revelam-se mais efetivas em relação a contribuintes que intencionam cumprir regularmente as obrigações tributárias (VITALIS, 2019, p. 12).

Em relação a esses últimos contribuintes, é preferível e recomendável a prevenção de eventuais erros que importem o pagamento do valor equivocado de tributo do que a correção ou cobrança contenciosa administrativa e judicial posterior. Em tais casos, mais investimento na simplificação de sistemas e procedimentos, no atendimento, orientação e prestação de informações por parte da administração fiscal, estabelecendo-se uma relação de maior proximidade desta para com os

contribuintes, pode se revelar suficiente e até mesmo uma medida mais adequada para a obtenção do resultado de incremento do índice de conformidade.

Consoante o relatório da OCDE (2014a, p. 19), a melhor estratégia de conformidade está em identificar e selecionar a intervenção mais apropriada conforme o risco apresentado, não sendo recomendado às administrações fiscais que dispensem o mesmo tratamento a todos os contribuintes, independentemente do comportamento que apresentem³³¹.

Destaca-se que a estratégia de “gerenciamento de riscos fiscais” conduzida pelas administrações tributárias parte de informações fornecidas pelos próprios contribuintes, que são analisadas pelas administrações fiscais a partir de indicadores predefinidos. Tal procedimento viabiliza a categorização dos contribuintes em diferentes grupos, conforme o risco fiscal identificado, permitindo que o foco de determinadas ações (auditorias e fiscalizações, por exemplo) seja direcionado para aqueles que apresentem maior risco fiscal (OLIVEIRA, 2022a, p. 76).

Nota-se que a estratégia de conformidade varia conforme a conduta do contribuinte e o risco identificado, reconhecendo-se que nem todos os contribuintes, que podem estar em situação de irregularidade, têm a intenção deliberada de não recolher os tributos ou de não cumprir suas obrigações tributárias. Há aqueles que simplesmente cometem erros ou precisam de alguma espécie de orientação. Nem sempre a imposição de sanção ou punição, medida preconizada pela Teoria da Escolha Racional no modelo anteriormente adotado de conformidade, é a medida mais adequada.

A conformidade fiscal cooperativa mostra-se integrada e coerente com a sistemática de gerenciamento estratégico dos riscos, que vem sendo empregada por várias administrações tributárias ao redor do globo, refletindo o crescente enfoque dado à necessidade de se compreender e influenciar o comportamento do contribuinte, direcionando-o para a conformidade³³² (OECD, 2013, p.13).

Assim, a nova estratégia de atuação das administrações tributárias considera os perfis dos contribuintes e o risco de conformidade para indicar a melhor

³³¹ Consoante se infere da redação original (OECD, 2014a, p. 19): *the best compliance strategies choose the most appropriate intervention for the risk or opportunity, rather than utilising one approach for all.*

³³² No texto original (OECD, 2013, p. 13): *Co-operative compliance is fully integrated into the coherent compliance risk management strategies that more and more revenue bodies have adopted, and reflects an increasing focus on the need to understand and influence taxpayer compliance behaviour.*

abordagem a ser adotada. As auditorias, investigações fiscais e fiscalizações, consideradas como atividades reativas, passam a ser direcionadas para a minoria dos contribuintes (topo da pirâmide), ou seja, aqueles que apresentam o comportamento deliberado de inconformidade fiscal. Não há a diminuição da importância das auditorias e fiscalizações, pelo contrário, o que há é o direcionamento conforme o perfil de contribuinte.

Observa-se, ainda, a ênfase dada a abordagens mais proativas (OECD, 2017d, p. 13), de caráter antecipatório e que buscam influenciar comportamentos futuros, incluindo a conformidade cooperativa, bem como a preocupação com o próprio desenho do sistema (arquitetura de escolha). Foca-se em estimular e facilitar o cumprimento das obrigações fiscais pelo contribuinte, mediante a disponibilização formulários pré-preenchidos, por exemplo.

Muitas dessas novas formas de atuação da administração tributária somente são possíveis em razão da tecnologia atualmente disponível, que viabiliza o cruzamento de dados e de informações relevantes. A ciência comportamental aplicada visivelmente se mostra presente e evidencia-se na preocupação com o *design* do sistema, bem como na simplificação e na identificação de *insights* para a indução do comportamento de *compliance*.

O termo *compliance*, como esclarece Jannis (2018, p. 33), não se associa apenas ao combate à corrupção e também não se configura como uma atividade de caráter exclusivamente reativo. Diversamente, trata-se de “atividade preventiva e proativa”, voltada à redução dos riscos e ao cumprimento das leis e das regras estabelecidas, o que implica, na seara tributária³³³, o regular adimplemento das obrigações tributárias, abarcando o recolhimento do tributo devido, de modo

³³³ Lucas Rosseto (2018, p. 161) define *compliance* tributário como o “conjunto de medidas internas destinadas a prevenir ou minimizar riscos de violação às leis tributárias, pelo qual as empresas reforçam seu compromisso com os valores e objetivos consagrados no programa, comprometendo-se à uma mudança na cultura corporativa e a executar seus procedimentos de modo que impossibilite dissociar a sua atividade da observância das leis e de suas normas internas”. O mesmo autor destaca que os programas de integridade em matéria tributária têm por objetivo principal identificar pontos de vulnerabilidade na atividade empresarial, minimizando o cometimento de ilicitudes no tocante à legislação tributária, além de diminuir consideravelmente os riscos de ocorrências de condutas desonestas, como subornos, abuso de poder para obtenção de benefícios privados, práticas de corrupção (ativa e passiva), dentre outras (ROSSETO, 2018, p. 162). Também é mencionada por Rosseto (2018, p. 162) a concessão de benefícios fiscais irregulares, isenções, subsídios, créditos presumidos, tratamentos tributários diferenciados, como exemplos de “riscos de conformidade”, tanto em relação ao mercado quanto ao aspecto concorrencial (violação à isonomia e à concorrência), sem olvidar a possibilidade de prática de condutas criminosas.

voluntário, ou seja, sem a realização de procedimento de fiscalização e/ou cobrança pela administração tributária.

Destaca a OCDE (2017d, p. 18) que o propósito da administração tributária de arrecadar as receitas necessárias para o custeio dos serviços públicos e atividades estatais, em conformidade com o ordenamento jurídico, deve abranger três principais elementos. São eles: (a) otimizar a conformidade de um modo econômico, sem o incremento de gastos; (b) reduzir o custo de conformidade dos contribuintes; (c) construir e manter uma relação de confiança com os contribuintes. Tais elementos devem ser considerados conjuntamente, e não de modo isolado.

Os potenciais benefícios decorrentes dessa abordagem mais proativa (e preventiva) são: a redução de erros quanto à declaração equivocada de receita/renda tributável, facilitando a detecção de áreas de risco, de atividades fraudulentas ou de potencial débito tributário; redução do custo de conformidade para os contribuintes em relação ao preenchimento de vários sistemas; aumento da confiança dos contribuintes ao melhor compreenderem suas obrigações fiscais; incremento da segurança jurídica em relação à tributação sob a perspectiva dos contribuintes, possibilitando melhores decisões sobre investimentos e negócios; redução de investigações custosas após os recolhimentos, diminuindo os riscos de incerteza para os contribuintes quanto ao montante total de tributo devido e eventual imposição de penalidades e multas (OECD, 2017d, p. 21).

Para a OCDE (2017d, p. 22), o uso de novas ferramentas e tecnologias tem possibilitado às administrações tributárias a reformulação de algumas atividades, desde serviços que passam a ser digitais até a utilização de *insights* comportamentais³³⁴, abarcando técnicas analíticas avançadas para descobrir padrões (anteriormente invisíveis ou imperceptíveis), fazer previsões e recomendações, além da utilização de inteligência artificial nas auditorias, etc.

Quanto à influência da economia comportamental na relação fisco-contribuinte, Ricardo Sedeu (2023, p. 512) vê grande potencialidade no aprimoramento dessa relação, com consequências interessantes na forma de

³³⁴ Destaca a OCDE (2017d, p. 25) a relevância da modificação do contexto em que a decisão/comportamento referente à conformidade ocorre, ao afirmar (redação original): *There is strong evidence that if people believe they are observed or if information is known, then they are more likely to comply. The growing body of behavioural insights and nudge technique have allowed many tax administrations to influence taxpayers in more targeted ways even in the absence of full data sets.*

atuação da administração tributária, a depender do comportamento (e do risco) apresentado pelo contribuinte.

Afirma o autor que a relação entre a administração fiscal e os contribuintes pode ser transformada, “permitindo que as ações coercitivas sejam direcionadas aos verdadeiros sonegadores, enquanto os demais contribuintes possam receber as orientações e estímulos necessários para que cumpram adequadamente com suas obrigações tributárias” (SEDEU, 2023, p. 512).

Percebe-se que é corroborada a proposta da OCDE de aprimorar a conformidade fiscal, considerando o histórico de cada contribuinte e o risco envolvido, conforme anteriormente explicitado.

O *compliance* (ou conformidade) cooperativo caracteriza-se pelo estabelecimento de uma relação baseada na transparência, confiança mútua e ações preventivas de assistência e colaboração entre a administração tributária e os contribuintes (MARTINEZ, 2022). Para Junger (2023, p. 435), a expressão “*compliance* cooperativo” tem sido utilizada para se referir à conformidade alcançada através do “resgate das boas relações entre o fisco e o contribuinte, sobretudo pautado no paradigma da colaboração, por meio do qual o Estado reconhece as dificuldades ínsitas ao sistema e se coloca na posição de parceiro” (JUNGER, 2023, p. 435). Nessa mesma linha, afirma Forigo (2021, p. 42) que “as autoridades deverão atuar tendentes a colaborar com a forma de organização tributária das empresas, de forma a dialogar para estimular a conformidade fiscal”.

A postura colaborativa entre administração tributária e contribuintes deve ser uma via de mão-dupla (FORIGO, 2021, p. 42), ou seja, tanto a administração tributária quanto os contribuintes devem ter como foco a colaboração mútua e bilateral. Há potencialidade de o modelo de administração tributária dialógica, pautada pela colaboração, cooperação e busca da equidade, trazer ganhos significativos ao Sistema Tributário Nacional, a partir do equilíbrio entre a liberdade econômica, a capacidade contributiva e os valores sociais materializados na solidariedade, igualdade e transparência no custeio das despesas públicas (FORIGO, 2021, p. 42).

Nota-se, pois, a necessária referência à justiça fiscal, inclusive como finalidade e elemento de legitimação dos programas de conformidade (CAVALIERI, 2021). A implementação da conformidade tributária, especialmente sob a perspectiva cooperativa, precisa guardar correspondência com “uma verdadeira

disseminação de valores sociais e de contribuição para que se alcance uma efetiva justiça fiscal distributiva” (FORIGO, 2021, p. 46). A justiça fiscal constitui ao mesmo tempo “um princípio estruturante da tributação e um fundamento de legitimidade dos programas de *tax compliance*”, (CAVALIERI, 2021, p. 59), estando associada a valores como igualdade, capacidade contributiva e solidariedade, no sentido de colaboração com o todo coletivo, dado o vínculo social existente.

Dentre os principais elementos que configuram a conformidade fiscal cooperativa, segundo Antonio Martinez (2022), pode-se citar o dever de transparência e a divulgação de procedimentos e expedientes utilizados para a redução da tributação, a que se comprometem os contribuintes. Por parte das administrações tributárias, por sua vez, tem-se a necessidade de proporcionalidade, transparência, responsividade, ou seja, a capacidade de resposta em tempo adequado, imparcialidade e consciência comercial (*commercial awareness*). Esta última está relacionada à compreensão das atividades comerciais realizadas pelos contribuintes, do modelo de negócio, bem como das especificidades do mercado e de cada setor econômico. São exatamente esses os pilares da conformidade cooperativa indicados pela OCDE³³⁵.

A imparcialidade está relacionada à resolução das questões de maneira eficiente, para que seja apurado o valor efetivamente devido pelo contribuinte, nos termos da legislação aplicável, sem a pretensão de maximização da arrecadação. Em relação à proporcionalidade, envolve a alocação adequada de recursos, referindo-se à ponderação das escolhas que serão realizadas pelas autoridades fiscais relativamente ao planejamento e execução dos procedimentos fiscalizatórios (UHDRE; BOSSA, 2022, p. 114).

Quanto à transparência associada à administração tributária, recomenda-se que haja maior transparência em relação à estratégia geral, incluindo comportamentos e transações vistos como abusivos ou capazes de gerar riscos tributários, mas sem fornecer detalhes relativos aos critérios para a seleção de

³³⁵ A propósito, tendo como referência o primeiro estudo realizado em 2008 sobre o tema, no âmbito da OCDE, extrai-se do relatório o seguinte excerto (OECD, 2013, p. 19): *The 2008 Study identified seven pillars as central to the establishment of a more co-operative relationship between taxpayers and revenue bodies. These are understandings based on commercial awareness, impartiality, proportionality, openness through disclosure and transparency in their dealings with revenue bodies. Countries that have initiated co-operative compliance programmes have found these pillars to be valid and that is particularly important that the revenue body demonstrates impartiality and responsiveness.*

contribuintes para auditorias, sob pena de comprometimento da estratégia institucional (LAMADRID, 2022, p. 102).

Como destaca Oliveira (2022a, p. 76), os programas de conformidade cooperativa, em geral, baseiam-se essencialmente nos seguintes fatores: (a) confiança e transparência, com o fornecimento de informações abrangentes, além daquelas tidas por obrigatórias, de modo a permitir a aferição dos riscos fiscais pelas administrações tributárias; (b) previsibilidade e certeza, correspondente à segurança quanto ao tratamento tributário a ser dado pelas autoridades fiscais às transações e operações realizadas pelo contribuinte.

Os contribuintes que participam de tais programas se dispõem a priorizar a transparência e a prestar informações adequadas, completas e adicionais à administração tributária, permitindo a apuração dos riscos fiscais, em troca de maior previsibilidade e segurança quanto ao posicionamento do fisco a respeito das operações realizadas, além de mais rapidez na análise. Essa relação, para ocorrer e funcionar, deve estar necessariamente pautada pelo senso de colaboração mútua e pela existência de confiança recíproca entre as partes.

No que se refere ao compromisso dos contribuintes com a transparência, a abertura de processos internos e a divulgação de informações e atividades à administração tributária, possibilitando a apuração de eventuais riscos tributários³³⁶, cumpre destacar a importância de implantação de sistemas corporativos de boa governança como elemento essencial da conformidade cooperativa. Tal providência assegura que o contribuinte será capaz e tem a manifesta vontade de atender ao padrão necessário e exigido de transparência³³⁷ (OECD, 2013, p. 30).

Ainda em relação à transparência, é possível dimensioná-la em três níveis ou aspectos interdependentes (OECD, 2008, p. 41-42): (i) o individual, que se refere à relação individualmente estabelecida entre contribuintes e a administração tributária, através de seus agentes - trata-se de um elemento chave capaz de

³³⁶ A esse respeito, como destaca a OCDE (2008, p. 41), a divulgação de informação (ou *disclosure*), vai além das informações que os contribuintes já são obrigados a prestar, devendo abarcar toda informação necessária para a administração tributária poder avaliar a existência de riscos, o que inclui qualquer transação ou posição onde existir um grau material de incerteza ou imprevisão tributária (OECD, 2008, p. 41).

³³⁷ A seguir, a transcrição original (OECD, 2013, p. 30): *Since the 2008 Study was published, the importance of good corporate governance systems that support the necessary disclosure and transparency has emerged much more clearly as an integral part of the co-operative compliance concept. The existence of visible and reliable systems of tax governance provides more assurance that the taxpayer is able and willing to meet the required standard of disclosure and transparency.*

auxiliar na facilidade de comunicação, construção de confiança e respeito mútuos; (ii) o cultural, que se refere à maneira como os contribuintes (em geral ou em dado segmento econômico) e a administração tributária se veem em um nível institucional - o desenvolvimento de uma cultura de confiança é essencial para facilitar a transparência; (iii) o estrutural, referindo-se aos protocolos de comunicação entre os contribuintes e a administração tributária, pois há a necessidade de ser estabelecido um meio acessível e aceito por ambas as partes de transmissão da informação e dados de uma organização para a outra.

Segundo a OCDE (2008, p. 42), a transparência no processo de conformidade cooperativa relaciona-se à abertura de contínuo diálogo entre a administração tributária e os contribuintes. A melhora do relacionamento entre o fisco e os contribuintes não se configura um fim em si mesmo, diversamente, a construção de um ambiente em que relações baseadas em cooperação e confiança possam se devolver, gerando maior índice de conformidade fiscal, é o resultado a ser alcançado (OECD, 2008, p. 42). Nota-se, aqui, a preocupação com o ambiente decisório, ou seja, o contexto e a arquitetura da escolha, nas expressões utilizadas pela ciência comportamental aplicada.

Um dos principais objetivos do *compliance* cooperativo é promover o cumprimento voluntário das obrigações fiscais, reduzindo a litigiosidade e o conflito. Como observa Ventry Jr. (2008, p. 436), emerge a possibilidade de instauração de equilíbrio do nível de *compliance* baseado em reciprocidade e não em adversidade, partindo da premissa de que tal modelo proporcionaria incentivos positivos para contribuintes e administração, a partir do estabelecimento de um ambiente cooperativo, pautado pela colaboração e solução preventiva dos conflitos.

Para Martinez (2022, p. 130), a abordagem cooperativa pode ser vista como uma nova governança tributária, fundada em elementos vários, tais como: (a) uma relação mais colaborativa entre a administração fiscal e os contribuintes, a partir do reconhecimento de que a regulação se mostra mais efetiva se incorporados o contexto específico e as experiências dos atores privados; (b) autonomia para os entes privados desenharem seus processos internos na busca de resultados definidos, (c) foco no desenvolvimento de estratégias regulatórias que responsabilizem as organizações pela sua conformidade e incrementem a busca de motivações internas para fortalecer medidas de *compliance*.

Observa-se a modificação de uma abordagem eminentemente repressiva e fundada no controle para a predominância de uma abordagem preventiva do sistema³³⁸, que passa a ter um desenho voltado a estimular o comportamento de conformidade dos contribuintes, a partir de uma relação de confiança, boa-fé, diálogo e cooperação entre a administração tributária e os contribuintes. São incorporados, pois, elementos comportamentais.

A maioria dos países considera que a mudança na cultura e no comportamento tanto da administração tributária quanto dos contribuintes é imprescindível para a implementação de um modelo de *compliance* cooperativo (OECD, 2013, p. 30). Isso porque processos de trabalho e atitudes tradicionais, voltadas ao passado, na abordagem repressiva, precisam ser alterados e adequados para uma postura proativa e uma atitude resolutiva, podendo ser necessário o adequado treinamento das equipes envolvidas (OECD, 2013, p. 35). Trata-se, pois, de uma via de mão dupla, caracterizada pela bilateralidade, em que a cooperação deve se dar necessariamente de ambos os lados, envolvendo tanto o Estado (administração tributária) quanto os contribuintes.

A esse respeito, apregoa Forigo (2021, p. 43) que:

Se, de um lado, o Estado precisa promover modificação comportamental e capacitar seus agentes para operar em uma metodologia menos repressiva, o contribuinte deverá implantar estruturas de controle que traduzam os ideais de governança corporativa com valores éticos e abertas à sociedade e ao Estado.

Reconhece-se que os agentes da administração tributária devem manter a imparcialidade e o profissionalismo na análise das informações divulgadas e dos riscos fiscais apurados (OECD, 2013, p. 65). Também uma mudança na postura dos contribuintes é necessária, que precisam estar propensos e abertos ao diálogo para com a administração tributária, o que requer comprometimento de ambas as partes tanto em termos de tempo como de recursos, especialmente nos estágios iniciais de desenvolvimento dessa relação cooperativa (OECD, 2013, p. 36).

De fato, como destacam Uhdre e Bossa (2022, p. 125) “a principal mudança necessária para o sucesso de programas de *cooperative compliance* é no modelo

³³⁸ A esse respeito, manifesta-se Forigo (2021, p. 42) nos seguintes termos: “Sem dúvida, essa proposta não é de fácil implementação porque exige por parte do Estado uma modificação na percepção estatal para reprimir menos e atuar de forma colaborativa com o contribuinte e a estruturação de uma programa de educação fiscal, que possa trazer ao contribuinte a relevância da consciência contributiva. Mais do que uma mudança de procedimentos, o que se exige é uma reforma institucional, que precisa ir além da mera intervenção sancionatória do Estado”.

mental”. Prosseguem as autoras (UHDRE; BOSSA, 2022, p. 125) afirmando que a “ênfase deve ser em medidas aptas a efetivamente aproximar administração e administrados para que em conjunto construam uma relação baseada no diálogo e na cooperação e não no conflito”.

Diante de todo o exposto, constata-se que a conformidade fiscal cooperativa se constitui como uma relevante estratégia a integrar o sistema mais amplo de conformidade tributária de diversos países, fundamentado no modelo de gerenciamento de riscos fiscais, consoante reportado pela OCDE. Conforme demonstrado, apresenta elementos comportamentais, além de ser um exemplo concreto e representativo do modelo de administração tributária dialógica.

A recente experiência desenvolvida no Brasil sobre o assunto, flagrantemente inspirada nas atuações de outros países documentadas nos relatórios da OCDE, será relatada mais adiante neste Capítulo.

5.2.2.3 Simplificação Tributária, Melhor Comunicação/Informação e Aprimoramento da Transparência Fiscal

O estabelecimento de uma relação de confiança e cooperação entre a administração tributária e os contribuintes perpassa pela simplificação de procedimentos, pela melhor comunicação e divulgação de informação entre as partes, sem olvidar a imprescindibilidade da transparência fiscal, o que será melhor explicitado a seguir.

Defendem Fernandes e Cavalcante (2018, p. 58) a necessidade de revisão nas condutas da administração tributária através de seus agentes e dos cidadãos contribuintes, buscando-se estabelecer “um canal permanente de comunicação”. Segundo os autores, “a simplicidade fundamenta-se principalmente na transparência” (FERNANDES; CAVALCANTE, 2018, p. 60), que é exatamente um dos corolários da administração fiscal dialógica, juntamente com o compartilhamento de informações entre a administração e os contribuintes (e vice-versa).

Em relação à simplificação, aspecto relevante apresentado pela economia comportamental, e tratado como *nudge*, conforme preconizado por Thaler e Sunstein (2008 e 2021), refere-se à facilitação do acesso à informação e à identificação da relevância da forma como essa informação é apresentada (enquadramento ou *framing*). Isso porque a tomada de decisão individual é influenciada não apenas pela disponibilização da informação, mas também pelo modo como é apresentada.

A divulgação e a simplificação das informações, portanto, sem desconsiderar a relevância da saliência (destaque) da informação e a importância da opção-padrão podem ser consideradas como *nudges*, e também como ferramentas regulatórias capazes de induzir o agente decisório à melhor opção (OECD, 2014b, p. 25).

Essa perspectiva é corroborada por Fontes (2023, p. 498), ao destacar a necessidade de investimento nas ferramentas de comunicação com o contribuinte, também ressaltando a importância da qualidade e do *design* visual dessa comunicação. O autor vê o potencial de utilização da comunicação adequada ao perfil do contribuinte como uma importante ferramenta estratégica para a busca da conformidade fiscal (FONTES, 2023, p. 498).

No relatório da OCDE (2014b, p. 39), é expressamente mencionado que uma parte significativa de políticas públicas informadas pela economia comportamental e estabelecidas nos países membros baseiam-se nos benefícios potenciais da simplificação. O objetivo é principalmente elaborar desenhos regulatórios que simplifiquem a apresentação da informação, além de limitar o número e a complexidade das opções disponíveis, tendo como premissa a expectativa de que a simplificação por si só possibilitará uma melhor escolha³³⁹.

Mesmo nesses casos se faz necessária mais pesquisa empírica e contínua experimentação para se compreender quando e como a simplificação das informações efetivamente acarreta o aprimoramento do processo decisório (OECD, 2014b, p. 42). De fato, se apenas a premissa fosse suficiente, ter-se-ia uma flagrante contradição com o próprio método indutivo que fundamenta a economia comportamental, o que seria agravado diante da possibilidade de modificação dos resultados a partir de novos contextos e elementos, pois não há qualquer garantia de sucesso futuro a partir da simples repetição de experiências anteriores bem sucedidas.

Espera-se que as próprias regulações (normativas ou não) sejam compreensíveis e claras. Aspecto relevante a ser também considerado está relacionado aos efeitos de conveniência (*convenience effects*) associados ao poder das opções padrões, como por exemplo, uma opção fácil de ser executada

³³⁹ Na redação original (OECD, 2014b, p. 39): *A significant proportion of the behaviorally informed policies introduced to date centres on the potential benefits of simplification. The aim is to design regulations either to simplify the presentation of information or otherwise to limit the number or complexity of options within the available choice-set, based on the assumption that such simplification will promote better decision making.*

(simplificada) no tempo apropriado. A esse respeito, se o objetivo da regulação for um comportamento particular, como a conformidade (*compliance*), será provavelmente mais efetiva se tornar a opção desejada a mais conveniente possível (OECD, 2014b, p. 46), facilitando-a através de mecanismos de simplificação.

A conformidade fiscal é uma importante área em que a economia comportamental vem sendo utilizada, com resultados positivos. O cuidado com a comunicação em relação aos contribuintes inadimplentes, tanto em termos de simplificação da linguagem utilizada quanto da informação veiculada, com a finalidade de estimular a regularização e a conformidade, tem sido implementado pelas administrações fiscais ao redor do globo³⁴⁰, inclusive no Brasil, a partir da difusão de experimentações e resultados obtidos em outros países³⁴¹.

Constata-se, pois, que as descobertas comportamentais relativas à simplificação, conveniência e saliência, assim como a sua influência no processo de tomada de decisão de contribuintes, pessoas físicas e jurídicas, mostram-se relevantes como estímulo ao comportamento desejado de *compliance* fiscal.

Portanto, tornar mais fácil a conformidade, torna também mais provável a sua realização. Essa perspectiva é expressamente reforçada no relatório da OCDE³⁴² (2014b, p. 58), que também destaca que uma boa entrega regulatória envolve não apenas a imposição (*enforcement*), mas também a assistência aos contribuintes e empresas para auxiliar no regular cumprimento das obrigações tributárias.

Em relação à transparência, como destaca Sérgio André Rocha (2013, p. 41), também deve ser cobrada dos particulares, especialmente na relação tributária, em que tanto o ente estatal arrecadador quanto o contribuinte devem primar pela

³⁴⁰ No relatório da OCDE (2014b, p. 34), são nominalmente citados o Reino Unido, Estados Unidos, Suécia, Austrália e Israel. Certamente esse número atualmente é muito mais amplo, e abrange o Brasil, que também tem adotado essa política, ao modificar a forma de comunicação com os contribuintes que tenham débitos inscritos em dívida ativa da União para fins de estimular a regularização da situação fiscal, simplificando a linguagem, por exemplo, o que ocorreu no âmbito da PGFN, como mencionado nessa tese.

³⁴¹ O relatório da OCDE (2014b, p. 31) faz referência, por exemplo, à iniciativa conduzida no Reino Unido, pelo *BIT* (*The Behavioural Insights Team*), unidade inicialmente vinculada ao gabinete do primeiro ministro britânico (*Cabinet Office*), e que se tornou independente do governo em 2014. Atualmente, o *BIT* presta consultoria a vários governos e também atores privados interessados na utilização da economia comportamental e de *insights* comportamentais. Também destaca iniciativas regulatórias pautadas e influenciadas pela economia comportamental oriundas da União Europeia e de outros países, além dos Estados Unidos e do Reino Unido.

³⁴² A propósito, consta do relatório (OECD, 2014b, p. 58) a seguinte afirmação (redação original): *the behavioural principle here is straightforward: if it is made easier to comply, then compliance will become more likely.*

transparência na sua esfera de atuação. Essa visão é corroborada por Ricardo Lobo Torres (2005, p. 243-244), para quem o princípio da transparência se dirige tanto ao Estado quanto à sociedade, sem esquecer dos organismos financeiros supranacionais e das entidades não governamentais, caracterizando-se pela clareza, abertura e simplicidade que devem orientar a atividade financeira.

A transparência na atividade estatal pode ser dimensionada como “requisito para o exercício do direito de participação por parte dos administrados, viabilizando, de outro lado, controle do Poder Público pela sociedade” (ROCHA, 2013, p. 41). Nesse mesmo sentido, destacam Linhares e Monteiro (2023, p. 189) a relevância de “um efetivo controle social acerca da distribuição do ônus tributário”, de modo a se aferir a “observância do princípio da isonomia tributária e da capacidade contributiva”. Para tanto, segundo os autores (LINHARES; MONTEIRO, 2023, p.189), mostra-se indispensável a “adoção de medidas de simplificação do sistema tributário, assim como maior transparência, especialmente em relação à concessão e benefícios fiscais”.

Também nessa mesma linha, Santiago (2023, p. 211) defende a importância da participação do cidadão no controle dos gastos públicos, notadamente em um mundo tecnológico, em que o acesso à informação e a transparência são facilitados, de modo a estimular o cuidado com a coisa pública e a solidariedade para com a comunidade.

As críticas à concessão de benefícios fiscais, ao se desconsiderar a perspectiva comportamental, a efetividade e avaliação dos resultados alcançados, já foram apresentadas em Capítulo anterior. Aqui se apresenta a questão sob ótica diversa, associada à complexidade trazida ao sistema tributário.

Sob esse prisma, a relação entre praticabilidade, simplicidade e justiça fiscal é ressaltada por Saldanha Sanches (2010, p. 52), para quem “a simplificação fiscal constitui uma das questões centrais dos sistemas fiscais contemporâneos”. Destaca Sanches (2010) a necessidade de preservação da coerência sistemática do ordenamento jurídico tributário, apregoando, para tanto, a necessidade de redução do excessivo número de benefícios fiscais, bem como a limitação de soluções que busquem a individualização e tentativa excessiva de adequação do imposto às peculiaridades do caso concreto, medidas que, apesar de concebidas como instrumentos de justiça, em razão da difícil praticabilidade observada, acabam por se tornar fontes de injustiça, trazendo complexidade e não simplificação ao sistema.

Da mesma forma, Klaus Tipke (2012, p. 75) apregoa que a politização de interesses e a orientação dirigista da política tributária, materializada na concessão de favorecimentos ou benefícios tributários, ao causarem déficits de arrecadação que precisam ser de alguma forma compensados, trazem enorme complexidade ao sistema fiscal, afastando-o da tão almejada simplificação.

Por outro lado, a transparência também pode trazer benefícios ao relacionamento entre a administração tributária e os contribuintes. Isso porque, ao permitir maior controle social sobre os atos praticados pela administração tributária, acaba por viabilizar a discussão pública sobre os critérios adotados, inclusive em relação à interpretação da legislação tributária, evitando-se, assim, o litígio e a instauração do contencioso tributário (SERPA, 2017, p. 130).

Cumprе ressaltar que a reforma tributária recentemente aprovada no país, materializada através da Emenda Constitucional nº 132/2023, inseriu no texto constitucional o §3º, do artigo 145, segundo o qual “o Sistema Tributário Nacional deve observar os princípios da simplicidade, da transparência, da justiça tributária, da cooperação e da defesa do meio ambiente”.

Observa-se que a cooperação foi inserida como princípio orientador do Sistema Tributário Nacional, ao lado da simplicidade, transparência³⁴³ e justiça fiscal, o que demonstra sua relevância para a modelação do sistema.

A seguir, será abordada a experiência brasileira na utilização da economia comportamental, especialmente através da descrição de medidas adotadas pela administração tributária federal.

5.3 A EXPERIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA BRASILEIRA NA UTILIZAÇÃO DA ECONOMIA COMPORTAMENTAL E DOS *NUDGES* FISCAIS

Estabelecidas as premissas teóricas, a seguir serão indicados institutos recentemente inseridos na política tributária nacional, que apresentam elementos e nuances comportamentais.

Considera-se que o processo de institucionalização e incorporação da ciência comportamental aplicada ao ciclo de políticas públicas ainda é incipiente no

³⁴³ Para Silva (2021, p. 16): “O mérito da Reforma Tributária busca ressaltar a importância de ações que visem justamente incentivar que a obtenção da conformidade seja realizada de maneira mais simples, objetiva e precisa”. Afirma, ainda, que “conscientes desta situação, as empresas têm buscado formas de se prepararem para tais adaptações, investindo em programas de *tax compliance*, que procuram maneiras de prevenção de falhas e adoção de comportamento transparente” (SILVA; 2021, p. 16).

Brasil. Até o presente momento, são identificadas iniciativas ainda esparsas, não propriamente de modo institucionalizado e coordenado, diferentemente do que já ocorre em outros países, em processo mais avançado de maturidade institucional nessa temática.

Todavia, começam a surgir vozes no país com a proposta de maior institucionalização das políticas públicas comportamentais, como Fontes (2023, p. 498), ao sugerir “uma gestão coordenada e integrada das iniciativas de abordagem comportamental”, objetivando a construção de uma inteligência institucional sobre a melhor forma de intervir junto aos contribuintes de modo a aprimorar a conformidade tributária. De fato, é o passo seguinte no processo de institucionalização da economia comportamental nas políticas governamentais.

Apesar de se admitir que o caminho ainda é longo, tem-se a realidade presente de influência crescente da economia comportamental, que, como visto, também constitui um dos referenciais teóricos a explicar e justificar o cenário atual de profusão de medidas pautadas no estabelecimento de uma relação mais cooperativa e dialógica entre a administração tributária e os contribuintes, com a ascensão do modelo de administração tributária dialógica.

Medidas concretas serão a seguir explicitadas para permitir a contextualização e visualização mais realista do cenário atual. Em razão do recorte metodológico adotado na pesquisa, serão abordadas apenas iniciativas referentes à administração tributária federal, abarcando tanto a Receita Federal do Brasil (RFB) quanto a PGFN (Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional).

5.3.1 O aplicativo *Dívida Aberta* desenvolvido pela PGFN: das normas sociais à educação fiscal

O aplicativo *Dívida Aberta* foi criado pela PGFN no ano de 2020, com o intuito de facilitar e modernizar a divulgação na sociedade dos devedores inscritos em dívida ativa, em cumprimento ao princípio da transparência ativa.

A ideia principal é estimular que os consumidores optem pelas empresas e prestadores de serviços que estejam em regularidade fiscal, possibilitando a efetiva participação social no controle da dívida ativa. Também visa incentivar as empresas que estejam irregulares a buscarem a conformidade tributária, receosas com a imagem e a boa reputação perante a sociedade, especialmente entre potenciais consumidores.

A esse respeito, merece referência a observação realizada por Marcela Nardelli (2021, p. 150) de que, na atualidade, há uma tendência mundial de destacar aspectos relacionados à justiça e igualdade, materializada em questões ambientais, sociais e de governança³⁴⁴.

Nesse “novo” ambiente, há mais pressão sobre o mundo corporativo, para que espelhe esses princípios, “investindo em debates mais honestos e responsáveis, na linha de cidadania fiscal e responsabilidade social das empresas e organizações”, o que impacta seu valor de mercado, imagem e reputação (NARDELLI, 2021, p. 150).

Ressalta-se a plena legalidade e constitucionalidade da medida, uma vez que a divulgação de dados dos devedores tributários decorre da previsão estabelecida no artigo 198, §3º, II, do Código Tributário Nacional, ao excepcionar o sigilo fiscal e autorizar a divulgação de informações relativas a inscrições na Dívida Ativa da Fazenda Pública. Ademais, os princípios constitucionais da cidadania fiscal (art. 1º, II, da CRFB/88), da publicidade (art. 37, da CRFB/88), bem como da livre concorrência³⁴⁵ (art. 170, IV, da CF/88) respaldam constitucionalmente a criação do aplicativo.

Cumpra também mencionar o disposto no artigo 3º, II, associado ao artigo 8º, ambos da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), que reafirmam o princípio da transparência ativa a ser seguido pela administração pública, cuja finalidade é exatamente garantir que informações de interesse público sejam amplamente divulgadas, independentemente de solicitação de eventual interessado.

O aplicativo em questão se originou a partir de recomendação do Tribunal de Contas União (TCU), constante do acórdão 2497/2018 (TCU – Plenário), que avaliou a eficiência da recuperação de créditos inscritos em dívida ativa da União e sugeriu melhorias. Segundo o item 253 do acórdão do TCU, a divulgação da lista de devedores serve de subsídio “para a maior participação e controle sociais, em

³⁴⁴ Trata-se da tendência *ESG – Environmental, Social and Governance*, alinhada aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) indicados como valores inegociáveis pelo Pacto Global das Nações Unidas (ONU). Como esclarece Nardelli (2021, p. 150): “A iniciativa voluntária do Pacto Global da ONU é uma chamada para as empresas alinharem suas estratégias e operações aos dez princípios universais nas áreas de Direitos Humanos, Trabalho, Meio Ambiente e Anticorrupção, bem como desenvolverem ações que contribuam para o enfrentamento dos desafios da sociedade. É hoje a maior iniciativa de sustentabilidade corporativa do mundo, com mais de 16 mil membros espalhados por 160 países”.

³⁴⁵ Empresas que não recolhem os tributos devidos apresentam vantagem concorrencial indevida em relação às que contribuem regularmente, já que podem praticar preços mais baixos de produtos e serviços, o que gera graves danos à livre concorrência e à própria justiça fiscal.

consonância com o princípio constitucional de publicidade e pelo bem da transparência de dados de interesse público”.

A iniciativa também encontra respaldo nas recomendações da OCDE³⁴⁶. Segundo a organização (OCDE, 2021a, p. 17), a divulgação de “listas” indicativas dos descumpridores e devedores tributários pode trazer resultados efetivos na indução de comportamento de conformidade, se houver a percepção dos contribuintes inadimplentes de que existe um custo econômico e social em figurar nesta lista.

O uso do aplicativo *Dívida Aberta* é simples: permite consultar facilmente os devedores pelo CNPJ ou mesmo identificar os devedores localizados geograficamente próximos ao consulente (a partir de sistema de geolocalização), além de apontar os maiores devedores da Previdência Social e do FGTS³⁴⁷. O aplicativo também possibilita a realização de denúncias de contribuintes em situação irregular e a leitura de *QR CODE* de notas fiscais.

Observa-se que seu uso não é ainda tão difundido socialmente, o que pode ser aprimorado³⁴⁸. De qualquer forma, trata-se de iniciativa inovadora, referendada pelas recomendações da OCDE, e que se fundamenta em elementos da ciência comportamental aplicada para induzir o comportamento de conformidade, explorando, precipuamente, as normas sociais, além de também ter o propósito de promover a educação fiscal e estimular o exercício da cidadania fiscal.

Quanto à educação fiscal, há informações relevantes disponíveis no aplicativo, no item *Fique por dentro*. São informações em formato de frases curtas, disponibilizadas em linguagem simples e direta, e que também demonstram a preocupação com os *insights* comportamentais.

³⁴⁶ Na própria descrição constante do aplicativo, no tópico “SOBRE”, consta a seguinte mensagem explicativa: “O aplicativo Dívida Aberta é uma iniciativa de transparência ativa da PGFN, em cumprimento às diretrizes da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011) e à Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal (Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016). A publicação dos dados da dívida ativa atende, ainda, a recomendação do Tribunal de Contas da União (Acórdão 2497/2018 – Plenário), alinhando-se às melhores práticas de cobrança fiscal recomendadas pela OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico).”

³⁴⁷ Cumpre esclarecer que não são considerados débitos parcelados, garantidos ou com exigibilidade suspensa, o que configura regularidade fiscal, conforme artigo 206, do Código Tributário Nacional.

³⁴⁸ Desde a criação do aplicativo (em 2020) até o ano de 2023, foram mais de 250.000 *downloads* feitos por usuários (cerca de 65 mil para celulares Apple e mais de 190 mil para celulares com sistema Google), com o total de aproximadamente 15 mil usuários ativos. Desde a implantação até 2023, foram realizadas mais de 6.071.260 consultas (PEREIRA, 2024, p. 14).

A título exemplificativo, há uma mensagem que reforça a norma social de conformidade, afastando o senso comum de que os brasileiros não cumprem suas obrigações tributárias. A mensagem em questão está assim redigida: “O brasileiro é um bom contribuinte! Apenas 8% das empresas ativas e 5% das pessoas físicas que declaram IR estão inscritas em dívida ativa da União”. Uma outra mensagem esclarece que “A sonegação fiscal prejudica o livre mercado e causa concorrência desleal”.

Diante de todo o exposto, constata-se que o aplicativo Dívida Aberta constitui interessante medida, respaldada pela OCDE, criada com a finalidade de estimular a conformidade fiscal a partir do uso de *insights* comportamentais.

5.3.2 A transação tributária e a experiência do diálogo

Uma das medidas atualmente vigentes que pode ser citada como importante instrumento para o aprimoramento na relação entre a administração fiscal e os contribuintes, ao possibilitar o diálogo e a construção de um ambiente de confiança mútua, é a transação tributária.

Esclarece-se que não serão abordadas todas as especificidades do instituto, mas apenas os principais aspectos, suficientes para viabilizar a sua compreensão e a identificação de elementos que permitam afirmar o estabelecimento de uma relação de diálogo, pautada na confiança, entre a administração tributária e os contribuintes.

A transação, como instrumento de solução de controvérsias e autocomposição de conflitos, “está em consonância com o princípio democrático e a noção de administração consensual, permitindo maior participação do jurisdicionado no processo decisório” (AVELINO; PEIXOTO, 2022, p. 35). Em se tratando de poder público, a margem de liberdade para a realização de acordos e transações não é tão ampla como para os particulares, exigindo-se autorização prévia legislativa. Como destacam Avelino e Peixoto (2022, p. 37), há regulação legal e infralegal sobre o tema, “como forma de proteger o exercício das capacidades institucionais decisórias e oferecer segurança à atuação do agente público”.

A Lei nº 13.988/2020, oriunda da conversão da Medida Provisória nº 899/2019, configura-se o marco legal da transação tributária³⁴⁹ no ordenamento jurídico brasileiro, na esfera federal, ao regulamentar o artigo 171, do Código Tributário Nacional, segundo o qual “a lei pode facultar, nas condições que estabeleça, aos sujeitos ativo e passivo da obrigação tributária celebrar transação que, mediante concessões mútuas, importe em determinação de litígio e consequente extinção do crédito tributário”.

Nota-se que a transação, apesar de prevista originalmente no Código Tributário Nacional (lei nº 5.172/1966) há mais de cinquenta anos, apenas foi efetivamente introduzida e materializada no ordenamento jurídico nacional após a regulamentação acima referida.

Na redação do artigo 171, do CTN, além da exigência de regulamentação legal, vê-se que já constavam os elementos essenciais da transação, quais sejam, concessões mútuas para o encerramento do litígio (há necessidade de litígio, portanto) e a ulterior extinção do crédito tributário, evidentemente, apenas após a realização do pagamento nos moldes convencionados.

A lei nº 13.988/2020, logo em seu artigo 1º (*caput* e parágrafos), traz as disposições gerais e os princípios que regem o instituto da transação, destacando a possibilidade de a União, em juízo de oportunidade e conveniência, celebrar a transação em quaisquer das modalidades previstas em lei, sempre que, motivadamente, entender que a medida atende ao interesse público. É imprescindível, pois, o atendimento ao interesse público, sendo também inafastável a necessidade e o dever de motivação.

Destaca-se, ainda, a discricionariedade de que se reveste o instituto da transação, ou seja, não há a obrigatoriedade de a administração pública tributária vir a transacionar com os contribuintes. Contudo, apesar da discricionariedade, não há como se afastar a necessidade de se dar conhecimento ao contribuinte das razões

³⁴⁹ Esclarece-se que o modelo brasileiro de transação foi inspirado no adotado pelos Estados Unidos da América (EUA). A esse respeito, afirma Silva Neto (2021, p. 103) que “a exposição de motivos da Medida Provisória nº 899, de 16 de outubro de 2019, posteriormente convertida na Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020, traz como referência ao modelo de transação ali proposto o instituto da *Offer in Compromise*, praticado pelo *Internal Revenue Service* (IRS), nos Estados Unidos da América. O diagnóstico utilizado pelo Poder Executivo foi que o Brasil precisaria abandonar a prática de perdão de dívidas tributárias em programas recorrentes de parcelamentos especiais (REFIS) e buscar atingir o patamar de excelência do programa norte-americano de transações, no qual acordos são firmados com base nos fatos e circunstâncias de cada devedor”.

que acarretaram eventual rejeição da proposta de transação individual ou por adesão³⁵⁰.

Ainda, está expressamente determinada na lei (art. 1º, §§ 2º e 3º, da Lei nº 13.988/20) a observância aos princípios da isonomia, da capacidade contributiva, da transparência e da moralidade, da razoável duração dos processos, da eficiência, bem como da publicidade, resguardadas eventuais informações protegidas por sigilo.

Informa-se, ainda, que a transparência ativa é efetivada e garantida mediante a divulgação em meio eletrônico de todos os termos de transação celebrados³⁵¹. Tal medida traz segurança jurídica, além de também garantir a preservação da isonomia, o atendimento ao princípio da publicidade e aos deveres de *accountability*, possibilitando o conhecimento do conteúdo das transações e o “controle” democrático por todo e qualquer cidadão, o que vai ao encontro da exigência atual de legitimação democrática no âmbito da administração pública.

A lei 13.988/2020, em seu artigo 2º, prevê as seguintes modalidades de transação resolutiva de litígio: a) por proposta individual ou por adesão, na cobrança de créditos inscritos na dívida ativa da União, de suas autarquias e fundações públicas, ou na cobrança de créditos que seja competência da Procuradoria-Geral da União, ou em contencioso administrativo fiscal; (b) por adesão, em casos de contencioso tributário de relevante e disseminada controvérsia jurídica e também no contencioso tributário de pequeno valor.

A transação por adesão implica a aceitação pelo devedor ou contribuinte de todas as condições estabelecidas no edital que a propõe. Nos casos de transação por adesão, a possibilidade de diálogo entre as partes evidentemente é mais restrita do que na transação individual, passível de ser realizada em relação à cobrança de créditos em determinadas condições, em que efetivamente as partes discutem e negociam as cláusulas, sendo possível o agendamento de reuniões³⁵².

³⁵⁰ Considerando a adesão automática do contribuinte pelo sistema em alguns casos de transação, também a informação de eventual negativa de adesão e das razões que a motivaram pode ocorrer automaticamente pelo sistema. O principal ponto é que seja dado conhecimento ao contribuinte dos motivos e das razões que inviabilizaram a pretendida transação.

³⁵¹ A propósito, é disponibilizado para consulta pública um painel de parcelamentos no sistema REGULARIZE, onde constam todos os termos de acordos de transação individual, bem como dos negócios jurídicos processuais realizados entre a PGFN e os contribuintes, o que assegura a transparência e o controle de toda a sociedade. O link para acesso é <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/divida-ativa-da-uniao/painel-dos-parcelamentos/bem-vindo-ao-painel-dos-parcelamentos>

³⁵² A Portaria PGFN nº 6757/2022, com as alterações subsequentes, ao regulamentar a cobrança de créditos da União e do FGTS, prevê a possibilidade de transação individual na cobrança

Diferentemente, em se tratando de editais de transação disponibilizados para adesão dos contribuintes, é possível que o diálogo entre a PGFN e os contribuintes, advogados e contadores, ocorra previamente à publicação do(s) edital(is), em consulta pública, ou mesmo em reuniões públicas para esclarecimento de dúvidas e questões pontuais, de modo a garantir aos contribuintes a segurança jurídica necessária para efetivarem a adesão à transação³⁵³.

Aspecto relevante e inovador trazido pela regulamentação do instituto da transação tributária, até então desconsiderado pelos sucessivos e criticados programas de parcelamento (os famosos REFIS)³⁵⁴, é justamente a análise da capacidade de pagamento dos contribuintes, e a possibilidade de oferecimento de condições diferenciadas para a regularização dos débitos fiscais, como os descontos previstos na Lei 13.988/2020 e respectiva regulamentação, a depender da situação específica do contribuinte. Percebe-se, aqui, o caráter eminentemente dialógico, voltado à realização da equidade e da justiça fiscal.

A iniciativa traz um novo paradigma que difere dos programas especiais de parcelamento periódicos até então realizados no Brasil (conhecidos como REFIS), que acabavam estimulando o inadimplemento, ao concederem desconto idêntico a

de créditos, que pode ser proposta tanto pela PGFN quanto pelo contribuinte, em determinadas condições. Atualmente, nos termos do artigo 46 da mencionada portaria, poderão propor ou receber proposta de transação individual: (a) devedores cujo valor consolidado dos débitos inscritos em dívida ativa da União seja superior a R\$ 10 milhões ou, em relação ao FGTS, cujo valor consolidado de débitos inscritos em dívida ativa seja superior a R\$ 1 milhão; (b) devedores falidos, em recuperação judicial ou extrajudicial, em liquidação judicial ou em intervenção extrajudicial; (c) autarquias, fundações e empresas públicas federais; (d) Estados, Distrito Federal e Municípios e respectivas entidades de direito público da administração indireta.

³⁵³ Exemplo concreto que pode ser citado foi a realização de reunião entre Procuradores da Fazenda Nacional e advogados privados/contribuintes, em São Paulo, a fim de serem esclarecidas as principais dúvidas de interpretação do Edital ME nº 11/2021, que veiculou a primeira possibilidade concreta de adesão à “transação no contencioso tributário de relevante e disseminada controvérsia jurídica”, nos termos dos artigos 16 e 17, da Lei 13.988/20. O edital em questão estabeleceu a possibilidade de transação referente à controvérsia judicial oriunda de contribuições previdenciárias (e de contribuições a outras entidades) incidentes sobre a participação nos lucros e resultados (PLR), por descumprimento da Lei n. 10.101/2000. Após as inúmeras dúvidas suscitadas pelos interessados, a PGFN publicou um parecer para esclarecer cláusulas do edital (Parecer SEI nº 10177/2021/ME – parecer público), a fim de viabilizar os esclarecimentos e as informações solicitadas, gerando a segurança jurídica necessária à adesão dos interessados. Trata-se de exemplo concreto de abertura da instituição ao diálogo. Sem os esclarecimentos e a prestação de informações pela PGFN, muitos seriam os interessados que, por insegurança e até por desconhecimento, deixariam de aderir à transação disponibilizada no referido edital. A notícia em questão foi veiculada na imprensa (PGFN, 2021).

³⁵⁴ Esse aspecto é destacado por Grognet e Lima (2022, p. 347), ao afirmarem que a transação na dívida ativa da União apresenta-se “como sucessor aprimorado dos programas de refinanciamento de dívidas que, por concederem alongamentos extraordinários e descontos agressivos de modo linear, desconsiderando absolutamente a capacidade e circunstâncias econômicas do contribuinte/devedor e graus de recuperabilidade do crédito, vulneram a igualdade, aguçam a injustiça e geram, por consequência, mais desconformidade”.

todo e qualquer devedor, independentemente da situação financeira e da capacidade de pagamento específica de cada um.

Afirmam Avelino e Peixoto (2022, p. 94) o forte caráter de justiça fiscal da medida, a partir da adequação da “convenção à capacidade contributiva de cada um dos contribuintes, oferecendo possibilidade de recuperação àqueles que não conseguem arcar com suas obrigações em dia”. Nas palavras dos autores (AVELINO; PEIXOTO, 2022, p. 94), “a concessão de descontos e facilidades para o pagamento de tributos a quem não precisa é um fenômeno tão injusto quanto negá-los a quem precisa”. Concluem afirmando que a transação tributária constitui um instrumento de “reforço à justiça fiscal e respeito ao princípio da capacidade contributiva”.

Observa-se que há a necessidade de cooperação e colaboração do contribuinte, até mesmo para prestar esclarecimentos à administração tributária quanto à sua efetiva capacidade de pagamento. A esse respeito, deve-se considerar a possibilidade de revisão da CAPAG (capacidade de pagamento), o que demanda a apresentação de documentos pela contribuintes à PGFN, para análise, a fim de viabilizar a aferição da capacidade de pagamento real e efetiva, quando o contribuinte não concordar com a apuração realizada automaticamente via sistema, na plataforma REGULARIZE, ou mesmo em caso de proposta de transação individual formulada pela administração tributária ou pelo próprio contribuinte³⁵⁵. Nota-se, aqui, a necessidade de diálogo e confiança entre as partes.

Além disso, toda a regulamentação da transação tributária traz a perspectiva de presunção da boa-fé do contribuinte, pautando-se pela relação de cooperação e colaboração entre a administração tributária e os contribuintes.

Os princípios aplicáveis à transação, referidos no art. 2º, da Portaria PGFN 6757/2022, demonstram tal perspectiva, merecendo destaque os seguintes: (a) presunção da boa-fé do contribuinte; (b) concorrência leal entre os contribuintes; (c) estímulo à autorregularização e conformidade fiscal; (d) redução de litigiosidade; (e) menor onerosidade dos instrumentos de cobrança; (f) publicidade e transparência ativa. Também é expressamente vedada a utilização da transação por devedores

³⁵⁵ O pedido de revisão da capacidade de pagamento está previsto nos artigos 27 e seguintes, da Portaria PGFN nº 6757/2022, inclusive com a previsão de posterior recurso administrativo, em caso de o contribuinte se sentir prejudicado ou inconformado com a decisão administrativa.

contumazes, além de estar prevista a identificação de fraude ou simulação por parte do contribuinte como causa para a rescisão da transação.

Ainda, é relevante mencionar que a OCDE tem reconhecido a importância de ser oferecida a oportunidade aos contribuintes de se tornarem adimplentes com as obrigações fiscais, recomendando aos Estados que permitam e facilitem a regularização fiscal dos contribuintes que assim o desejarem, sob determinadas circunstâncias, através de procedimentos administrativos relativamente simples, e mediante estímulos à conformidade fiscal (OECD, 2015, p. 5).

Aqui se faz referência a contribuintes de boa-fé, que por questões adversas se tornaram inadimplentes, ou seja, a maioria dos contribuintes brasileiros. Devedores contumazes e fraudadores, diversamente, devem ser fiscalizados e punidos com rigor, até para modificarem o comportamento desviante e criminoso, que não pode, de modo algum, ser estimulado, mas sim reprimido pelo Estado. Percebe-se, pois, a necessidade de tratamento diferenciado conforme o risco fiscal envolvido.

A regulamentação da transação tributária e a sua utilização no sistema jurídico tributário pátrio vem exatamente ao encontro da orientação e recomendação da OCDE acima citada.

Merece referência a afirmação de Daniel e Débora Giotti de Paula (2023, p. 318) de que “a transação tributária é algo para se buscar a legalidade tributária perdida, reenquadrando contribuintes na moralidade esperada, exercendo uma espécie de função indutora interna para cumprimento das normas jurídico-tributárias”. No mesmo sentido, destacam Grognet e Dias (2022, p. 346) que “a transação teve papel decisivo no aprimoramento da fiscalidade e na relação entre a administração tributária e contribuintes, evidenciando que pode ser cooperativa por essência”.

Para Oliveira (2022a, p. 70), que reconhece ter havido uma mudança de paradigma a partir da transação tributária, a aproximação e melhora na relação entre a administração tributária e os contribuintes é um processo ainda em curso e desenvolvimento. Por essa razão, defende seu aprimoramento contínuo, de modo a se consolidar a modificação do paradigma dessa relação, que passa a se pautar pela cooperação e confiança, em vez do litígio, desconfiança e caráter adversarial.

Vê-se que o instituto da transação pressupõe um ambiente voltado à cooperação, confiança e diálogo, uma vez que, evidentemente, só se negocia com

quem se confia. Ao mesmo tempo, a própria prática cotidiana do instituto, já no seu quinto ano no âmbito federal (em 2025), traz elementos que permitem o fortalecimento e aprimoramento desse ambiente de diálogo, gerando, assim, ambiente mais favorável à conformidade tributária.

Identifica-se, ainda, a busca da equidade e da justiça através do diálogo e cooperação entre as partes envolvidas, evidenciando a ascensão do modelo de administração tributária dialógica, conforme conceito operacional referido no início do Capítulo. A dialogicidade está presente na tentativa de serem construídas soluções com base na justiça e equidade, conforme as especificidades da situação concreta de cada contribuinte, inclusive considerando a respectiva capacidade de pagamento. Também é perceptível o diálogo do contribuinte com a administração tributária, em uma relação bilateral, distinguindo-se do discurso monológico que caracteriza a imposição legal.

Destaca Silva Neto (2021, p. 116) que, apesar do possível incremento de custos orçamentários decorrente da implantação de uma política de transação tributária, o custo administrativo é compensado a longo prazo a partir de um programa eficiente de negociação de dívidas tributárias. Essa compensação não advém apenas de potenciais ganhos arrecadatórios de *compliance*, mas também do “preenchimento de lacunas no sistema tributário, garantido que situações de extrema injustiça sejam solucionadas pela administração pública e possibilitando que contribuintes acreditem que as leis fiscais são justas e equitativas” (SILVA NETO, 2021, p. 117).

Constata-se, pois, a presença da dialogicidade na implementação da transação tributária, buscando-se a concretização da equidade e da justiça fiscal.

Com a redução da desconfiança e mais diálogo entre as partes, a partir da experiência vinda da transação, novas possibilidades que dependem desse ambiente colaborativo surgirão, aliás, já estão surgindo, como apontado nesta tese.

Tais mecanismos configuram elementos indutores do *compliance* tributário, aqui referido como o fortalecimento de uma cultura de conformidade fiscal, ou seja, de cumprimento e atendimento das normas tributárias e de regular recolhimento dos tributos devidos, em conformidade com o ordenamento jurídico vigente, trazendo contornos comportamentais flagrantes.

5.3.3 O Programa CONFIA de Conformidade Tributária Cooperativa da Receita Federal do Brasil: diálogo, consensualidade e prevenção da litigiosidade

O programa CONFIA, que começou a ser desenhado no ano de 2021, a partir da publicação da Portaria RFB nº 28/2021, direciona-se à conformidade fiscal cooperativa, anteriormente explicitada. Trata-se de programa de adesão voluntária voltado a estimular o cumprimento das obrigações tributárias e aduaneiras pelos contribuintes através da construção de um relacionamento cooperativo e de constante diálogo com a administração tributária³⁵⁶, reduzindo-se a litigiosidade (RECEITA, 2024).

A ideia é permitir a atuação colaborativa, pautada pela cooperação e diálogo, entre a administração tributária e os contribuintes, gerando segurança jurídica e previsibilidade para os participantes, com o aprimoramento do ambiente de negócios. Isso porque o relacionamento mais próximo e dialógico entre a administração tributária e os contribuintes permite a identificação dos riscos de conformidade e o seu tratamento de modo preventivo, a partir de uma postura por parte da RFB mais voltada à orientação e ao esclarecimento de possíveis dúvidas ou divergências na interpretação da legislação tributária. Para o Secretário da Receita Federal do Brasil, trata-se de mudança de cultura e de paradigma, inclusive institucional, que passa a se fundamentar em uma relação de diálogo, transparência e confiança com o contribuinte³⁵⁷.

De fato, como afirma Martinez (2022, p. 130), o histórico de atuação da administração tributária brasileira era predominantemente de natureza repressiva, priorizando auditorias, fiscalizações e a lavratura de autos de infração, uma vez identificada irregularidade no recolhimento de tributos. Perspectiva essa que está sendo paulatinamente modificada, como apontado nesta tese.

³⁵⁶ Esclarece-se que alguns Estados brasileiros foram pioneiros em programas de conformidade tributária pautados na colaboração e diálogo com os contribuintes, incorporando alguns conceitos difundidos pela OCDE (TOSTES NETO, 2022, p. 88). Destacam-se nesse rol: São Paulo (*Programa Nos Conformes*, em 2018), Alagoas (2018), Rio Grande do Norte (2019), Ceará (2019) e Rio Grande do Sul (2020). Todavia, como já mencionado, o enfoque e o recorte desta tese é a administração tributária federal, razão por que os programas estaduais não serão aqui detalhados. Para melhor compreensão acerca dos programas estaduais de conformidade, indica-se o artigo de Mário Santiago (2023), com o título *Programas de Conformidade no Brasil: ontem, hoje e amanhã*.

³⁵⁷ “Todo esse novo cenário, focado na redução do litígio e no fortalecimento da conformidade, destacou Barreirinhas, representa uma mudança de cultura, melhorando o relacionamento entre RFB e contribuintes, com base no diálogo, transparência e confiança. Ele ressaltou que “99% dos contribuintes são bons contribuintes”, que não devem ser onerados com multas pesadas quando eventualmente errem na interpretação da legislação tributária” (RECEITA, 2024).

Recentemente, no início de 2024, houve o envio do Projeto de Lei nº 15/2024 ao Congresso Nacional, contendo normas para a operacionalização da conformidade tributária e aduaneira³⁵⁸, além de disposições que tratam sobre a figura do devedor contumaz e das condições para a utilização dos benefícios fiscais.

Na exposição de motivos do projeto de lei (PL nº 15/2024, p. 20), constam informações relevantes sobre o escopo do programa, bem como esclarecimentos sobre a definição e limites do *compliance* cooperativo. Define-se o *compliance* ou conformidade fiscal cooperativa como um “tipo de relacionamento entre empresas e administrações tributárias caracterizado por ações cooperativas decorrentes do diálogo para obtenção de ganhos mútuos”. Fundamenta-se na transparência, segurança jurídica e cooperação, além de encontrar justificativa no sistema de gestão de conformidade do contribuinte.

Reconhece Tostes Neto (2022, p. 83) que a conformidade cooperativa é caracterizada pela mudança significativa do paradigma de relacionamento entre a administração tributária e os contribuintes. Substitui-se o controle pela cooperação e prevenção, além de serem buscadas estratégias para “uma relação transparente, fundamentada na boa-fé, na confiança legítima e no espírito de colaboração” (TOSTES NETO, 2022, p. 83).

Para o autor (TOSTES NETO, 2022, p. 83), o contribuinte se beneficia com a segurança jurídica e a redução dos custos de conformidade, ao passo que o Estado tem maior previsibilidade na arrecadação de tributos, com a redução do *tax gap*, além de externalidades positivas relacionadas ao crescimento econômico, em razão do melhor ambiente de negócios. Há, portanto, mútuos benefícios.

Também Uhdre e Bossa (2022, p. 136) destacam esse ponto, afirmando a transmutação de uma relação de exagerada conflituosidade, “alicerçada em Estado centralizador, exigente, fiscalizador e sancionador, para uma relação cooperativa, fundamentada em um Estado mais colaborador e corresponsável pelo

³⁵⁸ O projeto de lei em questão institui os seguintes programas de conformidade tributária e aduaneira no âmbito da Secretaria da Receita Federal do Brasil: (a) Programa de Conformidade Cooperativa Fiscal - CONFIA; (b) Programa de Estímulo à Conformidade Tributária – Sintonia, que visa a estimular o cumprimento das obrigações tributárias e aduaneiras por meio da concessão de benefícios aos contribuintes classificados com base em critérios relacionados à regularidade cadastral, à regularidade no recolhimento dos tributos devidos; ao cumprimento tempestivo das obrigações acessórias e à exatidão das informações prestadas nas declarações e nas escriturações (artigo 13 do PL 15/2024); (C) Programa Brasileiro de Operador Econômico Autorizado – Programa OEA, que tem como objetivo fortalecer a segurança da cadeia de suprimentos internacional e estimular o cumprimento voluntário da legislação tributária e aduaneira. Na tese será abordado especificamente o programa de conformidade cooperativa fiscal, denominado de CONFIA.

desenvolvimento socioeconômico”. Para as autoras (UHDRE; BOSSA, 2022, p. 136), não há dúvidas quanto ao valor da conformidade cooperativa sob a perspectiva operacional, reputacional e concorrencial das companhias no Brasil e no exterior, sem esquecer a atração e manutenção de investimentos.

Outra constatação a ser mencionada é o fato de que o modelo adotado de modo generalizado em nosso país, em que o contribuinte é responsável pelo autocumprimento da obrigação tributária com posterior controle e verificação pela administração fiscal (lançamento por homologação), tem gerado alto índice de litigiosidade³⁵⁹ (TOSTES NETO, 2022, p. 84). Por vezes, não há convergência entre os contribuintes e a administração tributária em relação à interpretação da legislação tributária aplicável.

Essencialmente, os principais objetivos a serem alcançados pelos programas de conformidade cooperativa, conforme consta da exposição de motivos (PL n° 15/2024, p. 20-21), são: (i) previsibilidade e legítima expectativa de que não haverá surpresas ou alterações imprevisíveis da posição da administração tributária em relação à estratégia e procedimentos fiscais, o que ocorre a partir de abordagem preventiva dos riscos fiscais, de cooperação e de diálogo; (ii) relação transparente e de confiança, com a previsão de canal personalizado e qualificado de comunicação e (iii) redução de litígios e de aplicação de penalidades (sanções).

Consoante art. 2°, parágrafo único, do PL n° 15/2024, a adesão do contribuinte a programas de conformidade como o CONFIA pressupõe que possua estrutura de governança corporativa tributária, que pode ser definida como o sistema adotado pelas organizações para planejar, dirigir, monitorar e incentivar o cumprimento das obrigações tributárias e aduaneiras, principais e acessórias.

Também é necessário que o contribuinte possua sistema de gestão de conformidade tributária, caracterizado pela existência de documentação relativa: (a) à política fiscal aprovada pelos gestores da empresa, com a descrição do modo adotado pela organização na identificação e no gerenciamento da obrigação tributária; (b) aos procedimentos preparatórios de suas obrigações tributárias acessórias; e (c) aos procedimentos adotados para testar e validar a eficácia

³⁵⁹ Os números do contencioso tributário no Brasil são expressivos, sem paralelo em qualquer outro país do mundo. No ano de 2019, o contencioso administrativo e judicial brasileiro na esfera tributária somou 75% do PIB, o que corresponde a R\$ 5,4 trilhões (MESSIAS; LONGO; NOVO; VASCONCELOS, 2020). Somente no ano de 2023, e considerando apenas os seis Tribunais Regionais Federais, foram ajuizadas mais de 903 mil ações judiciais de matéria tributária (CREPALDI, 2024), o que permite ter a dimensão do tamanho da litigiosidade tributária no país.

operacional da estrutura de controles internos relacionada ao cumprimento das obrigações tributárias. Além disso, estão previstos critérios quantitativos e qualitativos de adesão³⁶⁰, consoante estabelece o artigo 10, do PL n° 15/2024, lembrando que se trata de um projeto de lei, em tramitação perante o Congresso Nacional, e portanto, sujeito a alterações.

Por outro lado, é expressamente referida a necessidade de adaptação e mudança cultural³⁶¹ tanto em relação aos contribuintes quanto à administração tributária, além de ser destacado que programas dessa natureza costumam sofrer alterações e adaptações após sua introdução (PL n° 15/2024, p. 23)

Na própria exposição de motivos do projeto de lei em questão, esclarece-se que programas de conformidade tributária cooperativa já existem em vários países e que se trata de prática recomendada pela OCDE desde o ano de 2013, com o objetivo de melhorar a eficácia e eficiência da administração tributária e os índices de conformidade fiscal, gerando repercussões positivas e benefícios para toda a sociedade. Há, pois, expressa referência à OCDE e às suas recomendações de melhores práticas no âmbito das administrações tributárias.

A título histórico e informativo, no ano de 2015, foi editada a MP 685/2015, que trazia, em seu artigo 7°, a declaração compulsória dos contribuintes à administração tributária de atos e negócios jurídicos que acarretassem supressão, redução ou diferimento de tributo, ou seja, pretendia-se a obrigatoriedade da declaração de planejamentos tributários, com destaque para as grandes empresas.

³⁶⁰ Assim prevê o artigo 10, do PL 15/2024:

Art. 10. A adesão ao Confia será fundamentada em critérios:

I – quantitativos, que abrangem o ativo patrimonial, o controle acionário, a receita bruta declarada, os débitos declarados, a massa salarial, a representatividade na arrecadação dos tributos administrados pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda e a participação no comércio exterior, dentre outros; e

II – qualitativos, que abrangem o histórico de conformidade fiscal, o perfil de litígio, a estrutura de controle interno em vigor e a complexidade da estrutura e das transações realizadas, dentre outros.

Parágrafo único. Os critérios de adesão a que se refere este artigo serão definidos em função da capacidade operacional da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda para prestar os serviços e garantir a concessão dos benefícios no âmbito do Confia.

³⁶¹ Em relação à mudança cultural, afirma Luciana Aguiar (2021, p. 300) que: “A mola propulsora de mudança cultural desse quilate e nessa relação é, necessariamente, movida pelo Estado, que tem poder coercitivo e instrumentos para se dirigir de uma vez a todos os seus administrados. A adoção da postura “*customer-friendly*” por parte das administrações tributárias significa tratar o contribuinte como uma espécie de cliente para o qual se presta serviços, atuando em conjunto com aqueles que desejem cumprir adequadamente suas obrigações e reservando toda a força do poder coercitivo para aqueles que, de fato, escolhem sonegar tributos”.

Na exposição de motivos da medida provisória, foi expressamente mencionado o Plano de Ação BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*), projeto do ano de 2013 desenvolvido no âmbito da OCDE e do G-20, que trouxe recomendações sobre a relevância de serem prestadas informações tempestivas à administração tributária acerca de planejamentos fiscais, especialmente em relação a operações, arranjos e estruturas “agressivas”.

A MP em questão foi rechaçada e bastante criticada pela comunidade jurídica, especialmente pelos advogados dos contribuintes, muito em razão do temor sobre o amplo poder concedido e sobre a atuação concreta da Receita Federal, relacionada à possibilidade de “criminalização” e não aceitação de planejamentos fiscais “agressivos”³⁶². Considerando o ambiente à época existente (ano de 2015), mostrava-se visível a desconfiança em relação à atuação da administração tributária, representada pela Receita Federal do Brasil, além de receio em decorrência da forma como redigida a medida provisória³⁶³.

Nota-se que agora, no ano de 2025, quase dez anos após a MP 685/2015, mediante a adesão a programas de conformidade fiscal cooperativa como o CONFIA, a prestação dessas informações sobre planejamentos (transparência) também é exigida, com a diferença de que se tem a voluntariedade e não obrigatoriedade de adesão a esses programas.

Trata-se, pois, de exemplo concreto de modificação do paradigma hierárquico para o modelo de administração tributária dialógica, a partir da construção de programas de conformidade cooperativa. Afasta-se a imposição monológica (através da obrigação legal) e emerge o caráter dialógico, pautado pelo diálogo e cooperação, que pode acarretar, inclusive, a modificação progressiva - e

³⁶² A esse respeito, faz-se referência ao artigo intitulado *Câmara aprova MP 685 e retira obrigação de informar planejamento fiscal* (CÂMARA, 2015).

³⁶³ Merece referência o posicionamento à época externado por Heleno Torres (2015). Apesar de reconhecer a importância da medida veiculada pela MP 685/2015, especialmente no que se refere à obrigatoriedade de os contribuintes informarem periodicamente à administração tributária os planejamentos tributários “agressivos”, com base no dever de transparência dos contribuintes e no esforço de implementação da Ação 12 do BEPS (*Mandatory Disclosure Rules*), asseverou Heleno Torres (2015) que o “dever de informar” não poderia vir a “ser admitido como meio invasivo ou inibitório da atividade econômica ou de intervenção do Estado na autonomia privada”. Mencionou, ainda, que o artigo 12, da MP 685/2015, consubstanciava possivelmente o seu ponto mais sensível, “pois as sanções não acompanham as possibilidades de casos passíveis de ocorrência e peca por criar uma presunção de ‘omissão dolosa’ do sujeito passivo com intuito de sonegação ou fraude” (TORRES, 2015). Percebe-se, pois, que muito embora manifestasse concordância com a instituição da obrigação acessória aos contribuintes de informação de planejamentos tributários “agressivos”, o autor apresentava ressalvas quanto à redação da MP 685/2015.

de maior amplitude - do ambiente/contexto e a difusão de maior confiança dos contribuintes na atuação da administração tributária. A modificação do contexto e do ambiente, tornando-os mais cooperativos, pode gerar impacto, inclusive, no cenário legislativo futuro, quiçá possibilitando a (re)discussão e a aprovação de medidas que encontrariam forte rejeição no parlamento em outro momento e sob circunstâncias distintas.

Lamadrid (2022, p. 105) afirma que a proposta apresentada pelo projeto CONFIA da Receita Federal do Brasil está em consonância com as diretrizes apresentadas pela OCDE em relação a programas de conformidade, especialmente: a necessidade de consciência comercial e negocial da administração tributária acerca das atividades desempenhadas pelo contribuinte; abertura, transparência e governança corporativa tributária; gerenciamento de risco, além de se apresentar como um elemento componente de um sistema mais amplo de estratégias voltadas à conformidade tributária.

Observa-se que há nuances comportamentais envolvidas em programas de conformidade cooperativa, buscando-se estimular e incentivar a conformidade tributária através de mecanismos distintos da ameaça de aplicação de sanção ou mesmo dos tradicionais incentivos de natureza financeira.

A própria construção de um ambiente de diálogo e cooperação entre a administração tributária e contribuintes³⁶⁴, alterando-se o contexto decisório e a arquitetura da escolha, já traz nuances comportamentais. Vê-se, pois, que há uma interconexão com a ciência comportamental aplicada.

Atualmente, o programa está em fase-piloto, contando com a participação de 20 (vinte) empresas. Uma das vantagens de se iniciar através de um programa-piloto, como identifica a OCDE (2013, p. 30), é permitir mudanças na abordagem

³⁶⁴ Também merece referência o artigo 7º, da Lei 14.689/2023, que assim dispõe acerca da aplicação de medidas de incentivo à conformidade tributária pela Secretaria da Receita Federal do Brasil:

Art. 7º Para aplicação das medidas de incentivo à conformidade tributária, a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil considerará os seguintes critérios: I – regularidade cadastral; II- histórico de regularidade fiscal do sujeito passivo; III – compatibilidade entre escriturações ou declarações e os atos praticados pelo contribuinte; IV – consistência das informações prestadas nas declarações e nas escriturações

O § 1º do artigo 7º, da Lei 14.689/2023, traz as seguintes medidas de incentivo à conformidade tributária, com vistas à autorregularização dos contribuintes: (a) procedimentos de orientação tributária e aduaneira prévia; (b) não aplicação de eventual penalidade administrativa; (c) concessão de prazo para o recolhimento de tributos devidos sem a aplicação de penalidades; (d) prioridade de análise em processos administrativos, inclusive quanto a pedidos de restituição, de compensação ou de ressarcimento de direitos creditórios; e (e) atendimento preferencial em serviços presenciais ou virtuais.

original que possam ser facilmente incorporadas ao modelo de conformidade fiscal, aprimorando-o. Também o engajamento e a consulta aos contribuintes é considerada parte vital para a implementação de programas desta natureza, viabilizando o desenvolvimento em conjunto à sua modelação (OCDE, 2013, p. 30).

No caso brasileiro, a própria construção e a formatação do programa de conformidade tributária (CONFIA), ainda não definitivo, tem ocorrido de forma colaborativa desde o seu início (período superior a 3 anos), buscando-se a consolidação de um ambiente de diálogo estruturado (Receita, 2024). Para Tostes Neto (2022, p. 85), o projeto CONFIA “está em construção em modelo participativo, no qual o Fisco e empresas dialogam”³⁶⁵.

Apesar de pautado pelas melhores práticas internacionais e pelas recomendações da OCDE³⁶⁶, o programa precisa ser modelado e estar adaptado à realidade e às peculiaridades do país.

5.3.4 A previsão legal de instituição do Cadastro Fiscal Positivo

A ideia de instituição do cadastro fiscal positivo está relacionada ao tratamento diferenciado ao bom pagador, em contraposição à punição exemplar e necessária ao devedor contumaz, com o intuito de dissuadi-lo de permanecer praticando o comportamento voltado à inconformidade tributária.

O cadastro fiscal positivo é exemplo concreto de que estão sendo pensadas e desenvolvidas medidas de política tributária voltadas a incentivar e premiar o bom comportamento do contribuinte, o que se mostra coerente com a consolidação de um novo ambiente pautado pela cooperação e confiança, o que também é preconizado pela ciência comportamental aplicada.

A medida vai ao encontro da sugestão trazida por Pinto e Silva (2021, p. 333), para quem “sem deixar de fazer uso de estratégias de coação – dado que

³⁶⁵ Segundo Tostes Neto (2022, p. 88): “pode-se dizer que o sucesso desses programas depende, entre outros fatores, de rigoroso planejamento e da capacidade operacional da administração tributária para dar aos contribuintes o tratamento que lhes permita orientação quase em tempo real. Por isso, é recomendável o desenvolvimento em fases, a partir de estruturas simples e poucos contribuintes para, aos poucos, ir ampliando o escopo do programa. É também recomendável a construção participativa e a existência de foros de diálogo, como se verifica na experiência internacional.”

³⁶⁶ Oliveira e Lobo (2023, p. 563) corroboram essa constatação, ao afirmarem que: “a OCDE teve um papel fundamental no desenvolvimento dos programas de conformidade cooperativa por meio de uma série de relatórios publicados ao longo dos anos. Além de examinar as experiências dos países com os programas até então existentes, esses relatórios incentivavam os países a implementarem programas baseados na confiança mútua e colaboração entre autoridades tributárias e contribuintes.”

descartar esse instrumento seria utópico -, o Estado poderia fazer uso de mecanismos de incentivo – sanções positivas”. Prosseguem os autores (PINTO; SILVA, 2021, p. 333) ressaltando a importância de medidas para “melhorar a relação entre fisco e contribuinte, tornando-a mais harmoniosa, o que somente pode ocorrer se houver confiança entre as partes”.

Como afirma Aguiar (2021, p. 287-288) em relação aos programas de conformidade, o que também pode ser estendido para medidas como o cadastro fiscal positivo, “a autoridade fiscal transmite a mensagem de que os contribuintes ‘conformes’ terão tratamento distinto daqueles que não se comprometem com a conformidade tributária”.

Também Pscheidt (2018, p. 303) é entusiasta da medida, afirmando que o cadastro fiscal positivo constitui “uma forma eficiente de promover o adimplemento e, naturalmente, recuperar a confiança do bom pagador”, mediante a concessão de benefícios para aqueles que pagam os tributos regularmente. Para o autor (PSCHEIDT, 2018, p. 303), “é o contribuinte que arca com tributos sem atrasos que o ordenamento jurídico deve prestigiar”.

Trata-se de movimento estratégico para criar um ambiente mais favorável à cooperação e capaz de influenciar os comportamentos, o que encontra respaldo na economia comportamental e nas recomendações da OCDE.

Em relação ao cadastro fiscal positivo, no âmbito federal (com a previsão de convênio com Estados e Municípios para compartilhamento de informações), merece referência a Lei 14.195, de 26 de agosto de 2021, que, em seu artigo 17, autoriza o Poder Executivo federal a instituí-lo, sob a governança da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN).

Dentre os objetivos citados na lei para a sua instituição, destacam-se: (a) criar condições para a construção permanente de um ambiente de confiança entre os contribuintes e a administração pública federal; (b) garantir previsibilidade das ações da PGFN em face dos contribuintes inscritos no referido cadastro; (c) criar condições para solução consensual dos conflitos tributários, com incentivo à redução da litigiosidade; (d) reduzir os custos de conformidade em relação aos créditos inscritos em dívida ativa da União e à situação fiscal do contribuinte; (e) tornar mais eficiente a gestão de risco dos contribuintes inscritos no referido cadastro, viabilizando a realização de negócios jurídicos processuais; (f) melhorar a compreensão das atividades empresariais e dos gargalos fiscais.

A própria lei n 14.195/2021 traz pistas sobre a regulamentação do novo instituto, ao mencionar em seu artigo 18 a possibilidade de criação de canais de atendimento diferenciado, inclusive para o recebimento de pedidos de transação, de flexibilização das regras para aceitação ou para substituição de garantias, abarcando a antecipação da oferta de garantia para regularização de débitos futuros e execução de garantias em execução fiscal somente após o trânsito em julgado.

A ideia por trás do cadastro fiscal positivo é funcionar como estímulo ao comportamento de conformidade do contribuinte, premiando-o através da concessão de benefícios, não necessariamente de natureza financeira, além de viabilizar maior segurança jurídica e previsibilidade. Vê-se que não há obrigatoriedade de adesão do contribuinte, sendo mantida sua liberdade de escolha.

Trata-se visivelmente de modelo que ultrapassa o procedimento clássico de sanção e punição em razão de descumprimento normativo ou prática de comportamento desviante, trazendo elementos de economia comportamental de modo a induzir e estimular o comportamento de *compliance*.

A esse respeito, como destaca Geila Diniz (2024, p. 23), utilizando conceitos oriundos da Teoria do Prospecto e da economia comportamental, a concessão de recompensas (incentivos positivos), através do cadastro fiscal positivo, ensejaria o enquadramento e a percepção da conduta de conformidade tributária como um ganho, e conseqüentemente, aumentaria a aversão do contribuinte ao risco de fiscalização e punição (visto como perda), gerando, assim, estímulo ao cumprimento voluntário. A autora (DINIZ, 2024, p. 47) afirma expressamente que o emprego de recompensas teria “o potencial de motivar a conformidade voluntária a partir da promoção da confiança, criando um ambiente de maior cooperação e aproximação entre Fisco e contribuinte”, ao aumentar a percepção de reciprocidade.

O conceito de reciprocidade pode ser explicitado sob duas dimensões: (a) a vertical, associada à relação entre o contribuinte e a autoridade/administração fiscal; (b) a horizontal, que se refere à relação percebida entre os próprios contribuintes. Na reciprocidade vertical, elementos como o relacionamento com a autoridade fiscal e o tratamento recebido pelo contribuinte, bem como a sua percepção de justiça do sistema tributário são relevantes. Por sua vez, na reciprocidade horizontal, é a percepção sobre a conduta dos demais contribuintes que influencia a disposição para a conformidade tributária (DINIZ, 2024, p. 23).

Também Pscheidt (2018, p. 303) assevera ser a reciprocidade um dos elementos relevantes para a construção do cadastro fiscal positivo. Esclarece o autor (PSCHEIDT, 2018, p. 303) que a percepção de que existem benefícios decorrentes de se arcar com os tributos em dia fortalece a crença de que seguir o mesmo exemplo é algo positivo, exatamente em razão da reciprocidade³⁶⁷ e da própria influência social (normas sociais).

A título informativo, antes da promulgação da lei n° 14.195/2021, foi realizada consulta pública³⁶⁸ com o intuito de aprimoramento normativo e estabelecimento de um cadastro fiscal positivo na PGFN. Buscou-se o recebimento de sugestões dos interessados que pudessem balizar a regulamentação dos serviços e procedimentos de cobrança da dívida ativa da União, com base no histórico e na classificação do perfil de risco dos contribuintes.

Evidencia-se, pois, o maior diálogo e cooperação entre a administração tributária e os contribuintes já em momento anterior à regulamentação do instituto, o que certamente fortalece o ambiente de *compliance* e favorece a maior confiabilidade entre as partes envolvidas. Em se tratando de administração tributária dialógica, faz todo o sentido.

Apesar de o cadastro fiscal positivo ainda estar em vias de formatação e regulamentação, não tendo sido implementado no âmbito federal até a presente data, fato é que a iniciativa da PGFN de criá-lo, utilizando-se de expedientes como a instauração de um procedimento de consulta e a realização de audiência pública para auxiliar na elaboração do respectivo quadro normativo, materializa um exemplo recente de regulação fiscal cooperativa³⁶⁹.

³⁶⁷ A relação entre a reciprocidade e as normas sociais é assim referida por Pscheidt (2018, p. 303): “a reciprocidade entra em evidência, na medida em que se presume que os contribuintes atuem de forma cooperativa, sendo que o cumprimento voluntário dos regulamentos fiscais é maior quando os contribuintes esperam que outros também cumpram, ao contrário de sonegar o tributo”. Prossegue o autor (PSCHEIDT, 2018, p. 303) afirmando que a partir da instituição de um cadastro fiscal positivo “terá o contribuinte honesto a sensação de que adimplir o tributo de maneira regular e como determina a legislação é situação cooperativa e solidária, que reluz em benefícios mútuos compartilhados por diversos outros cidadãos contribuintes”.

³⁶⁸ O procedimento de consulta pública em questão foi deflagrado por meio da publicação no Diário Oficial da União (DOU), de 13.07.2018, do Edital PGFN n. 13, de 12.07.2018. Dentre os aspectos suscitados no edital de consulta pública, houve a solicitação de sugestões e estímulo à participação da sociedade civil para a construção de um novo marco regulatório/quadro normativo.

³⁶⁹ Dentre as principais características do modelo de “regulação fiscal cooperativa”, é possível citar: “(a) o estímulo à cooperação, compartilhamento de informações e convergência de interesses entre a administração fiscal e contribuintes; (b) a priorização da transparência, do diálogo e da solução preventiva de conflitos; (c) a possibilidade de participação dos contribuintes na elaboração do quadro normativo e regulatório aplicável, o que reduz a desconfiança e belicosidade em relação aos atos perpetrados pela administração tributária; (d) a previsão e a concessão de benefícios e

Ainda, a própria ideia de criação de um cadastro fiscal positivo compreende estímulos (*carrots*) e “cutucadas” (*nudges*) para incentivar o comportamento de *compliance*. A proposta é oferecer tratamento diferenciado aos contribuintes classificados com pequeno grau de risco e com histórico positivo, minimizando os custos de conformidade e incentivando, assim, a autorregularização.

Dada a novidade do instituto e a ausência de regulamentação até a presente data, ainda não são conhecidas as suas nuances específicas e a operabilidade, mas, visivelmente, se trata de exemplo relevante de utilização de *insights* comportamentais e de potencialização do diálogo entre a administração tributária e os contribuintes.

5.3.5 O Portal da *Cidadania Tributária* e a Plataforma Digital *REGULARIZE* na PGFN

O Portal da Cidadania Tributária é uma plataforma acessível a partir de endereço eletrônico³⁷⁰, que disponibiliza, de forma gratuita, conteúdo em matéria tributária das áreas da PGFN e de órgãos do Poder Executivo e Judiciário.

Conforme se infere do documento *PGFN em Números 2024*, a ideia é que o Portal “tenha potencial para entregar à sociedade e aos formuladores de políticas públicas de todas as esferas de governo informações em matéria fiscal e tributária”³⁷¹, abarcando entendimentos da PGFN, súmulas do CARF, precedentes vinculantes dos tribunais superiores, além de conteúdo em formato diversificado (como vídeos, textos, imagens e outros elementos visuais, etc.) sobre legislação tributária, educação e conformidade fiscais.

A própria concepção da medida apresenta elementos de economia comportamental, tais como a sistematização do conteúdo, com elementos visuais,

bonificações (*carrots*) como incentivos ao comportamento de *compliance*; e (e) a coexistência dos incentivos e recompensas com as medidas punitivas, estas últimas aplicáveis tão somente a contribuintes recalcitrantes no comportamento de *noncompliance*, priorizando-se, quanto aos demais, a colaboração e a solução preventiva dos conflitos” (VITALIS, 2019, p. 20).

³⁷⁰ Endereço eletrônico para acesso ao *Portal da Cidadania Tributária*: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/cidadania-tributaria>

³⁷¹ Faz-se referência ao disposto no artigo 212, do Código Tributário Nacional, que assim estabelece: “Os Poderes Executivos federal, estaduais e municipais expedirão, por decreto, dentro de 90 (noventa) dias da entrada em vigor desta Lei, a consolidação, em texto único, da legislação vigente, relativa a cada um dos tributos, repetindo-se esta providência até o dia 31 de janeiro de cada ano”. A consolidação anual da legislação de cada tributo, prevista no CTN, é uma medida que, se devidamente cumprida pelos Poderes Executivos, facilitaria consideravelmente a conformidade tributária dos contribuintes e a própria cooperação, através da simplificação do acesso à informação, caracterizando-se como um *nudge* fiscal.

de modo a simplificar e facilitar o acesso e à consulta, além do uso de linguagem simples, foco na transparência, na conformidade tributária e na busca de um relacionamento colaborativo e balizado na confiança entre a administração tributária e os vários segmentos da sociedade.

A propósito, consta do documento *PGFN em Números 2024* (2024, p. 22), elaborado pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, a seguinte afirmação sobre o Portal da Cidadania Tributária:

[...] a divulgação desse conteúdo se dará de forma sistematizada, consolidada, integrada, atualizada, pública, gratuita e em linguagem simples, o que, certamente, contribuirá para o fortalecimento da conformidade tributária, mediante o estabelecimento de uma comunicação orientada pelos princípios da segurança jurídica e transparência e de um relacionamento de colaboração, confiança, previsibilidade e legítima expectativa entre a Administração Tributária e os vários segmentos da sociedade.

A Plataforma Digital Regularize, por sua vez, foi criada no ano de 2018. O objetivo inicial era centralizar orientações, consultas e eventuais demandas relacionadas à dívida ativa da União. Como descreve Camila Cabral (2024, p. 69-70), o advento da consensualidade no âmbito tributário, especialmente na PGFN, associada ao uso de novas tecnologias, acarretou um processo de evolução na plataforma³⁷².

Atualmente, no ano de 2025, trata-se de portal que possibilita o acesso 24 horas às informações relacionadas à dívida ativa. De modo resumido, há a disponibilização de serviços variados, como a consulta da dívida ativa e a emissão de guia para pagamento. Também é o meio para a tramitação de requerimentos e procedimentos administrativos diversos, de forma integralmente virtual, como por exemplo, o PRDI (Pedido de Revisão de Dívida Inscrita), previsto na Portaria PGFN 33/2019. Cumpre esclarecer que todas as etapas do rito procedimental previsto na portaria, desde o protocolo do requerimento pelo contribuinte, passando pela análise do(a) Procurador(a) da Fazenda Nacional, intimações, até a prolação de decisão administrativa e interposição de recurso são realizadas através da plataforma.

³⁷² Joana Araújo (2023, p. 660) esclarece que: “Desde meados de 2016, a PGFN começou a transição de um modelo de cobrança fundamentado na cobrança judicial da dívida para um modelo mais eficiente, focado na redução da litigiosidade e na racionalidade, orientado pelas boas práticas internacionais, em especial, as diretrizes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e do Fundo Monetário Internacional (FMI)”.

Na plataforma Regularize, estão disponibilizadas as opções de adesão a transações, previstas na Lei 13.988/2020. Além dos editais de transação, o procedimento de oferta antecipada de garantia, regulamentado pelo artigo 8º, da Portaria PGFN 33/2018, bem como o Procedimento Administrativo de Reconhecimento de Responsabilidade³⁷³ (PARR), regulamentado pela Portaria PGFN 948/2017, também são realizados pelo portal digital em questão.

Consoante destaca Camila Cabral (2024, p. 70), a plataforma Regularize se configura como “mecanismo de estímulo à conformidade fiscal, na medida em que também disponibiliza um ambiente de negociações”. De fato, além de ser um ambiente único de disponibilização de diversos serviços digitais, em evidente simplificação, há a possibilidade de o contribuinte consultar previamente, de modo intuitivo e facilitado, todas as opções de parcelamento e transação disponíveis para a sua realidade financeira, conforme sua capacidade de pagamento (CAPAG). A plataforma possibilita efetuar simulações e fazer consultas *online* a esse respeito.

Para se ter uma noção mais exata da dimensão alcançada pelo portal Regularize, apenas no ano de 2022, conforme dados disponibilizados pelo documento *PGFN em Números (2023)*³⁷⁴, foram operacionalizados 168,7 mil pedidos de revisão de débitos inscritos em dívida ativa da União, 1,7 mil pedidos de oferta antecipada de garantia e 1,5 milhões de negociações, entre parcelamentos e transações. Neste ano de 2022, havia 6,6 milhões de usuários cadastrados e 200 mil requerimentos protocolados.

O estímulo à conformidade fiscal é realizado, entre outras medidas, através de *nudges*, mediante o envio de lembretes e avisos para a caixa de mensagens personalizada, sem desconsiderar a utilização de linguagem simples e acessível (CABRAL, 2024, p. 71). Cumpre destacar que no ano de 2022, houve a reformulação das notificações postais e eletrônicas (via plataforma Regularize)³⁷⁵, tendo sido aplicadas técnicas de linguagem simplificada para facilitar a compreensão da situação fiscal dos contribuintes em situação de irregularidade (CABRAL, 2024, p.

³⁷³ Trata-se de procedimento administrativo para a apuração de responsabilidade de administradores no caso de dissolução irregular da pessoa jurídica devedora da dívida ativa da União.

³⁷⁴ Disponível no *site* <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/pgfn-em-numeros/pgfn-em-numeros-2023-versao-20042023.pdf>

³⁷⁵ No período de junho a novembro de 2022, foram expedidas 3,3 milhões de notificações no novo modelo. Enquanto o modelo anterior gerou o percentual médio de regularização de 0,7% nos primeiros 30 dias contados da notificação, para o mesmo período, o novo modelo gerou um índice de 1,2% de regularizações (ARAÚJO, 2023, p. 665).

71; ARAÚJO, 2023, p. 665). Também se observa a busca de *feedback* dos usuários, através de pesquisa de satisfação disponibilizada na plataforma³⁷⁶, com elementos trazidos pela ciência comportamental aplicada.

Para Araújo (2023, p. 668), a economia comportamental desempenha um importante papel para o sucesso de plataformas digitais, como o REGULARIZE. Segundo a autora (ARAÚJO, 2023, p. 668), “entender como as pessoas tomam decisões e utilizar estratégias para incentivar comportamentos positivos pode aumentar a adesão e o engajamento dos contribuintes com o serviço”. Destaca, ainda, a relevância do enfoque na melhora da experiência do usuário, afirmando que “a usabilidade da plataforma digital, a facilidade de navegação e a clareza das informações são fatores determinantes para que os contribuintes se sintam confortáveis e confiantes em utilizar o serviço” (ARAÚJO, 2023, p. 668).

A plataforma em si, que tem se mostrado essencial para o processo de transformação digital da PGFN, foi desenvolvida utilizando *insights* comportamentais, o que é expressamente ressaltado por Joana Araújo (2023, p. 664), ao destacar como premissas da plataforma: a inclusão digital, a aplicação de estudos da economia comportamental, a utilização de linguagem simples e o estabelecimento de parcerias estratégicas de atendimento³⁷⁷. Para Araújo (2023, p. 662), “criar o Regularize como um portal estruturado para promover a autorregularização e a conformidade fiscal foi um passo indispensável para o aprimoramento da relação entre a Fazenda Nacional e os contribuintes”.

Diante das experiências concretas acima descritas e relatadas, comprova-se a ascensão de um novo ambiente de relacionamento entre a administração tributária e contribuintes, mais cooperativo, dialógico e pautado pela confiança. Esse novo ambiente (contexto ou arquitetura da escolha), ao mesmo tempo em que possibilita o surgimento e a implementação das iniciativas mencionadas, é também essencial para que essas medidas sejam exitosas, em uma verdadeira retroalimentação do sistema.

³⁷⁶ Na plataforma REGULARIZE, acessível pelo site www.regularize.pgfn.gov.br, foi disponibilizada uma pesquisa de satisfação de usuário, que estava com prazo aberto na data do acesso, realizado em 08 de outubro de 2024.

³⁷⁷ Quanto às parcerias estratégicas, esclarece Cabral (2024, p. 72) que: “embora se trate de uma plataforma com serviços 100% digitais, a PGFN vem celebrando Acordos de Cooperação Técnica com Seccionais da Ordem dos Advogados do Brasil e o Sebrae para disseminar a utilização da plataforma. Foram também instalados pontos de atendimento nas unidades descentralizadas da PGFN para que os contribuintes com dificuldades de acesso ao Regularize possam ter o auxílio de servidores no manuseio da plataforma, como mecanismo para remediar a exclusão digital”.

Identifica-se, ainda, a presença de *insights* comportamentais (e de *nudges* fiscais) no desenho e implementação das iniciativas, além da influência das recomendações e relatórios da OCDE relacionados à atuação da administração tributária federal e ao incremento da conformidade fiscal, bem como ao uso da economia comportamental no âmbito das políticas públicas.

5.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS: A CONFIRMAÇÃO DA HIPÓTESE

A partir dos exemplos e das experiências acima descritas, observa-se que está em curso a formatação de um novo ambiente de relacionamento entre a administração tributária brasileira e os contribuintes, mais cooperativo, horizontalizado, bilateral e menos adversarial.

Esse fenômeno recente, apesar da possibilidade de vir a ser abordado sob perspectivas teóricas diversas, tais como o giro paradigmático do Direito Administrativo em prol da centralidade do cidadão, a reconfiguração do interesse público ou mesmo a afirmação da consensualidade, traz também nuances flagrantemente comportamentais.

Constatou-se nesta tese a existência de ligação/conexão entre a ciência comportamental aplicada (ou economia comportamental), as orientações/recomendações da OCDE e o estabelecimento, no Brasil, de uma relação mais cooperativa e dialógica entre a administração tributária e os contribuintes.

Esse cenário aponta para o processo em curso de mudança de paradigma³⁷⁸ no âmbito do Sistema Tributário Nacional, substituindo-se o controle e a desconfiança pelo diálogo e cooperação. Tem-se a materialização do modelo de administração tributária dialógica, caracterizada não só pelo diálogo com os contribuintes, mas também pela construção de soluções voltadas à concretização da equidade e justiça fiscal, a partir do caso concreto, o que é especialmente percebido no instituto da transação tributária. A presença de *insights* comportamentais e também de *nudges* fiscais para estimular o comportamento socialmente desejado de conformidade tributária também foi identificada nesse novo modelo.

³⁷⁸ Faz-se aqui uma analogia à concepção de paradigma de Thomas Kuhn (1997, p. 13), concebida como uma realização científica universalmente reconhecida a que, durante algum tempo, fornece problemas e soluções modelares para uma comunidade de praticantes de uma ciência.

Dentre as contribuições oriundas da economia comportamental e das recomendações da OCDE para o advento do paradigma da administração tributária dialógica, destacam-se: a relevância das normas sociais e da moral tributária (*tax morale*) para a conformidade fiscal, o surgimento de programas de conformidade tributária cooperativa, a importância da simplificação, da melhor comunicação/informação aos contribuintes e do aprimoramento da transparência fiscal.

Observa-se que a ascensão e consolidação de ambiente mais cooperativo e colaborativo entre a administração tributária brasileira e os contribuintes é um processo em curso, que vem se desenvolvendo paulatinamente. Por outro lado, o aprimoramento do contexto ou da arquitetura da escolha é fundamental para estimular o comportamento socialmente desejável de conformidade tributária, sob a ótica da ciência comportamental aplicada. O melhor relacionamento entre a administração tributária e os contribuintes insere-se nessa perspectiva.

A esse respeito, o fenômeno da aproximação entre a administração tributária e os contribuintes, com foco no diálogo e cooperação, tem se materializado através de instrumentos diversos, recentemente implantados no sistema jurídico brasileiro, tais como a transação e a criação de programa de conformidade cooperativa.

A transação tem se revelado um dos instrumentos mais relevantes do modelo de “administração tributária dialógica”. A busca pela equidade e justiça que a caracterizam é evidenciada através do diálogo e cooperação entre as partes envolvidas. A dialogicidade está presente na transação, especialmente através da construção de soluções para a conformidade tributária com base na justiça e equidade, consoante as especificidades do caso concreto e a capacidade de pagamento de cada contribuinte. Também se percebe a necessidade de diálogo entre o contribuinte e a administração tributária, afastando-se do discurso monológico e impositivo característico dos diplomas legais.

Outras medidas concretas que materializam o diálogo com os contribuintes são passíveis de serem mencionadas, tais como a realização de audiências públicas e a divulgação de orientação e esclarecimentos relacionados a editais de transação na PGFN. Ainda, estão no horizonte medidas futuras como o cadastro fiscal positivo, já previsto em legislação mas ainda não regulamentado, dentre outras possibilidades que certamente surgirão com a consolidação desse novo ambiente cooperativo.

A partir dos exemplos concretos mencionados, constatou-se que recentes modificações no Sistema Tributário Brasileiro e na forma da atuação da administração tributária foram inspiradas em recomendações, orientações e nos relatórios comparativos das administrações tributárias dos países publicados pela OCDE, conforme é expressamente mencionado em exposições de motivos de medidas legislativas.

Ainda, não pode ser omitida a importância da participação brasileira em fóruns de discussão da OCDE, com destaque para o *Forum on Tax Administration*, o que possibilita o debate e o diálogo com representantes de outros países acerca das experiências e práticas realizadas.

A esse respeito, a publicação de documentos pela OCDE relacionados à administração tributária e à conformidade fiscal, com a divulgação das melhores práticas e recomendações, realizadas a partir de 2004, serviu de inspiração para muitas das alterações e inovações recentes, acima reportadas. Da mesma forma, as publicações da organização relacionadas à utilização da ciência comportamental aplicada vêm impactando e auxiliando o processo de difusão da utilização de *insights* comportamentais, também com o objetivo de estimular o comportamento de conformidade fiscal.

Muitos dos relatórios e documentos confeccionados pela OCDE indicam a transversalidade dos temas abordados, com destaque para a ciência comportamental aplicada. Evidencia-se o afirmado ao se aferir que a economia comportamental e os *insights* comportamentais são mencionados em vários relatórios publicados pela organização, mesmo naqueles que não os têm diretamente como tema principal.

Afirma-se, após a pesquisa realizada, que não mais é possível se pensar e elaborar a política tributária no contexto atual sem considerar elementos trazidos pela ciência comportamental aplicada, especialmente relacionados à compreensão do que efetivamente influencia o comportamento dos contribuintes. O surgimento do modelo de administração tributária dialógica, caracterizado pela aproximação entre a administração tributária e os contribuintes, bem como pelo estabelecimento do “paradigma de serviço”, mais cooperativo, colaborativo e dialógico, não foge a essa constatação.

Segundo o relatório da OCDE (2014b, p. 22), uma política é considerada comportamentalmente informada (*behaviourally informed*) se uma ou mais

descobertas oriundas da economia comportamental é (ou são) fator(es) de impacto no seu desenho ou na decisão relativas ao seu funcionamento ou continuidade.

A partir dessa definição, e dos elementos trazidos nesta tese, tanto teóricos como pautados pela experiência prática, a ascensão da “administração tributária dialógica” e da política de aproximação e estabelecimento de uma relação de cooperação entre a administração tributária e os contribuintes, com ramificações várias, tendo como objetivo essencial o estímulo à conformidade fiscal, pode sim ser considerada como comportamentalmente informada. Também está respaldada nos documentos e recomendações da OCDE sobre o tema.

Diante do exposto, restou confirmada a hipótese de pesquisa, formulada nos seguintes termos: “A adoção pela administração tributária brasileira de pressupostos teóricos e elementos da economia comportamental (abarcando a Teoria dos *Nudges*), bem como das recomendações da OCDE, tem auxiliado a construção do modelo de administração tributária dialógica”.

CONCLUSÃO

A ascensão da economia comportamental tem acarretado alterações significativas na forma de intervenção do Estado e no processo de elaboração de políticas públicas, com o objetivo de identificar novas abordagens que possibilitem alcançar os fins sociais, a um baixo custo para os governos. Uma dessas finalidades sociais é exatamente a promoção da conformidade fiscal.

Foram apresentadas nesta tese as principais características da ciência comportamental aplicada, enquanto modelo teórico, instrumentalizado através dos *nudges*, que correspondem à mais difundida e conhecida forma de aplicação prática da economia comportamental. As limitações para a intervenção estatal e os desafios subjacentes relacionados aos aspectos éticos, à preservação da liberdade individual e à legitimidade do Estado para modular os comportamentos dos cidadãos foram destacados, uma vez que são elementos sensíveis à utilização da economia comportamental no âmbito público.

Ressaltou-se que, no contexto atual de rápidas transformações sociais, inclusive em decorrência do acelerado processo de surgimento de avanços tecnológicos, não mais é possível pensar a atuação das administrações tributárias e o incremento do *compliance* tributário, sem considerar a perspectiva comportamental e a melhor compreensão dos elementos que efetivamente influenciam a decisão do contribuinte e o comportamento por ele adotado.

No modelo econômico tradicional pautado pela escolha racional, a conformidade fiscal estava atrelada quase que exclusivamente ao elemento punitivo, à análise do custo-benefício envolvido e à adequada dosagem de sanções aplicáveis ao comportamento negativo de desconformidade. O agente, isto é, o contribuinte, com receio de ser fiscalizado e de sofrer a respectiva punição, agiria racionalmente de modo a cumprir suas obrigações tributárias.

A economia comportamental, por sua vez, vai além, na tentativa de melhor compreender o comportamento humano, ao apontar outros elementos capazes de influenciar a tomada de decisão do contribuinte, buscando induzi-lo na direção da conformidade tributária. Ressalta-se o caráter complementar da ciência comportamental aplicada em relação aos modelos pautados pela escolha racional, trazendo outros elementos a serem considerados para viabilizar maior efetividade.

Além dos elementos comumente destacados pela ciência comportamental aplicada, tais como a existência de vieses, a importância da simplificação (inclusive da linguagem), do enquadramento e a influência das normas sociais, o contexto decisório passa a ter relevância, aqui se incluindo o estabelecimento de ambiente mais colaborativo e dialógico entre a administração tributária e os contribuintes. Ressalta-se, ainda, a importância da reciprocidade e da percepção de justiça fiscal.

Também foram abordados e explicitados os principais documentos e recomendações da OCDE relacionados à utilização da economia comportamental no âmbito das políticas públicas, abrangendo a esfera tributária. Demonstrou-se que não há como se compreender as inovações recentes e as novas configurações que vêm surgindo no âmbito tributário, com destaque para a administração tributária brasileira, sem considerar os documentos e relatórios produzidos pela OCDE.

Isso porque, mesmo que o Brasil ainda não figure como membro da organização, as publicações, sugestões, recomendações, divulgação das melhores práticas adotadas em outros países, bem como as discussões realizadas nos fóruns de que participa têm influenciado a elaboração das recentes inovações no desenho da política tributária brasileira. Citam-se especialmente aquelas que se pautam pelo diálogo e cooperação entre a administração tributária e os contribuintes.

Com relação à tese propriamente dita, concluiu-se pela ascensão do modelo de administração tributária dialógica, pautada pelo diálogo e cooperação, na busca da materialização da equidade e justiça fiscal. Experiências e inovações recentes da administração tributária brasileira e da política tributária, com foco na esfera federal, foram descritas, com o escopo de permitir a visualização e a identificação do processo de surgimento e consolidação deste novo paradigma.

Destaca-se que a construção e a solidificação de uma relação de confiança e de maior cooperação entre a administração tributária e os contribuintes é um processo em curso, a ser paulatinamente realizado e construído por todos os envolvidos, a partir da colaboração mútua.

Esse fenômeno de maior diálogo, cooperação e aproximação entre a administração tributária e os contribuintes traz elementos oriundos da ciência comportamental aplicada, além de materializar recomendações e orientações da OCDE, para incentivar o comportamento socialmente desejado de conformidade fiscal.

Evidenciou-se, ainda, a interconexão entre vários temas no âmbito da tributação, tais como: redução da litigiosidade; consensualidade; aproximação entre administração tributária e contribuintes, a partir da cooperação e diálogo; incremento da conformidade fiscal voluntária; cidadania e educação fiscal; moral tributária e normas sociais, etc. Todos esses temas, além de se entrelaçarem, também apresentam nuances comportamentais, donde se conclui pela transversalidade da ciência comportamental aplicada.

As iniciativas relatadas na tese (como a regulamentação da transação, o programa de conformidade tributária cooperativa, o aplicativo Dívida Aberta, a Plataforma Regularize, a previsão legal de instituição do cadastro fiscal positivo) demonstram que efetivamente tem se instaurado e vem se consolidando um processo de mudança de paradigma no âmbito do Sistema Tributário Nacional, especialmente relacionado à modificação da relação entre a administração tributária e os contribuintes.

Tais medidas também trazem nuances comportamentais, e demonstram a progressiva incorporação de *insights* comportamentais ao ciclo de criação e implementação de políticas públicas, prática difundida a partir da elaboração de relatórios e recomendações por organismos internacionais, com destaque para a OCDE.

Uma das medidas que mais contribuiu e amplificou não só a consensualidade no âmbito tributário, mas também a perspectiva de diálogo, cooperação e o estabelecimento de uma relação de confiança entre a administração tributária e os contribuintes, foi a possibilidade de transação, materializada no âmbito federal pela Lei 13.988/2020.

A transação tem se revelado um importante instrumento do modelo de administração tributária dialógica. A dialogicidade está presente na transação, e é evidenciada não só pelo diálogo entre a administração tributária e os contribuintes, mas também pela construção de soluções voltadas à conformidade fiscal pautadas pela justiça e equidade, atendendo às circunstâncias e às especificidades do caso concreto.

De 2020 para cá, os avanços têm sido muitos, e aquilo que parecia inalcançável já se mostra uma realidade. Certamente, novos progressos virão, com o desenvolvimento de projetos e inovações, oriundos exatamente do

recrudescimento do diálogo e da consolidação do ambiente cooperativo, pautado pela confiança entre a administração tributária e os contribuintes.

O primeiro passo para a mudança de paradigma foi dado.

Todavia, o caminho é longo para o aprimoramento do sistema tributário como um todo, em busca da conformidade e justiça fiscais.

REFERÊNCIAS

- ABBOTT, Kenneth; SNIDAL, Duncan. Hard and Soft Law in International Governance. **International Organization**, vol. 54, p. 421, 2000. Disponível em <https://ssrn.com/abstract=1402966> Acesso em: 06 ago. 2024.
- AGUIAR, Luciana Ibiapina Lira. Um novo olhar para a relação entre os maiores contribuintes e a administração tributária federal. Incentivos ao *voluntary compliance*. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MARTINS, Rogério L. V. Gandra da Silva. **Compliance no Direito Tributário**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2021, p. 277-303.
- ALBUQUERQUE, Adriana Reis de. **Poder Artificial de Tributar**: limites e requisitos à utilização (adequada) da inteligência artificial pela administração tributária. Londrina: Editora Thoth, 2023.
- ALEMANNO, Alberto; SPINA; Alessandro. Nudging Legally – On the Checks and Balances of Behavioural Regulation. **International Journal of Constitutional Law**, volume 12, Issue 2, 2014. Disponível em https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2337459
- ALLINGHAM, Michael; SANDMO, Agnar. Income tax evasion: a theoretical analysis. **Journal of Public Economics**, n° 1, 1972, p. 323-338.
- ALM, James; KIRCHLER, Erich; MUEHLBACHER, Stephan. Combining Psychology and Economics in the Analysis of Compliance: from Enforcement to Cooperation. **Economic Analysis & Policy**, vol. 42, n. 2, September 2012. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0313-5926\(12\)50016-0](https://doi.org/10.1016/S0313-5926(12)50016-0)
- ALM, James; MCCLELLAND, Gary H.; SCHULZE, William. Changing the social norms of tax compliance by voting. **Kyklos**, v. 52, 1999. Fasc. 2.
- ALMEIDA, Carlos Otávio Ferreira. *Compliance cooperativo*: uma nova realidade entre Administração Tributária e contribuintes. **Revista de Direito Tributário Internacional Atual**, n. 2, IBDT, 2017, p. 65-89.
- ALVAREZ, Alejandro Bugallo. Análise econômica do direito: contribuições e desmistificações. **Direito, Estado e Sociedade**, v. 9, n. 29, p. 49-68, jul/dez 2006.
- APLICATIVO Dívida Aberta vai receber dados de devedores de impostos de São Paulo: PGFN assina acordo de cooperação técnica com a PGE de São Paulo para aumentar rede interfederativa de controle social. **PGFN**, 05 de out. 2023. Disponível em <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/noticias/2023/aplicativo-divida-aberta-vai-receber-dados-de-devedores-de-impostos-de-sao-paulo>
- ARARIPE, Cíntia Muniz Rebouças de Alencar; MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. Os programas de integridade para contratação com a administração pública estadual: *nudge* ou obrigação legal? Um olhar sobre as duas perspectivas. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, volume 8, n° 2, ago 2018, p. 386-404. DOI: 10.5102/rbpp.v8i2.5332
- ARAÚJO, Joana Mata Onofre de. A disponibilização de informações e serviços em ambiente digital e centralizado: a experiência da PGFN com o portal Regularize. In: COSTA, Regina Heleta *et al.* (coords). **Normas gerais de prevenção de litígios**,

consensualidade e processo administrativo tributário e Código de Defesa dos Contribuintes. Belo Horizonte: Letramento, 2023.

AVELINO, Murilo Teixeira; PEIXOTO, Ravi. **Consensualidade e Poder Público.** São Paulo: Editora JusPodivm, 2022.

AVILA, Daniel Pacheco. **Transação Tributária e a Náusea:** Reflexões a cerca de uma Administração Tributária neo-constitucional. Disponível em https://www.academia.edu/8830088/Universidade_do_Estado_do_Rio_de_Janeiro_UERJ?email_work_card=view-paper . Acesso realizado em 10 out. 2024.

ÁVILA, Flávia; BIANCHI, Ana Maria (org.). **Guia de Economia Comportamental e Experimental.** Trad. de Laura Teixeira Motta. São Paulo: EconomiaComportamental.org, 2015. Disponível em <https://abpmc.org.br/wp-content/uploads/2021/08/guia-economia-comportamental.pdf>

AXELROD, Robert. **A Evolução da Cooperação.** Tradução de Jusella Santos. São Paulo: Leopardo Editora, 2010.

AYUSO, Sílvia. OCDE fecha acordo com 136 países para definir um imposto global mínimo de 15% para as multinacionais. **El País**, Edição Brasil, 08/10/2021. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/economia/2021-10-08/ocde-fecha-acordo-com-136-paises-para-definir-um-imposto-global-minimo-de-15-para-as-multinacionales.html>. Acesso realizado em: 08 fev. 2025.

BARON, Jonathan. Heuristics and Biases. In: ZAMIR, Eyal; TEICHMAN, Doron (ed.). **The Oxford Handbook of Behavioral Economics and the Law.** New York: Oxford University Press, 2014, p. 3-27.

BARR, Michael S.; MULLAINATHAN, Sendhil; SHAFIR, Eldar. Behaviorally Informed Regulation. In: SHAFIR, Eldar (editor). **The Behavioral Foundations of Public Policy.** United Kingdom: Princeton University Press, 2013, p. 440-461.

BASEL, Jörn; BRÜHL, Rolf. Concepts of Rationality in Management Research – from Unbounded Rationality to Ecological Rationality. **ESCP Europe Working Paper**, n. 57, march 2011. DOI: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2231506>

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade e Ambivalência.** Tradução Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999.

BAUMANN, Renato. O que esperar da membresia na OCDE? **Revista Tempo do Mundo**, IPEA, Número 25, Abr. 2021, p. 29-49. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm25art1>

BECKER, Gary. Crime and Punishment: An Economic Approach. **Journal of Political Economy**, vol. 76, n. 2, mar./abr. 1968, p. 169-217.

BECKER, Gary. **The Economic Approach to Human Behavior.** Chicago: University of Chicago Press, 1976.

BENARTZI, Shlomo; BESHEARS, John; MILKMAN, Katherine L.; SUNSTEIN, Cass R.; THALER, Richard H.; SHANKAR, Maya; TUCKER-RAY, Will; CONGDON, William; GALING, Steven. **Should Governments Invest More in Nudging?** Harvard Public Law Working Paper No. 17-42, June 6, 2017. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2982109> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2982109>.

BEZ, Bianca. **Negociação, Economia e Psicologia:** por que litigamos? 2ª ed. São Paulo: Editora Juspodivum, 2021.

BIDDLE, Nicholas; GRAY, Matthew; HISCOX, Michael. **Public support for Randomised Controlled Trials and nudge interventions in Australian Social Policy**. Canberra: Australian National University, 2023. Disponível em <https://csmr.cass.anu.edu.au/research/publications/public-support-randomised-controlled-trials-and-nudge-interventions-australian> Acesso em 09 set. 2024.

BILZ, Kenworthy; NADLER, Janice. Law, Moral Attitudes, and Behavioral Change, *In*: ZAMIR, Eyal; TEICHMAN, Doron (ed.). **The Oxford Handbook of Behavioral Economics and the Law**. New York: Oxford University Press, 2014, p. 241-267.

BINENBOJM, Gustavo. **Poder de Polícia, Ordenação, Regulação**: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador. 3ª ed. Belo Horizonte: Forum, 2020.

BLACK, Julia. Proceduralisation and Polycentric Regulation. **Revista Direito GV**, p. 99-130, 2005.

BOBBIO, Norberto. **Da Estrutura à Função**: Novos Estudos de Teoria do Direito. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Barueri: Manole, 2007.

BOWLES, Samuel. **The Moral Economy**: Why Good Incentives are no Substitute for Good Citizens. Yale University Press, 2016.

BRAGA, Carlos A. Primo. A Adesão à OCDE: “Muito Barulho por Nada?”. **Revista Tempo do Mundo**, IPEA, Número 25, Abr. 2021, p. 93-108. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm25art4>

BRAIT, Beth (org.). **Bakhtin, dialogismo e construção de sentido**. 2ª ed. rev. Campinas: Editora da Unicamp, 2005.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e Aplicações da Abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP). **Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, p. 791/832, set-dez 2019. DOI: 10.21783/rei.v5i3.430

BUTTENHEIM, Alison; MOFFIT, Robert; BEATTY, Alexandra (ed). **Behavioural Economics: Policy Impact and Future Directions**. Washington: The National Academies Press, 2023. DOI: <https://doi.org/10.17226/26874>

CABRAL, Camilla Cavalcanti Rodrigues. **Novo Modelo de Cobrança da Dívida Ativa da União como Meio de Resolução Online de Disputas (ODR)**. 2024. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito) – Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas (FGV), São Paulo, 2024.

CALIENDO, Paulo. Inteligência Artificial e Análise Comportamental do Direito Tributário. *In*: LINHARES, Danielle Nascimento de Souza; MONTEIRO, Pedro Henrique Vieira Greca. **Tributação, Finanças e Comportamento Humano**: diálogos interdisciplinares. São Paulo: Dialética, 2023, p. 359-374.

CÂMARA aprova MP 685 e retira obrigação de informar planejamento fiscal. **CONJUR**. 17 nov. 2015. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2015-nov-17/camara-aprova-mp-685-obrigacao-informar-planejamento-fiscal/> Acesso realizado em: 05 fev. 2025.

CAMPOS, Marcio Augusto. **Direito Tributário Internacional**: a emergência de um discurso jurídico transnacional sobre a tributação. São Paulo: Dialética, 2024.

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 5ª edição. Coimbra: Almedina, 2002.

CARVALHO, Cristiano. **Teoria da Decisão Tributária**. São Paulo: Almedina, 2018.

CARVALHOSA, Modesto. **Direito Econômico – Obras Completas**. São Paulo: RT, 2013.

CAVALIERI, Davi Valdetaro Gomes. Fundamentos de Legitimidade dos Programas de *Tax Compliance*. . In: SAAD-DINIZ, Eduardo; MENDES, Guilherme; RAMOS, Giulia (org.). **Tax Compliance e Injustiça Fiscal**. São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2021, p. 51-67.

CHETTY, Raj; LOONEY, Adam; KROFT, Kory. Salience and taxation: Theory and evidence. **American Economic Review**, 99, p. 1145-1177, 2009.

CONGDON, William. Psychology and Economic Policy. In: SHAFIR, Elmar (ed.). **The Behavioral Foundations of Public Policy**. United Kingdom: Princeton University Press, 2013, p. 465-474.

CNJ (Conselho Nacional de Justiça). **Diagnóstico do contencioso judicial tributário brasileiro**: relatório final de pesquisa. Conselho Nacional de Justiça; Instituto de Ensino e Pesquisa. Brasília: CNJ, 2022.

COSTA, Ana Carolina Astafieff da Rosa; KRIEGER, Morgana G. Martins; FONTOURA, Yuna. Conformidade fiscal e economia comportamental: uma análise da influência do contexto decisório. **Brazilian Journal of Political Economy**, n. 42 (4), out-dez 2022. DOI: <https://doi.org/10.1590/0101-31572022-3343>

CREPALDI, Thiago. Justiça Federal recebeu 900 mil novas ações tributárias no último ano. **Consultor Jurídico**, 8 de jun. 2024. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2024-jun-08/justica-federal-recebeu-900-mil-novas-acoes-tributarias-no-ultimo-ano/> Acesso em 03 out. 2024.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. **Administração Pública democrática e supremacia do interesse público**: novo regime jurídico-administrativo e seus princípios constitucionais estruturantes. Curitiba: Juruá, 2015, p. 63-172.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; EIDT, Elisa Berton. A autorização legal para realização de acordos pela Administração Pública e a sua aplicação no âmbito das câmaras administrativas. **Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Estado do Paraná**, n. 11, 2020, p. 55-81.

CRISTÓVAM, José Sérgio; SAIKALI, Lucas Bossoni; SOUSA, Thanderson Pereira. Governo digital na Implementação de Serviços Públicos para a Concretização de Direitos Sociais no Brasil. **Revista Sequência**, n. 84, p. 209-242, abr. 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.5007/2177-7055.2020v43n89p209>

DAVIS, Christina. **More than just a rich country club**: membership conditionality and institutional reform in the OECD. Princeton: Princeton University, 2016. Disponível em <https://scholar.harvard.edu/files/cldavis/files/davis2016b.pdf> Acesso em: 06 ago. 2024

DIAS, Karem Jureidini; SILVEIRA, Francisco Secaf Alves. O *Compliance* e o Exercício da Fiscalização Tributária. In: CARVALHO, Paulo de Barros (coord.). **Compliance no Direito Tributário**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018, p. 171-195.

DIB, Luís Antônio. Perspectiva Econômica das Heurísticas e Vieses: Ensaio Didático. *In*: LINHARES, Danielle Nascimento de Souza; MONTEIRO, Pedro Henrique Vieira Greca. **Tributação, Finanças e Comportamento Humano: diálogos interdisciplinares**. São Paulo: Dialética, 2023, p. 17-35.

DINIZ, Geila Lídia Barreto Barbosa. **A recompensa como instrumento na promoção da conformidade fiscal: o Cadastro Fiscal Positivo das Empresas no âmbito da Dívida Ativa da União**. 2024. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito) – Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2024.

DURAN, Camila Villard; STEINBERG, Daniel Fideles. Liberalização do Movimento de Capitais e os Desafios Jurídicos e Monetários para o Brasil Integrar a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). **Revista Tempo do Mundo**, IPEA, Número 25, Abr. 2021, p. 273-301. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm25art10>

ESMARK, Anders. Is there a behavioral revolution in policy design? A new agenda and inventory of the behavioral toolbox. **Policy and Society**, 42(4), p. 441-453, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1093/polsoc/puad028>

EUROPEAN COMMISSION: Joint Research Centre (2016). **Behavioural Insights applied to policy – European report 2016**. Publication Office, 2016. DOI: <https://data.europa.eu/doi/10.2760/903938>

EWERT, Benjamin. Moving beyond the obsession with nudging individual behaviour: towards a broader understanding of Behavioural Public Policy. **Public Policy and Administration**, vol. 35 (3), p. 337-360, 2019.

FARIAS, Maria Clara Cunha. O combate à sonegação do ICMS à luz da economia comportamental e da regulação responsiva. **Revista de Direito Setorial e Regulatório**, Brasília, v. 6, nº 2, p. 96-128, 2020.

FEITOSA, Gustavo Raposo Pereira; CRUZ, Antonia Camilly Gomes. *Nudges* fiscais: a economia comportamental e o aprimoramento da cobrança da dívida ativa. **Pensar Revista de Ciências Jurídicas**, Fortaleza, v. 24, n. 4. P. 1-16, out/dez 2019. DOI: 10.5020/2317-2150.2019.10258

FERNANDES, André Dias; CAVALCANTE, Denise Lucena. Administração fiscal dialógica. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 277, n. 3, p. 49-70, nov. 2018. DOI: <https://doi.org/10.12660/rda.v277.2018.77676>

FERRAZ JR., Tércio Sampaio. Do Discurso Sobre a Justiça. **Revista USP**, São Paulo, v. 74, p. 153-166, 1979. Disponível em <https://revistas.usp.br/rfdusp/article/view/66876>

FERREIRA, Vera Rita de Mello. Psicologia Econômica – Mente, Comportamento e Escolhas. *In*: In: ÁVILA, Flávia; BIANCHI, Ana Maria (org.). **Guia de Economia Comportamental e Experimental**. São Paulo: EconomiaComportamental.org, 2015, p. 165-175.

FIGUEIRÊDO, Lízia. Moralidade tributária, auto interesse e valores sociais. *In*: LINHARES, Danielle Nascimento de Souza; MONTEIRO, Pedro Henrique Vieira Greca. **Tributação, Finanças e Comportamento Humano: diálogos interdisciplinares**. São Paulo: Dialética, 2023, p. 63-82.

FONTES, Daniel Belmiro. Abordagem Comportamental no *Compliance* Tributário: análise de caso na Receita Federal do Brasil. *In*: LINHARES, Danielle Nascimento

de Souza; MONTEIRO, Pedro Henrique Vieira Greca (coord.). **Tributação, Finanças e Comportamento Humano: diálogos interdisciplinares**. São Paulo: Dialética, 2023, p. 471-500.

FORIGO, Camila Rodrigues. Crimes Tributários e *Tax Compliance*. In: SAAD-DINIZ, Eduardo; MENDES, Guilherme; RAMOS, Giulia (org.). **Tax Compliance e Injustiça Fiscal**. São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2021, p. 27-50.

FRANZONI, Luigi Alberto. **Tax Evasion and Tax Compliance**. 1998, p. 52-94. Disponível em <http://encyclo.findlaw.com/6020book.pdf>. Acesso em: 8 jan. 2024.

FREITAS, Juarez. Direito Administrativo não adversarial: a prioritária solução consensual de conflitos. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 276, p. 25-46, set/dez 2017. Disponível em <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/72991/71617> Acesso em: 24 set. 2024.

GABARDO, Emerson. O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado como fundamento da Administração Pública Social. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 4, n. 2, pp. 95-130, mai/ago 2017. Disponível em <https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/53437/33212> Acesso em: 22 set. 2024.

GABARDO, Emerson; HACHEM, Daniel Wunder. O suposto caráter autoritário da supremacia do interesse público e das origens do Direito Administrativo: uma crítica da crítica. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder (Coord.). **Direito administrativo e interesse público: estudo em homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello**. Belo Horizonte: Fórum, 2010, pp. 155-201.

GÄCHTER, Simon. Human Prosocial Motivation and the Maintenance of Social Order. In: ZAMIR, Eyal; TEICHMAN, Doron (ed.). **The Oxford Handbook of Behavioral Economics and the Law**. New York: Oxford University Press, 2014, p. 28-60.

GARCIA, Vinícius. **A Promoção dos Direitos Humanos e as Desonerações tributárias: uma análise da política fiscal desoneratória brasileira sob a égide da Constituição Federal de 1988**. 2019. 200 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2019.

GASSEN, Valcir. Matriz Tributária: uma Perspectiva para Pensar o Estado, a Constituição e a Tributação no Brasil. In: GASSEN, Valcir (org.). **Equidade e Eficiência da Matriz Tributária Brasileira: diálogos sobre Estado, Constituição e Tributação**. 2ª ed. Belo Horizonte: Arraes Editora, 2016, p. 1-15.

GASSEN, Valcir; VALADÃO, Marcos Aurélio Pereira. **Tributação nos Estados Unidos e no Brasil: estudo comparativo da matriz tributária**. São Paulo: Almedina, 2020.

GODOI, Marciano Seabra de. Crítica à Visão Libertarista do Tributo e do Direito Tributário. In: GASSEN, Valcir (org.). **Equidade e Eficiência da Matriz Tributária Brasileira: diálogos sobre Estado, Constituição e Tributação**. 2ª ed. Belo Horizonte: Arraes Editora, 2016, p. 105-119.

GOMES, Marcus Lívio; SCHOUERI, Luís Eduardo (coord.). **A tributação internacional na era pós-BEPS**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

GOMES, Marcus Lívio; SILVA; Eduardo Sousa Pacheco Cruz; MENEZES NETTO, Manoel Tavares. A compatibilidade entre (in)disponibilidade do interesse público e do crédito tributário com a consensualidade. *In*: COSTA, Regina Helena *et al* (coord.). **Normas Gerais de Prevenção de Litígios, Consensualidade e Processo Administrativo Tributário e Código de Defesa dos Contribuintes**. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2023, p. 319-338.

GONÇALVES, Everton das Neves; STELZER, Joana. Eficiência e Direito: pecado ou virtude; uma incursão pela Análise Econômica do Direito. **Revista Jurídica – UNICURITIBA**, v. 1, n. 28, 2012, p. 77-122.

GONÇALVES, Pedro Costa. **Reflexões sobre o Estado Regulador e o Estado Contratante**. Coimbra: Coimbra Editora, 2013.

GONZALEZ, Luis Manuel Alonso. **Los Impuestos Autonomicos de Caracter Extrafiscal**. Madrid: Marcial Pons, 1995.

GREGORIO, Ricardo Marozzi. **Preços de Transferência: Arm's Length e Praticabilidade**. São Paulo: Quartier Latin, 2011.

GROGNET, João Henrique Chauffaille; DIAS, Theo Lucas Borges de Lima. A Transação Tributária Federal como Ferramenta de Transformação Social. *In*: BOSSA, Gisele; CARMIGNANI, Zabetta; BRIGAGÃO, Gustavo; TORRES, Heleno (coord.). **Cooperative Compliance e Medidas de Redução do Contencioso Tributário**. São Paulo: Almedina, 2022, p. 345-357.

GUERRA, Fellipe Matos; GUERRA, Maria Vitória Cunha Leal. *Compliance* tributário para redução da litigiosidade fiscal: uma retrospectiva da literatura brasileira recente. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, 155, p. 53-72, 2022.

HALLING, Aske; BAEKGAARD, Martin. Administrative Burden in Citizen-State Interactions: a Systematic Literature Review. **Journal of Public Administration Research and Theory**, 34, p. 180-195, 2024. DOI: <https://doi.org/10.1093/jopart/muad023>

HALLSWORTH, Michael; KIRKMAN, Elspeth. **Behavioral Insights**. Cambridge: The MIT Press, 2020 (e-book).

HECKSHER, Marcos. Os setores que mais (des)empregam no Brasil. **Radar**, 73, ago 2023, p. 1-6. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/radar73art2>

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass. **The Cost of Rights: Why Liberty Depends on Taxes**. New York: Norton & Company, 2000.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass. **O custo dos direitos: por que a liberdade depende dos impostos**. São Paulo: Martins Fontes, 2019.

IZEPÃO, Rosalina; BRITO, Elohá; BERGOCE, Janaína. O indivíduo na economia neoclássica, comportamental e institucional: da passividade à ação. **Leituras de Economia Política**, Campinas (31), jul./dez. 2020, p. 55-74.

JAMES, Simon; ALLEY, Clinton. Tax compliance, self-assessment and tax administration. **Journal of Finance and Management in Public Services**, vol. 2, n° 2, 2002, p. 27-42.

JANNIS, Andre Schmidt. *Compliance* público frente aos princípios da administração pública: a necessidade de atuação do advogado no *compliance* público como

pressuposto de efetividade. In: LAMY, Eduardo (organizador). **Compliance:** aspectos polêmicos e atuais. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2018, p. 33-52.

JUNGER, Tatiana. **Compliance** cooperativo e a consulta fiscal como instrumento indutor da conformidade. In: LINHARES, Danielle Nascimento de Souza; MONTEIRO, Pedro Henrique Vieira Greca (coord.). **Tributação, Finanças e Comportamento Humano:** diálogos interdisciplinares. São Paulo: Dialética, 2023, p. 419-441.

JUNGER, Tatiana. **Reforma Tributária:** desigualdade, tributação e desenvolvimento. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

JUSTEN FILHO, Marçal. Conceito de Interesse público e a “personalização” do Direito Administrativo. **Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo, n. 26, 1999, p. 115-136.

KAHNEMAN, Daniel; TVERSKY, Amos. Prospect Theory: an Analysis of Decision Under Risk. **Econometrica**, volume 47, 1979, p. 263-291. Disponível em https://web.mit.edu/curhan/www/docs/Articles/15341_Readings/Behavioral_Decision_Theory/Kahneman_Tversky_1979_Prospect_theory.pdf

KAHNEMAN, Daniel. Foreword. In: SHAFIR, Eldar. **The Behavioral Foundations of Public Policy**. United Kingdom: Princeton University Press, 2013.

KAHNEMAN, Daniel. **Rápido e Devagar:** duas formas de pensar. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012 (e-book).

KAHNEMAN, Daniel; SIBONY, Olivier; SUNTEIN, Cass. **Ruído:** uma falha no julgamento humano. Trad. Cássio de Arantes Leite. Rio de Janeiro: Objetiva, 2021.

KÖLLE, Felix; QUERCIA, Simone. The influence of empirical and normative expectations on cooperation. **Journal of Economic Behavior & Organizations**, volume 190, 2021, p. 691-703. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jebo.2021.08.018>.

KUHN, Thomas. **A estrutura das revoluções científicas**. 5ª ed. São Paulo: Editora Perspectiva SA, 1997.

LAMADRID, Patricia. Projeto CONFIA e as Diretrizes da OCDE em Matéria de **Compliance** Cooperativo. In: BOSSA, Gisele; CARMIGNANI, Zabeta; BRIGAGÃO, Gustavo; TORRES, Heleno (coord.). **Cooperative Compliance e Medidas de Redução do Contencioso Tributário**. São Paulo: Almedina, 2022, p. 95-106.

LEIMGRUBER, Matthieu; SCHMELZER, Matthias. **From the Marshall Plan to Global Governance: Historical Transformations of The OEEC/OECD, 1948 to Present**. 2017. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-319-60243-1_2

LEONG, Ching; HOWLETT, Michael. Theorizing the behavioral state: resolving the theory-practice paradox of policy sciences. **Public Policy and Administration**, volume 37, issue 2, p. 203-225, April 2022. DOI: <https://doi.org/10.1177/0952076720977588>

LICHAND, Guilherme; SERDEIRA, Amiris de Paula; RIZARDI, Bruno. **Insights comportamentais para o diagnóstico e desenho de políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2022.

LIMA, Emanuel Marcos; REZENDE, Amaury Jose. Um estudo sobre a evolução da carga tributária no Brasil: uma análise a partir da Curva de Laffer. **Interações**,

Campo Grande v. 20, n. 1, p. 239-255, jan./mar. 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.20435/inter.v0i0.1609>

LINHARES, Danielle Nascimento de Souza; MONTEIRO, Pedro Henrique Vieira Greca. Neurodireito e Psicologia Fiscal na Promoção da Justiça Tributária no Brasil. *In*: LINHARES, Danielle Nascimento de Souza; MONTEIRO, Pedro Henrique Vieira Greca (coord.). **Tributação, Finanças e Comportamento Humano**: diálogos interdisciplinares. São Paulo: Dialética, 2023, p.165-197.

LOBATO, Valter de Souza; LEITE, Matheus Soares. A extrafiscalidade como fator essencial para o alcance da justiça distributiva em tempos de crise. *In*: LOBATO, Valter de Souza (coord.). **Extrafiscalidade**: conceito, interpretação, limites e alcance. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 187-206.

LUNN, Peter. Are Consumer Decision-Making Phenomena a Fourth Market Failure? **Journal of Consumer Policy**, jan 2015. Disponível em <https://link.springer.com/article/10.1007/s10603-014-9281-1>

LUTTMER, Erzo F. P.; SINGHAL, Monica. Tax Morale. **Journal of Economic Perspectives**, volume 28, number 4, 2014, p. 149-168. DOI: <http://dx.doi.org/10.1257/jep.28.4.149>

MACHADO, Carlos Henrique; CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; CATARINO, João Ricardo. Modelo Multiportas e *Governance* no direito tributário: revisitando o conceito de interesse público. *In*: LEONETTI, Carlos Araújo; VECCHIO, Humberto Pereira; MICHELS, Gilson Wessler (Coord.). **Direitos Humanos na Tributação – Estudos Críticos**. Florianópolis: Habitus, 2020.

MACHADO, Carlos Henrique. **Modelo multiportas no direito tributário brasileiro**. Tese (Doutorado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2020.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. Ciência do direito tributário, economia comportamental e extrafiscalidade. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, volume 8, nº 2, ago 2018, p. 640-659.

MARCUZZO, Patrícia. Diálogo Inconcluso: os Conceitos de Dialogismo e Polifonia na Obra de Mikhail Bakhtin. **Cadernos do IL**, nº 36, junho de 2008.

MARTINEZ, Antonio Lopo. Cooperative Compliance: Swot Analysis for the Brazilian CONFIA Program. **Revista Electrónica de Direito**, Faculdade de Direito Universidade do Porto, nº 2, vol. 28, junho 2022. DOI: 10.24840/2182-9845_2022-0002_0006

MARTINEZ, Antonio Lopo; COELHO, Marcelo Lopes Bello. Moral Tributária e o cidadão brasileiro: estudo empírico. **Cadernos EBAPE.BR FGV**, v. 17, nº 3, Rio de Janeiro, jul./set. 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395175430>

MARTINS, Ives Gandra da Silva; MARTINS, Rogério Vidal Gandra da Silva (Coord.). **Compliance no Direito Tributário**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

MATURANA, Wayson; LANDEIRA-FERNANDEZ, J.; MOGRABI, Daniel. Neuroeconomia: uma Abordagem Multidisciplinar ao Estudo da Tomada de Decisão. *In*: LINHARES, Danielle Nascimento de Souza; MONTEIRO, Pedro Henrique Vieira Greca. **Tributação, Finanças e Comportamento Humano**: diálogos interdisciplinares. São Paulo: Dialética, 2023, p. 37-61.

MCCAFFERY, Edward. Behavioral Economics and the Law: Tax. *In*: ZAMIR, Eyal; TEICHMAN, Doron (ed.). **The Oxford Handbook of Behavioral Economics and the Law**. New York: Oxford University Press, 2014, p. 599-622.

MCKERCHAR, Margaret; EVANS, Chris. **Sustaining Growth in Developing Economics Through Improved Taxpayers Compliance**: Challenges for Policy Makers and Revenue Authorities. Paper presented at 21st Australasian Tax Teachers Annual Conference, University of Canterbury, jan. 2009.

MEDAUAR, Odete. **O Direito Administrativo em Evolução**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

MEDAUAR, Odete. **O Direito Administrativo em Evolução**. 2^a ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MESSIAS; Lorreine; LONGO; Larissa; NOVO; Carla; VASCONCELOS, Breno. **Contencioso Tributário no Brasil**: Relatório 2020 – ano referência 2019. Núcleo de Tributação. São Paulo: INSPIER, 2020.

MEZZAROBIA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de Metodologia da Pesquisa no Direito**. São Paulo: Saraiva, 8^a ed., 2019.

MILLER, Dale T.; PRENTICE, Deborah. Psychological Levers of Behavior Change. *In*: SHAFIR, Eldar (ed.). **The Behavioral Foundations of Public Policy**. United Kingdom: Princeton University Press, 2013, p. 301-309.

MIRRELES, James. **Diseño de un Sistema Tributario Óptimo**. Madrid: Editorial Universitaria Ramón Areces, 2013.

MONCADA, Luís Cabral de. **Manual Elementar de Direito Público da Economia e da Regulação**. Coimbra: Almedina, 2012.

MOREIRA, Alexandre. **Influência da aplicação de NUDGES na gestão de impostos e contribuições federais**. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, FGV, Rio de Janeiro, 2022. Disponível em <https://repositorio.fgv.br/items/40ea4e81-93ff-457b-8e35-32390185db01>

MOREIRA, Egon Bockmann. O Direito Administrativo Contemporâneo e a Intervenção do Estado na Ordem Econômica. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, n. 1, 2005, p. 1-22. Disponível em <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=9> Acesso em 05 mai 2024.

MOREIRA, Vital. **Auto-regulação profissional e administração profissional**. Coimbra: Almedina, 1997.

NABAIS, José Casalta. Estado de Direito e Estado Fiscal. *In*: LEONETTI, Carlos Araújo (Coord.); MICHELS, Gilson Wessler; VECCHIO, Humberto Pereira; GERMINARI, Jefferson Patrik; GASSEN, Valcir (orgs.). **Direito Tributário Constitucional**. Uberlândia: Marco Teórico, 2024, p. 27-52.

NABAIS, José Casalta. **O Dever Fundamental de Pagar Impostos**: Contributo para a Compreensão Constitucional do Estado Fiscal Contemporâneo. Coimbra: Almedina, 3^a reimpressão, 2012.

NABAIS, José Casalta. **Por um Estado Fiscal Suportável**: Estudos de Direito Fiscal. Coimbra: Almedina, 2005.

NARDELLI, Marcela Ladeira. Projetos de *Cooperative Compliance* no Brasil na Visão do Empresariado. In: LINHARES, Danielle Nascimento de Souza; MONTEIRO, Pedro Henrique Vieira Greca (coord.). **Tributação, Finanças e Comportamento Humano**: diálogos interdisciplinares. São Paulo: Dialética, 2023, p.145-163.

NEVES, Leonardo Paz. A Experiência Latino-Americana na OCDE: referências para o Brasil. **Revista Tempo do Mundo**, IPEA, Número 25, Abr. 2021, p. 109-131. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm25art5>

NOHARA, Irene Patrícia. *Compliance* e negociações com o Poder Público. In: CARVALHO, Paulo de Barros (coordenação). **Compliance no Direito Tributário**. São Paulo: RT, 2018, p. 225-241.

NOJIRI, Sergio. Um rápido olhar sobre o direito tributário a partir de uma economia comportamental: emoções e o compliance fiscal. In: LINHARES, Danielle Nascimento de Souza; MONTEIRO, Pedro Henrique Vieira Greca. **Tributação, Finanças e Comportamento Humano**: diálogos interdisciplinares. São Paulo: Dialética, 2023, p. 401-417.

OECD (2004a). **Managing and Improving Tax Compliance**. Paris: OECD Publishing, 2004a.

OECD (2004b). **Tax Administration in OECD Countries**: Comparative Information Series (2004). Paris: OECD Publishing, 2004b. DOI: <https://doi.org/10.1787/abbd5904-en>

OECD (2008). **Study into the Role of Tax Intermediaries**. Paris: OECD Publishing, 2008. DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264041813-en>

OECD (2010). **Understanding and Influencing Taxpayers' Compliance Behaviour**. Paris: OECD Publishing, 2010.

OECD (2012a). **Reducing Opportunities for Tax Non-compliance in the Underground Economy**. Paris: OECD Publishing, 2012a. DOI: <https://doi.org/10.1787/088ad0b9-en>

OECD (2012b). **Right from the Start: Influencing the Compliance Environment for Small And Medium Enterprises**. Paris: OECD Publishing, 2012b.

OECD (2013). **Cooperative Compliance: a Framework - From Enhanced Relationships to Cooperative Compliance**. Paris: OECD Publishing, 2013. DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264200852-en>

OECD (2014a). **Measures of Tax Compliance Outcomes**: A Practical Guide. OECD Publishing, 2014a. DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264223233-en>

OECD (2014b). **Regulatory Policy and Behavioural Economics**. OECD Publishing, 2014b. DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264207851-en>

OECD (2014c). **The Governance of Regulators** – OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy. OECD Publishing, 2014c. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209015-en>

OECD (2015). **Update on Voluntary Disclosure Programmes: a Pathway to Tax Compliance**. OECD Publishing, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1787/460c9ea4-en>

OECD (2017a). **Behavioural Insights and Public Policy: Lessons from Around the World**. Paris: OECD Publishing, 2017a.

OECD (2017b). **Tax Administration 2017: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies**. Paris: OECD Publishing, 2017b. DOI: https://doi.org/10.1787/tax_admin-2017-en

OECD (2017c). **Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust**. Paris: OECD Publishing, 2017c. DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264268920-en>

OECD (2017d). **The Changing Tax Compliance Environment and the Role of Audit**. Paris: OECD Publishing, 2017d. DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264282186-en>

OECD (2019a). **Delivering Better Policies Through Behavioural Insights: New Approaches**. Paris: OECD Publishing, 2019a. DOI: <https://doi.org/10.1787/6c9291e2-en>

OECD (2019b). **Tax Administration 2019: Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies**. Paris: OECD Publishing, 2019b. DOI: <https://doi.org/10.1787/74d162b6-en>

OECD (2019c). **Tools and Ethics for Applied Behavioural Insights**. Paris: OECD Publishing, 2019c. DOI: <https://doi.org/10.1787/9ea76a8f-en>

OECD (2019d). **Tax Morale: What Drives People and Businesses to Pay Tax?** Paris: OECD Publishing, 2019d. DOI: <https://doi.org/10.1787/f3d8ea10-en>

OECD (2020). **Behavioural Insights and Organizations: Fostering Safety Culture**. Paris: OECD Publishing, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1787/e6ef217d-en>

OECD (2021a). **Behavioural Insights for Better Tax Administration: a Brief Guide**. OECD Publishing, 2021. Disponível em <https://web-archive.oecd.org/temp/2022-02-22/596664-behavioural-insights-for-better-tax-administration-a-brief-guide.htm>

OECD (2021b). **Building Tax Culture, Compliance and Citizenship: A Global Source Book on Taxpayer Education**. Paris: OECD Publishing, 2^a ed., 2021b. DOI: <https://doi.org/10.1787/18585eb1-en>

OECD (2022a). **Building Trust to Reinforce Democracy: Main Findings from the 2021 OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions**. Paris: OECD Publishing, 2022a. DOI: <https://doi.org/10.1787/b407f99c-en>

OECD (2022b). Good practice principles for ethical behavioural science in public policy. **OECD Public Governance Policy Papers**, n. 20, OECD Publishing, 2022b. DOI: <https://doi.org/10.1787/2ade500b-en>

OECD (2022c). **Tax Morale II: Building Trust between Tax Administrations and Large Businesses**. Paris: OECD Publishing, 2022c. DOI: <https://doi.org/10.1787/7587f25c-en>

OECD (2023). **Tax Administration 2023: Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies**. Paris: OECD Publishing, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1787/900b6382-en>

OECD (2024a). **Fixing frictions: ‘sludge audits’ around the world: how governments are using behavioural science to reduce psychological burdens in public services**. Paris: OECD Publishing, 2024a. DOI: <https://doi.org/10.1787/5e9bb35c-en>

OECD (2024b). **LOGIC: Good Practice Principles for Mainstreaming Behavioural Public Policy**. Paris: OECD Publishing, 2024b. DOI: <https://doi.org/10.1787/6cb52de2-en>

OLIVEIRA, Gustavo Justino. Administração pública democrática e efetivação dos direitos fundamentais. **Prismas: Direito, Políticas Públicas e Mundialização**, Brasília, v. 5, n. 1, p. 83-105, jan./jun. 2008.

OLIVEIRA, Phelippe Toledo Pires de. A evolução dos trabalhos sobre conformidade cooperativa no âmbito da OCDE. In: BOSSA, Gisele; CARMIGNANI, Zabetta; BRIGAGÃO, Gustavo; TORRES, Heleno (coord.). **Cooperative Compliance e Medidas de Redução do Contencioso Tributário**. São Paulo: Almedina, 2022a, p. 69-81.

OLIVEIRA, Phelippe Toledo Pires de. Improving the Relationship Between Tax Authorities and Taxpayers in Brazil. **Intertax**. Amsterdam: Wolters Kluwer, v. 50, Issue 3, March 2022b, p. 218-230.

OLIVEIRA, Phelippe Toledo Pires de; LOBO, Diana Piatti de Barros. Programas de Conformidade Cooperativa: uma análise da experiência brasileira à luz das diretrizes da OCDE e de outros organismos internacionais. In: COSTA, Regina Helena *et al* (coord.). **Normas Gerais de Prevenção de Litígios, Consensualidade e Processo Administrativo Tributário e Código de Defesa dos Contribuintes**. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2023, p. 560-574.

OLLERO, Gabriel Casado. Los Fines no Fiscales de los Tributos en el Ordenamiento Español. In: **Diritto e Pratica Tributaria**, vol. LXIII, n. 1, 1992, p. 179-229.

O'NEIL, Cathy. **Algoritmos de Destruição em Massa**: como o big data aumenta a desigualdade e ameaça a democracia. Santo André: Editora Rua do Sabão, 2020.

PAULA, Daniel Giotti de; PAULA, Débora Giotti de. A transação tributária como indutora de comportamento dos contribuintes. In: LINHARES, Danielle Nascimento de Souza; MONTEIRO, Pedro Henrique Vieira Greca (coord.). **Tributação, Finanças e Comportamento Humano**: diálogos interdisciplinares. São Paulo: Dialética, 2023, p. 317-344.

PEREIRA, Yuri Excalibur de Araújo. **Estudo de caso do aplicativo móvel Dívida Aberta**: entre o constrangimento público de devedores e o acesso à educação fiscal. 2024. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito) – Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2024.

PGFN detalha regras para transação de tributos previdenciários sobre PLR. **Consultor Jurídico**, 9 de jul. 2021. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2021-jul-09/pgfn-detalha-regras-transacao-tributos-previdenciarios-plr/> Acesso realizado em 08 out. 2024.

PGFN usa algoritmos de *machine learning* para otimizar cobrança da dívida ativa da União. **Instituto Inovare**, 27 de nov. de 2020. Disponível em <https://www.premioinnovare.com.br/noticias/pgfn-usa-algoritmos-de-machine-learning-para-otimizar-cobranca-da-divida-ativa-da-uniao/47>

PGFN em Números 2024. PGFN, 2024. Documento disponível em <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/pgfn-em-numeros/pgfnemnumeros2024.pdf>

PI, Daniel; PARISI, Francesco; LUPPI, Barbara. Biasing, Debiasing, and the Law. *In*: ZAMIR, Eyal; TEICHMAN, Doron (ed.). **The Oxford Handbook of Behavioral Economics and the Law**. New York: Oxford University Press, 2014, p. 143-166.

PIATELLI-PALMARINI, Massimo. **Inevitable illusions: how mistakes of reason rule our minds**. Tradução Massimo Piatelli-Palmarini e Keith Botsford. New York: John Wiley & Sons, 1994.

PINTO, Alexandre Evaristo; SILVA, Fábio Pereira da. *Compliance Tributário: Em Busca da Adoção do Paradigma do Serviço*. *In*: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MARTINS, Rogério L. V. Gandra da Silva. **Compliance no Direito Tributário**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2021, p. 325-345.

POSNER, Eric. **Law and Social Norms**. Cambridge: Harvard University Press, 2ª impressão, 2002.

PRADO, Eleutério. O Caráter Monológico da Racionalidade Neoclássica. **Estudos Econômicos**, São Paulo, 26, n. 4, p. 7-34, 1996. DOI: 10.11606/1980-53572641efsp. Disponível em <https://www.revistas.usp.br/ee/article/view/116802>.

PSCHEIDT, Kristian Rodrigo. O princípio da confiança na relação entre o fisco e contribuintes. *In*: LINHARES, Danielle Nascimento de Souza; MONTEIRO, Pedro Henrique Vieira Greca (coord.). **Tributação, Finanças e Comportamento Humano: diálogos interdisciplinares**. São Paulo: Dialética, 2023, p. 277-297.

PSCHEIDT, Kristian Rodrigo. **Sistema Tributário Nacional: Justiça Fiscal e Economia Comportamental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

RECEITA FEDERAL certifica 20 empresas na fase-piloto do Confia, o Programa de Conformidade Cooperativa Fiscal. **Notícias gov.br.**, 14 ago. 2024. Disponível em <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/noticias/2024/agosto/receita-certifica-20-empresas-na-fase-piloto-do-confia-o-programa-de-conformidade-cooperativa-fiscal> Acesso realizado em: 25 set. 2024.

REFORMA Tributária e Economia Comportamental foram destaque no XIV CONEFISCO. **SINDIFERN**, 2023. Disponível em <https://sindifern.org.br/2019/noticias/7359/reforma-tributaria-e-economia-comportamental-foram-destaque-no-xiv-conefisco> Acesso em 09 set. 2024.

REIS, José Guilherme; SOARES, André. Adesão à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, Exportações e Investimentos: uma análise exploratória. **Revista Tempo do Mundo**, IPEA, Número 25, Abr. 2021, p. 69-91. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm25art3>

RIBEIRO, Ivan César. Políticas Públicas e Teorias do Estado: o Papel das Teorias de Médio Alcance. **Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, p. 856-877, set-dez 2019. DOI: 10.21783/rei.v5i3.432

RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; DOMINGUES, Victor Hugo. Economia comportamental e direito: a racionalidade em mudança. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, volume 8, nº 2, ago 2018, p. 456-471. DOI: 10.5102/rbpp.v8i2.5218

ROCHA, Sérgio André. **Tributação Internacional**. São Paulo: Quartier Latin, 2013.

ROCHA, Sérgio André. **Troca Internacional de Informações para Fins Fiscais**. São Paulo: Quartier Latin, 2015.

ROCHA, Sérgio André. **Política Fiscal Internacional Brasileira**. Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2017.

ROCHA, Sérgio André. Reconstruindo a Confiança na Relação Fisco-Contribuinte. **Revista Direito Tributário Atual**, n. 39, p. 507-527, 2018. Disponível em http://www.sarocha.com.br/wp-content/uploads/2018/09/Reconstruindo-a-Confian%C3%A7a-na-Rela%C3%A7%C3%A3o-Fisco-Contribuinte_SAR.pdf. Acesso em 06 jun 2024.

ROSSETO, Lucas. *Compliance* tributário e seus reflexos na atividade empresarial. In: LAMY, Eduardo (organizador). **Compliance**: aspectos polêmicos e atuais. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2018, p. 157-172.

RUIZ, Isabela; BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de Problemas de Políticas Públicas: uma ferramenta para análise jurídico-institucional. **Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, p. 1142-1167, set./dez. 2019.

SAMSON, Alain. Introdução à economia comportamental e experimental. In: ÁVILA, Flávia; BIANCHI, Ana Maria (org.). **Guia de Economia Comportamental e Experimental**. São Paulo: EconomiaComportamental.org, 2015.

SANCHES, Saldanha. **Justiça Fiscal**. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2010.

SANTI, Eurico Marcos Diniz de. Transação e Arbitragem no Direito Tributário: Paranóia ou Mistificação? In: FERRAZ, Roberto. **Princípios e Limites da Tributação 2: Os Princípios da Ordem Econômica e a Tributação**. São Paulo: Quartier Latin, 2009, p. 601-629.

SANTIAGO, Julio Cesar. Solidariedade, Cidadania e Educação Fiscal. In: LINHARES, Danielle Nascimento de Souza; MONTEIRO, Pedro Henrique Vieira Greca (coord.). **Tributação, Finanças e Comportamento Humano**: diálogos interdisciplinares. São Paulo: Dialética, 2023, p.199-211.

SANTIAGO, Mário José Dehon São Thiago. Programas de Conformidade no Brasil: ontem, hoje e amanhã. In: COSTA, Regina Helena *et al* (coord.). **Normas Gerais de Prevenção de Litígios, Consensualidade e Processo Administrativo Tributário e Código de Defesa dos Contribuintes**. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2023, p. 219-229.

SANTOS, Antônio Carlos dos. **Auxílios de Estado e Fiscalidade**. Coimbra: Almedina, 2003.

SANTOS, Antônio Carlos dos; GONÇALVES, Maria Eduarda; MARQUES; Maria Manuel Leitão. **Direito Econômico**. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2014.

SANTOS, Matheus Henrique de Souza. Aspectos da Governança Digital da Administração Pública Federal do Brasil sob a Luz das Orientações da OCDE. **Revista Tempo do Mundo**, IPEA, Número 25, Abr. 2021, p. 331-355. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm25art12>

SCHMITZ, Leonard Ziesemer. **Fundamentação das decisões judiciais: a crise na construção de respostas no processo civil**. São Paulo: RT, 2015.

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Normas Tributárias Indutoras e Intervenção Econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

SEDEU, Ricardo de Lima. Por que a economia comportamental é importante para a administração tributária? *In*: LINHARES, Danielle Nascimento de Souza; MONTEIRO, Pedro Henrique Vieira Greca (coord.). **Tributação, Finanças e Comportamento Humano**: diálogos interdisciplinares. São Paulo: Dialética, 2023, p. 501-514.

SEIXAS, Luiz Felipe Monteiro. **Tributação Indutora e Análise Econômica do Direito**: uma investigação crítica. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2017.

SELINGER, Evan; WHYTE, Kyle. Is There a Right Way to Nudge? The Practice and Ethics of Choice Architecture. **Sociology Compass**, v. 5, n° 10, p. 923-935, jul 2011. Disponível em https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1883243

SEN, Amartya. **Sobre Ética e Economia**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SERPA, Lyvia de Moura Amaral. **A cooperação no Direito Tributário**: um modelo de prevenção de litígios entre fisco e contribuintes. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

SHAFIR, Eldar (ed.). **The Behavioral Foundations of Public Policy**. United Kingdom: Princeton University Press, 2013.

SILVA, Alaís Aparecida Bonelli da. Inteligência Artificial como Ferramenta de Programas de *Tax Compliance*: a transparência fiscal como realidade da era digital. *In*: SAAD-DINIZ, Eduardo; MENDES, Guilherme; RAMOS, Giulia (org.). **Tax Compliance e Injustiça Fiscal**. São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2021, p. 14-26.

SILVA NETO, Clóvis Monteiro Ferreira da. A Transação Tributária nos Estados Unidos: estrutura normativa e análise econômica. *In*: SEEFELDER, Cláudio; CALCINI, Fábio; HENARES NETO, Halley; CAMPOS, Rogério (coord.). **Comentários Sobre Transação Tributária**: à luz da lei 13.988/20 e outras alternativas de extinção do passivo tributário. São Paulo: Thomson Reuters, 2021, p. 103-117.

SIMON, Herbert. A Behavioral Model of Rational Choice. **Quarterly Journal of Economics**, 1955, p. 99-118. Disponível em <https://digitalcollections.library.cmu.edu/node/35187>

SMITH, Adam. **Teoria dos Sentimentos Morais**. Tradução de Lya Luft. 2ª ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2015.

SOUZA, Danielle Nascimento Nogueira. **Neurodireito, Psicologia e Economia Comportamental no Combate à Evasão Fiscal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

SOUZA, Rubens Gomes de. As Modernas Tendências do Direito Tributário. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 74, 1963.

STOUT, Lynn. Law and Prosocial Behavior. *In*: ZAMIR, Eyal; TEICHMAN, Doron (ed.). **The Oxford Handbook of Behavioral Economics and the Law**. New York: Oxford University Press, 2014, p. 195-212.

STRECK, Danilo. Racionalidade Ecológica e formação de cidadania: entrevista com Gerd Gigerenzer. **Educ. Pesqui.**, São Paulo, v. 40, n. 3, p. 829-843, jul./set. 2014. DOI: <https://doi.org/10.1590/s1517-97022014400300201>

SUNSTEIN, Cass. **Advanced Introduction to Behavioral Law and Economics**. Northampton/USA: Edward Elgar Publishing, 2023.

SUNSTEIN, Cass (ed). **Behavioral Law and Economics**. New York: Cambridge University Press, 2000.

SUNSTEIN, Cass. **Conformity: the power of social influences**. New York: New York University Press, 2019.

SUNSTEIN, Cass. Empirically Informed Regulation. **University of Chicago Law Review**, n. 78, 2011. Disponível em http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2128806.

SUNSTEIN, Cass. **Free Markets and Social Justice**. New York: Oxford University Press, 1997.

SUNSTEIN, Cass. **How change happens**. Cambridge: MIT Press, 2019.

SUNSTEIN, Cass. **Simpler: the future of government**. New York: Simon & Schuster, 2013 (e-book).

SUNSTEIN, Cass. **Sludge – What Stops Us from Getting Things Done and What to Do about It**. Cambridge, MA: The MIT Press, 2021.

SUNSTEIN, Cass. **The ethics of influence – government in the age of behavioral science**. New York: Cambridge University Press, 2016.

SUNSTEIN, Cass. The ethics of nudging. **Yale Journal on Regulation**, v. 32, 2015. Disponível em <http://digitalcommons.law.yale.edu/yjreg/vol32/iss2/6>.

SUNSTEIN, Cass. **Too much information: understanding what you don't want to know**. Cambridge: The MIT Press, 2020.

SUNSTEIN, Cass. **Valuing life: humanizing the regulatory state**. The University of Chicago Press. E-book.

SUNSTEIN, Cass. **Why nudge? The politics of libertarian paternalism**. London: Yale University Press, 2012.

TAMANAH, Rodolfo Tsunetaka. A Percepção de que os Direitos têm Custos e a Jurisprudência do STF. In: GASSEN, Valcir (org.). **Equidade e Eficiência da Matriz Tributária Brasileira**: diálogos sobre Estado, Constituição e Tributação. 2ª ed. Belo Horizonte: Arraes Editora, 2016, p. 196-208m

TAVARES DA SILVA, Suzana. **O Sector Eléctrico perante o Estado Incentivador, Orientador e Garantidor**. Tese (Doutoramento em Ciências Jurídico-Políticas) – Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra, Coimbra, 2008.

THALER, Richard; BENARTZI, Shlomo. Save More Tomorrow: Using Behavioral Economics to Increase Employee Saving. **Journal of Political Economy (The University of Chicago Press)**, vol. 112, jan. 2004, p. 165-187.

THALER, Richard H. **Misbehaving: a construção da economia comportamental**. Rio de Janeiro: Intrínseca, tradução de George Schlesinger, 2015.

THALER, Richard H.; SUNSTEIN, Cass R. **Nudge: improving decisions about health, wealth and happiness**. USA: Yale University Press, 2008.

THALER, Richard H.; SUNSTEIN, Cass. **Nudge: the final edition**. New York: Penguin Books, 2021.

THALER, Richard H.; SUNSTEIN, Cass. **Nudge: como tomar melhores decisões**. Tradução de Ângelo Lessa. Rio de Janeiro: Objetiva, 2023.

THALER, Richard H.; SUNSTEIN, Cass; BALZ, John. Choice Architecture. In: SHAFIR, Eldar (ed.). **The Behavioral Foundations of Public Policy**. United Kingdom: Princeton University Press, 2013, p. 428-439.

THORSTENSEN, Vera; NOGUEIRA, Thiago (coord.). **OECD – O Brasil a Caminho da OCDE**: explorando novos desafios. São Paulo: VT Assessoria Consultoria e Treinamento Ltda., FGV – Centro de Estudos do Comércio Global e Investimento, 2020.

THORSTENSEN, Vera; MOTA; Catherine Rebouças. O Brasil frente ao “Modelo de Sustentabilidade” da OCDE. **Revista Tempo do Mundo**, IPEA, Número 25, Abr. 2021, p. 109-131. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm25art8>

TIPKE, Klaus. **Moral Tributária do Estado e dos Contribuintes** (*Besteuerungsmoral und Steuermoral*). Tradução de Luiz Dória Furquim. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2012.

TODD, Peter; GIGERENZER, Gerd. **Ecological Rationality**: intelligence in the world. Oxford University Press, 2012.

TORRES, Heleno Taveira. O planejamento tributário abusivo é o novo alvo do Fisco Global. **Conjur**, 26 de jul. 2015. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2015-jul-26/heleno-torres-planejamento-tributario-abusivo-alvo-fisco-global/>. Acesso realizado em: 05/5/2025.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário**: Constituição Financeira, Sistema Tributário e Estado Fiscal. Rio de Janeiro: Renovar, 2009, v. I.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional, Financeiro e Tributário**: Valores e Princípios Constitucionais Tributários. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, v. II.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional, Financeiro e Tributário**: Valores e Princípios Constitucionais Tributários. 2ª edição. Rio de Janeiro: Renovar, 2014, v. II.

TOSTES NETO, José Barroso. Confia! Receita Federal inaugura nova era na relação fisco-contribuinte. In: BOSSA, Gisele; CARMIGNANI, Zabeta; BRIGAGÃO, Gustavo; TORRES, Heleno (coord.). **Cooperative Compliance e Medidas de Redução do Contencioso Tributário**. São Paulo: Almedina, 2022, p. 83-94.

TVERSKY, Amos; KAHNEMAN, Daniel. Judgment under uncertainty: heuristics and biases. **Science**, New Series, v. 185, p. 1124-1131, sep. 27, 1974. Disponível em <https://www2.psych.ubc.ca/~schaller/Psyc590Readings/TverskyKahneman1974.pdf> Acesso em 13 mar 2024.

TYLER, Tom. The Psychology of Cooperation: implications for public policy. In: SHAFIR, Eldar. **The Behavioral Foundations of Public Policy**. United Kingdom: Princeton University Press, 2013, p. 77-90.

UHDRE, Dayana de Carvalho; BOSSA; Gisele Barra. Governança 4.0, *Cooperative Compliance* e o Projeto Confia: o início da construção de um novo relacionamento fisco-contribuinte? In: BOSSA, Gisele; CARMIGNANI, Zabeta; BRIGAGÃO, Gustavo;

TORRES, Heleno (coord.). **Cooperative Compliance e Medidas de Redução do Contencioso Tributário**. São Paulo: Almedina, 2022, p. 107-144.

ULEN, Thomas. The Importance of Behavioral Law. *In*: ZAMIR, Eyal; TEICHMAN, Doron (ed.). **The Oxford Handbook of Behavioral Economics and the Law**. New York: Oxford University Press, 2014, p. 93-124.

VENTRY JR., Dennis. Cooperative Tax Regulation. **Connecticut Law Review**, v. 41, n. 2, dez. 2008.

VISCUSI, W. Kip; GAYER, Ted. Behavioral Public Choice: The Behavioral Paradox of Government Policy. **Vanderbilt Law and Economics Research Paper n° 15-2**, 2015. DOI: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2559408>

VITALIS, Aline. Estado prestador *versus* Estado regulador: um diagnóstico do direito social à saúde no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 53, n. 210, abr/jun 2016, p. 267-290.

VITALIS, Aline. *Compliance* fiscal e Regulação Fiscal Cooperativa. **Revista Direito GV**, v. 15, n. 1, jan./abr. 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/2317-6172201904>.

VITALIS, Aline. Em busca da justiça fiscal: uma leitura atual do princípio da neutralidade. **Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento**, 6 (6), 2018a. DOI: <https://doi.org/10.12957/rfptd.2018.26919>

VITALIS, Aline. **Justiça Fiscal, Neutralidade e Compliance: desafios atuais de regulação e política tributária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018b.

WALDRON, Jeremy. The Concept and the Rule of Law. **Georgia Law Review**, Forthcoming, NYU School of Law, Public Law Research Paper N° 08-50, September 24, 2008. Disponível em <https://ssrn.com/abstract=1273005>. Acesso em 29 abr. 2024.

WORLD BANK (2015). **Mind, Society and Behaviour**. Washington: World Development Report, 2015. Disponível em <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2015>

ZAMIR, Eyal; TEICHMAN, Doron. **The Oxford Handbook of Behavioral Economics and the Law**. New York: Oxford University Press, 2014.

ZOCKUN, Carolina Zancaner; CABRAL, Flávio Garcia; SARAI, Leandro; ZOCKUN, Maurício. **Manual de Direito Administrativo Digital**. São Paulo: Almedina, 2024.