

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA - UFJF
FACULDADE DE DIREITO - FACDIR

BRANDON FERRARI CANUTO

**EXTRAFISCALIDADE TRIBUTÁRIA E ECONOMIA
COMPORTAMENTAL**

Juiz de Fora
2020

BRANDON FERRARI CANUTO

**EXTRAFISCALIDADE TRIBUTÁRIA E ECONOMIA
COMPORTAMENTAL**

Artigo apresentado à Faculdade de
Direito da Universidade Federal de
Juiz de Fora como requisito parcial
à obtenção do Grau de Bacharel,
sob orientação do Prof. Dr.
Leonardo Alves Correa e co-
orientação do Prof. Ms. Rodrigo
Costa Yehia Castro.

Juiz de Fora

2020

FOLHA DE APROVAÇÃO

BRANDON FERRARI CANUTO

EXTRAFISCALIDADE TRIBUTÁRIA E ECONOMIA COMPORTAMENTAL

Artigo apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial à obtenção do Grau de Bacharel, submetido à Banca Examinadora composta pelos membros:

Orientador: Prof. Dr. Leonardo Alves Corrêa
Universidade Federal de Juiz de Fora

Co-orientador: Prof. Ms. Rodrigo Costa Yehia Castro
Universidade Federal de Minas Gerais

Membro Avaliador: Prof. Dr. Márcio Carvalho Faria
Universidade Federal de Juiz de Fora

PARECER DA BANCA

() APROVADO - COM RESSALVAS ()

() REPROVADO

Juiz de Fora, _____ de _____ de 2020

RESUMO:

O presente trabalho se presta, como alvitra seu título, à análise das relações mediatas, porém íntimas, entre a Extrafiscalidade Tributária e a Economia Comportamental. De modo simplificado, trata de como os ensinamentos das ciências econômicas, psicológicas e neurológicas devem ser considerados quando da elaboração das políticas públicas tributárias. Veremos que, se limitada em si mesma, a função extrafiscal dos tributos tende ao subfuncionamento, ao passo que, se aditivada com outros saberes, efetiva-se à plena potência. Dedicar-nos-emos, portanto, a sugerir uma nova abordagem para o tema. Através de uma revisão bibliográfica aplicada, projetaremos os prováveis resultados de sua adoção. Nessa esteira, apresentaremos e dissecaremos os chamados “*Nudges*”, ferramenta aventada pela Economia Comportamental que, se manuseada com exatidão, pode ensejar grandes avanços no âmbito das formulações fiscais. Concluiremos, fundamentadamente, que o comando sutil e não forçoso do Estado pode, sem dúvidas, melhorar a qualidade de vida não só dos pagadores de impostos, mas da sociedade como todo.

PALAVRAS CHAVE:

EXTRAFISCALIDADE TRIBUTÁRIA - ECONOMIA COMPORTAMENTAL - POLÍTICAS
PÚBLICAS - NUDGES

ABSTRACT:

The present work is dedicated, as its title suggests, to the analysis of the mediate, but intimate, relationship between the Tributary Extrafiscality and the Behavioral Economics. Simply put, it deals with how the teachings of the economic, neurological and psychological sciences must be considered when elaborating the tributary public policies. We will expose that, if limited in itself, the Tributary Extrafiscality tends to be underutilized, whereas, if added to other knowledge, it sees full power potential. We will therefore commit ourselves to the task of proposing a new approach to the topic. Based on an applied literature review, we will project the likely results of its adoption. We will present and dissect the so-called “*Nudges*”, a tool for Behavioral Economics that, if handled accurately, can lead to major advances in tax formulations. We shall reasonably conclude that the subtle and non forcible State command in the taxation sphere can, undoubtedly, improve the life quality not only of the taxpayers, but of the society as a whole.

KEY WORDS:

TRIBUTARY EXTRAFISCALITY - BEHAVIORAL ECONOMICS - PUBLIC POLICIES -
NUDGES

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	7
2 A EXTRAFISCALIDADE TRIBUTÁRIA.....	9
2.1 DEFINIÇÃO E CONTEXTUALIZAÇÃO.....	9
2.2 A EXTRAFISCALIDADE NO ORDENAMENTO JURÍDICO.....	10
3 A ECONOMIA COMPORTAMENTAL.....	14
3.1 DEFINIÇÃO E CONTEXTUALIZAÇÃO.....	14
3.2 ORIGENS E EVOLUÇÃO TEÓRICA.....	14
4 A INTERDISCIPLINARIDADE.....	16
4.1 NOTAS CONJUNTURAIS E PROPOSTA INTERVENTIVA.....	16
4.2 “NUDGES”, UMA POSSÍVEL SOLUÇÃO.....	17
4.2.1 APRESENTAÇÃO DO SUBSTRATO.....	18
4.2.2 O MECANISMO PRÁTICO.....	18
4.2.3 A ARQUITETURA DE ESCOLHAS.....	20
4.3 AS SINUOSIDADES DA MENTE.....	21
4.3.1 “HUMANS” x “ECONS”.....	21
4.3.2 OS FATORES PSICOLÓGICOS.....	23
4.3.3 “BACKFIRE”, O EFEITO REVERSO.....	26
4.4 INTERCONEXÕES APLICADAS.....	29
5 CONCLUSÃO.....	32
6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	33

1 INTRODUÇÃO

Os tributos são, como verificaremos, plurifuncionais. Para além de figurarem como uma importante fonte de prospecção de recursos financeiros do Estado, angariam para si uma serventia paralela extraordinária: a aptidão para, se manipulados com destreza, influir, delinear e ditar, incentivando ou inibindo condutas pelos contribuidores, cenários sociais e econômicos; falamos do instituto da Extrafiscalidade Tributária.

O que ocorre é que, dadas algumas imprecisões procedimentais, a função extrafiscal dos tributos parece ser subaproveitada pelos órgãos estatais. Muito dessas imprecisões, podemos dizer, gira em torno de uma falha ideológica: a exígua comunicação entre a área jurídica e outras esferas da ciência. O olhar do Direito, tão somente, não é apto para propiciar uma aproximação satisfatória entre as regulações legais e a realidade fática.

Diga-se, a interdisciplinaridade, integração de áreas diversas em torno de um objeto comum, é uma das mais poderosas ferramentas de criação científica que havemos. “É reciprocidade, mutualidade, diálogo direcionado à superação das fronteiras disciplinares” (MARCHIORATO, 1994). É fundamental que se a estimule.

A nós, adiantamos, particularmente valiosos serão os conhecimentos da Economia Comportamental, ramo emergente que, sob um prisma muito próprio, presta-se ao estudo das maneiras da mente humana quando em momento decisório. Nada obstante, registre-se que, malgrado nosso esforço analítico seja norteado por conhecimentos forenses e econômicos, o exame aqui pretendido se sustentará em uma base ainda mais ampla. Demais matérias abordadas serão, em boa medida, a Psicologia e a Neurociência, tão ricas e fundamentais para a compreensão do tema.

Essa dilatação estrutural é, como nos mostra Hugo de Brito Machado Segundo em seu artigo “*Ciência do Direito Tributário, Economia Comportamental e Extrafiscalidade*” (MACHADO SEGUNDO, 2018, p. 641-659), extremamente frutuosa. Perde-se grandemente ao não se introduzir outros ramos científicos na instrução jurídica. O “reducionismo do Direito”, como nomeado, deve ser superado.

Retendo em mente que a Extrafiscalidade poderia ser extensivamente potenciada se posta em coordenação com outras disciplinas, emerge o objetivo cardeal desse texto: abeberando-se de outros campos do saber, propor-lhe uma abordagem mais sincrética, benéfica tanto para o Estado quanto para os cidadãos. Como, levando-se em conta os aspectos

neurológicos e comportamentais do indivíduo, pode-se, mediante o direcionamento regulativo tributário, fazer amoldar positivamente suas condutas?

Instrumentalmente, detivemo-nos a um exame revisional bibliográfico. A partir de artigos e livros especializados - sobretudo, Nudge (2008), de Sunstein e Thaler -, tencionamos demonstrar como se pode otimizar as orientações e linhas exacionais do Estado.

2 A EXTRAFISCALIDADE TRIBUTÁRIA

Antes de adentrarmos nas interconexões entre nossos dois principais institutos, é profícuo, a fim de que as concepções alicerçadoras desse projeto retem sedimentadas, defini-los e aprofundá-los. Começamos, então, com o da Extrafiscalidade Tributária, situando-o ideal e legislativamente.

2.1 DEFINIÇÃO E CONTEXTUALIZAÇÃO

A Extrafiscalidade Tributária é uma das funções da tributação no Brasil. Também alcunhada “função extrafiscal dos tributos”, pertine às “segundas intenções” governamentais ao propor as políticas específicas, estando por detrás do mero recolhimento. Através do manejo de impostos, taxas e contribuições, tenta-se moldar um contexto fático, eminentemente comportamental, para que objetivos *ultra* arrecadatórios sejam alcançados. Notemos, portanto, um caráter indutor.

Como preconizado por Raimundo Bezerra Falcão, a função extrafiscal dos tributos é a

atividade financeira que o Estado desenvolve sem o fim precípua de obter recursos para seu erário, mas sim com vistas a ordenar a economia e as relações sociais, sendo, portanto, conceito que abarca, em sua amplitude, extensa gama de opções e que tem reflexos não somente econômicos e sociais, mas também políticos (FALCÃO, 1981, p. 118).

Para mais solidificar nosso argumento, também oportunos são os dizeres de Geraldo Ataliba, que confirma consistir a Extrafiscalidade “no uso de instrumentos tributários para obtenção de finalidades não arrecadatórias, mas estimulantes, indutoras ou coibidoras de comportamentos, tendo em vista outros fins” (ATALIBA, 1990, p.233-238)¹.

Oportuno salientarmos, os direcionamentos tributários são, em verdade, espécies de políticas públicas. Porque um instrumento direcional, a Extrafiscalidade, como se poderia depreender, guarda-lhes íntimas relações. Eis, assim, uma preciosa oportunidade para, sempre atidos aos nossos tema e objetivo, darmos notícia sobre seus ciclos de formulação (tendo por referência MANEGUIN, ÁVILA, 2015, p. 212).

Vejamos que, seja qual for a estirpe de uma política pública, sempre há uma situação primordial a justificá-la, uma ocorrência fática que requer a atenção estatal. Há, com isso, a primeira etapa do processo: a identificação da demanda.

¹ Conceituações trazidas a partir de CORATTO, 2012.

Sequencialmente, uma vez identificado o problema, a segunda etapa será a sua inserção na agenda política do Estado. Eis, observemos, uma eficaz e necessária forma de ordenar as prioridades do Poder Público, uma vez que, como se sabe, amplas e numerosas são as frentes nas quais a Administração é conclamada a atuar.

O próximo passo, talvez o mais delicado, é o da sugestão de soluções, com a posterior escolha de qual será a implementada. Mais delicado, dizemos, pois é a essa altura que se fará a seleção das posturas estatais. Uma decisão equivocada importará, certamente, em sérios prejuízos para a sociedade.

Eleita a linha de ação, passar-se-á à fase do “planejamento”. Concordemos que, tão valiosa quanto saber selecionar uma política pública, é a sua correta instrumentalização. Nessa etapa, resolver-se-á de que forma a condução governamental irá operar. É justamente aqui, como veremos dentro em pouco, o momento em que a Economia Comportamental, se bem aproveitada, otimizará a Extrafiscalidade Tributária.

Por fim, cerrando o sistema, há a etapa da “implementação/avaliação social”. Nesse momento, já materializada a política pública, o governo logrará saber se, de fato, fez as escolhas corretas. A sociedade (ou parte dela), porque real destinatária de todo esse processo, é o ente legitimado para, ainda que inconscientemente, votar pela valia da orientação estatal. Na seara Extrafiscal, naturalmente, serão os contribuintes a fazê-lo.

Saciados, avancemos.

2.2 A EXTRAFISCALIDADE NO ORDENAMENTO JURÍDICO

Como posto por Cláudia de Rezende Machado de Araújo (1996, pág. 6), a Extrafiscalidade Tributária sobrevém do princípio fundamental da busca pela justiça social, pelo desenvolvimento nacional e pela diminuição das desigualdades econômicas, previsto nos incisos I, II, e III do art. 3º da Constituição de 1988². O Estado, note-se, assume o compromisso supralegal de guiar as relações sociais de modo a asseverar sua observância (compreendidas estão, destaque-se, as várias áreas sociais fundamentais: saúde pública, educação, segurança etc.).

² Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Nessa esteira, várias são as passagens em que, ao longo da leitura da Carta Magna, a Extrafiscalidade se faz claramente identificável. Ilustremos.

O art. 146-A³, vejamos, prevê a possibilidade de instituição, por Lei Complementar, de critérios especiais de tributação que garantam o equilíbrio concorrencial. Aqui, o recolhimento não configura, em si, a real intenção governamental. Naturalmente, a estipulação de “critérios especiais” visa proporcionar um contexto mercadológico equânime, em que a ampla concorrência possa imperar e as desigualdades econômicas diminuam.

O art. 153, §4º, inciso I⁴, prevê, por sua vez, a progressão das alíquotas do Imposto Territorial Rural com o intuito de desestimular a manutenção de propriedades improdutivas. A preocupação do Constituinte não parece ser, em nenhum nível, com a quantidade de tributos potencialmente arrecadáveis, mas, sim, com a melhor distribuição do terreno campino. Identifica-se, de fato, uma forma de busca por justiça social.

Por seu turno, o art. 155, §2º, inciso X, alínea b⁵, estipula a não incidência do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços nos casos de trânsito interestadual de combustíveis e energia. Longe de focar-se nos valores advindos do ICMS, o Constituinte optou, noutra giro, por fomentar um cenário em que os recursos energéticos, insumo essencial para o funcionamento e o desenvolvimento das engrenagens nacionais, possam ter sua distribuição maximizada.

Dos mais cristalinos exemplos é, enfim, o ora cogitado Imposto Seletivo Federal (PEC’s 45 e 110)⁶, que não seria, senão, uma tentativa extrafiscal de impulsionar os hábitos consumeristas da população (tributação majorada para produtos considerados prejudiciais, como as bebidas alcoólicas e o cigarro).

³ Art. 146-A. Lei complementar poderá estabelecer critérios especiais de tributação, com o objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência, sem prejuízo da competência de a União, por lei, estabelecer normas de igual objetivo.

⁴ Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

[...] § 4º O imposto previsto no inciso VI do *caput*:

I - será progressivo e terá suas alíquotas fixadas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas.

⁵ Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

[...] § 2º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte:

[...] X - não incidirá:

b) sobre operações que destinem a outros Estados petróleo, inclusive lubrificantes, combustíveis líquidos e gasosos dele derivados, e energia elétrica.

⁶

⁶ Ambas se referem à chamada Reforma Tributária, sendo de autoria, respectivamente, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Uma análise comparativa em <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/> - Acesso em 21 de abril de 2019.

Acerca da Extrafiscalidade constitucional, para que concluamos sua exposição, Sophia Nóbrega Câmara Lima (2012, p. 215-236):

é justamente dentro do desígnio de construir uma sociedade na qual seja valorizada a pessoa humana, num ambiente de justiça social, onde lhe seja resguardada sua dignidade enquanto ser humano, que se encontra inserida a extrafiscalidade. Isso porque a tributação realizada pelas normas tributárias com fins extrafiscais ou simplesmente normas tributárias indutoras traduz-se em importante instrumento na efetivação de tais objetivos e princípios consagrados na Constituição Federal.

Há, não nos esqueçamos, a esfera infraconstitucional, na qual podemos, da mesma forma, identificar referências diversas à função extrafiscal dos tributos. Sem prejuízo de outros, lembremos de alguns exemplos.

Nos atentemos, em princípio, ao Código Tributário Nacional, particularmente aos seus arts. 21⁷ e 26⁸, dispositivos interligados. O primeiro, voltando-se à face interna do país, permite a alteração das alíquotas - das bases de cálculo, não mais, como indicado abaixo - do Imposto de Importação de acordo com as políticas cambiais e de comércio exterior. O segundo, direcionando-se ao contexto externo, faz o mesmo em relação ao Imposto de Exportação. Independentemente do tributo e de seu escopo, destaquemos a flagrante intenção legislativa de, manejando-os ambos, ofertar ao Estado a faculdade de adequar-se ao momento comercial e cambial, permitindo a melhor performance mercatória possível. Como anteriormente, pouco parece importar a função fiscal.

Antes de prosseguirmos, urge, é bem verdade, não nos esquecermos de relevante nuance, apontada, aqui, por Fábio Dutra, ao comentar a codificação:

A previsão nos arts. 21 e 26, conferindo ao Poder Executivo a possibilidade de alterar as bases de cálculo dos impostos de importação e exportação, não foi recepcionada pela atual CF/88, já que, no seu art. 153, § 1º, admite-se, apenas, a alteração das alíquotas do referido imposto, dentro das condições e limites legalmente estabelecidos (DUTRA, 2019, p. 13).

Por fim, concluindo esse momento, suscitemos a legislação extravagante, mais direcionada. Sem dúvidas, a Lei 12.715/2012 apresenta-se como boa amostra. Vejamos que seu art. 2º⁹ estende, de forma atenciosa, incentivos fiscais àqueles que fomentarem o

⁷ Art. 21. O Poder Executivo pode, nas condições e nos limites estabelecidos em lei, alterar as alíquotas ou as bases de cálculo do imposto, a fim de ajustá-lo aos objetivos da política cambial e do comércio exterior.

⁸ Art. 26. O Poder Executivo pode, nas condições e nos limites estabelecidos em lei, alterar as alíquotas ou as bases de cálculo do imposto, a fim de ajustá-lo aos objetivos da política cambial e do comércio exterior.

⁹ Art. 2º O Pronon será implementado mediante incentivo fiscal a ações e serviços de atenção oncológica, desenvolvidos por instituições de prevenção e combate ao câncer.

Programa Nacional de Apoio à Atenção Oncológica. O art. 4^o¹⁰, de sua vez, permite a pessoas físicas ou jurídicas que façam doações ou patrocinem programas assistenciais as suas deduções do Imposto de Renda. O afastamento da mera exação não poderia ser mais claro, sendo marcantes, novamente, as preocupações extrafiscais por parte do legislador.

Se, como dito e sublinhado, a Extrafiscalidade atua modificando, induzindo ou desestimulando as condutas e comportamentos dos colaboradores, parece extremamente frutífero que se estabeleça uma abordagem material cooperativa, tanto no plano teórico quanto no plano fático, a fim de que os resultados pretendidos pelas políticas tributárias estatais sejam assegurados. Escreve Hugo de Brito Machado Segundo (2018, p. 641-659): “o entendimento dos efeitos dos incentivos sobre o comportamento humano pode alterar significativamente a forma como se utiliza o tributo com função extrafiscal, tornando-a mais eficiente e isonômica”.

Como constituído no introito, vários são os campos científicos a contribuir nessa tarefa. Sempre mentalizando não se poder olvidar dos demais, um desses campos nos é especialmente caro, devendo lograr uma apreciação mais minudente. Passamos à Economia Comportamental.

¹⁰ Art. 4º A União facultará às pessoas físicas, a partir do ano-calendário de 2012 até o ano-calendário de 2020, e às pessoas jurídicas, a partir do ano-calendário de 2013 até o ano-calendário de 2021, na qualidade de incentivadoras, a opção de deduzirem do imposto sobre a renda os valores correspondentes às doações e aos patrocínios diretamente efetuados em prol de ações e serviços de que tratam os arts. 1º a 3º, previamente aprovados pelo Ministério da Saúde e desenvolvidos pelas instituições destinatárias a que se referem os arts. 2º e 3º.

3 A ECONOMIA COMPORTAMENTAL

É o momento, seguindo fiéis à nossa linha de ação, de apresentarmos o segundo grande instituto a embasar nosso estudo: a Economia Comportamental. Repetindo procedimento já adotado, forneçamos a sua situação ideológica, elegendo, em seguida, um sequenciamento temporal de seu desenvolvimento teórico (baseando-nos em histórico disposto por PEREIRA RIBEIRO e DOMINGUES, 2018, p. 457). Principiemos.

3.1 DEFINIÇÃO E CONTEXTUALIZAÇÃO

A Economia Comportamental apresenta-se como o ramo dos saberes econômicos que estuda, a partir de uma perspectiva distintiva - financeira, comercial e mercadológica -, as razões, predileções e tendências da mente humana quando se está para tomar decisões. Lacônica e diretamente, é uma análise idiossincrática.

Para Alain Samson, a Economia Comportamental pode ser definida como

o estudo das influências cognitivas, sociais e emocionais observadas sobre o comportamento econômico das pessoas. A Economia Comportamental emprega, principalmente, a experimentação para desenvolver teorias sobre a tomada de decisão pelo ser humano (SAMSON, 2015, p. 26).

Nota-se, com enlevo, que a Economia Comportamental nada mais é do que a conjugação e a cooperação entre as áreas econômicas e neuropsicológicas. Trata-se, curiosamente, de uma “interincorporação”. Assim, para além de ser fundamental na consecução da análise ora intentada, é, por si só, um exemplo consubstanciador de como a sobreversada dilatação estrutural é prestadia. Seguramente, a Economia Comportamental é tanto ferramenta quanto modelo a ser seguido.

3.2 ORIGENS E EVOLUÇÃO TEÓRICA

As primeiras manifestações conceptivas da teoria econômica comportamental surgiram na década de 1950, em oposição à teoria econômica tradicional. Visando suscitar um novo olhar científico, alguns autores passaram a contestar a ideia, até então vigente, de que o ser humano, fosse qual fosse o contexto decisivo, sempre se valia de razão inabalável. Nesse cenário, Herbert Simon propôs sua teoria da “Racionalidade Limitada”. Nas palavras de Samson (2015, p. 29):

A importância da Economia corroborada pela Psicologia refletiu-se, mais tarde, no conceito de “racionalidade limitada”, um termo associado ao trabalho de Herbert Simon, nos anos 1950. Segundo essa concepção, nem todas as decisões são ótimas.

Existem restrições ao processamento de informações pelos seres humanos, porque há limites de conhecimento (ou de informações) e de capacidades computacionais (SAMSON, 2015, p. 29).

Essas contestações, essas novas ideias, serviram de base para que, mais tarde, já ao final dos anos 70, os trabalhos dos psicólogos Amos Tversky e Daniel Kahneman em “*Prospect Theory*” (1979) fizessem expandir, em definitivo, a fama da neurociência e da psicologia decisória. Consoante os autores (e como veremos e reiteraremos ao longo do texto), nem sempre nossas escolhas são as devidas. Somos constantemente influenciados pela maneira como o contexto se apresenta.

Seguindo-os, Richard Thaler vem publicar, em 1980, a obra “*Toward a Positive Theory of Consumer Choice*”, inaugurando um novo sítio de pesquisa que, desde então, logra crescente vulto e aplicabilidade.

Não à toa, Reino Unido e Estados Unidos escolheram oficializar, já há alguns anos, a postura que se vem apresentar: o primeiro criou o *Behavioural Insights Team*, ou *Nudge Unit*, grupo de trabalho destinado a, justamente, identificar como a Economia Comportamental pode ajudar na formulação das políticas públicas (verificável em <https://www.gov.uk/government/organisations/behavioural-insights-team>); os segundos, a partir de uma *Executive Order*, sancionada por Barack Obama em 2015 (verificável em <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/09/15/executive-order-using-behavioral-science-insights-better-serve-american>), adotaram diretrizes semelhantes.

Destacamos, à guisa de curiosidade e intentando honrar a grande contribuição dos estudiosos desse campo, três grandes marcos meritórios: os prêmios Nobel conferidos a Herbert Simon, em 1978, a Daniel Kahneman, em 2002, e a Robert Shiller, em 2013 (ÁVILA, ÁVILA, 2014, em <http://www.economicomportamental.org/como-e-quando-surgiu/>).

4 A INTERDISCIPLINARIDADE

Apresentados, conceituados e convenientemente aprofundados os objetos centrais deste trabalho, chegamos ao momento de edificarmos a análise das suas interconexões, orientando-a à tese pela qual propugnamos. Vamos a isso.

4.1 NOTAS CONJUNTURAIIS E A PROPOSTA INTERVENTIVA

A mente humana é particularmente complexa, complexidade essa que, seja qual for a ocasião, reflete pronta, ininterrupta e francamente nas nossas posturas e atitudes. Muitos são os aspectos neurológicos operantes no âmbito decisório do homem. Nessa esteira, e eis um dos pontos mais elementares da presente discussão, as recentes comprovações neurocientíficas convergem em uma asserção: os seres humanos, no tangente às suas escolhas, ações e condutas, por mais simples que sejam, são menos racionais do que se pensava. O cérebro, com todas as suas inumeráveis nuances e minudências, tende a haver-se por caminhos e atalhos subliminares, além das fronteiras da consciência.

Reaveremos e, não só isso, dissecaremos alguns desses aspectos à frente, já os encadeando a demais conceitos e os correferindo ao motivo desse trabalho. O que nos importa, de imediato, é salientar as repercussões dessa afirmação no plano da Extrafiscalidade Tributária.

Se é verdade que os seres humanos são, muitas vezes, conduzidos pelo subconsciente e guiados por variados fatores psicológicos, faz-se premente nos acautelarmos ao estabelecermos as finalidades e as bases normativas da tributação.

Consoante apontado na definição de Extrafiscalidade, o fito da exação dos tributos não é por ela esgotado. Ao manobrar os encargos tributários, o Estado, para além de angariar recursos, intenta atingir outros objetivos. Como ratifica Hugo de Brito Machado Segundo, essa persecução se baseia, sobretudo, na estimulação ou desestimulação de comportamentos pelos contribuintes (MACHADO SEGUNDO, 2018, p. 641-659). É conveniente ilustrar a questão, o que faremos, inicialmente, mediante dois exemplos propositalmente assingelados (os retomaremos ao final do trabalho).

Imagine-se, por primeiro, que o governo observe uma alta incidência de doenças respiratórias e pulmonares na população, certificadamente engendradas pelo uso extremado do tabaco. De que forma, uma vez descabida uma proibição peremptória da utilização do cigarro, poder-se-ia minorar as taxas de enfermidade? Ótima alternativa pareceria, por

exemplo, a majoração do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços atinente ao produto (ou o Imposto Seletivo Federal, caso verificado). Ao fazê-lo, esperar-se-ia estabelecer um óbice de natureza econômica, desestimulando a aquisição pelos consumidores. Aqui, a despeito de a função fiscal apresentar-se mais ostensível, as reais intenções do Estado, extrafiscais, seriam as focais.

Essa lógica justifica-se, também, em situações mais amplas. Visualizemos um quadro em que o Estado, desgostoso com a pouca autonomia da indústria interna de grãos, busca engenhos para maximizá-la. Nesse cenário hipotético, é conspícua a predileção dos comerciantes pela importação dos insumos. Fica claro, dadas as circunstâncias, que uma abordagem tributária ofertaria excelente opção. O governo poderia, minorando o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços relativo aos grãos produzidos internamente e majorando o Imposto de Importação pertinente aos alienígenas, direcionar o comportamento de mercado e, ao fim e ao cabo, potencializar a produção nacional.

Como vemos, a confluência dos préstimos da Economia Comportamental e da Extrafiscalidade Tributária (bem como das demais áreas) pode ser imensamente edificante. É fato que as estratégias sobreditas logram inquestionável valia, mas, retomando raciocínio acima, é preciso defender enfaticamente o seu uso calculado.

Se é possível, através da observância de pormenores psíquicos, incentivar positivamente o comportamento humano, também é factível, caso o enquadramento situacional seja mal formulado e os influxos mal canalizados, fazê-lo negativamente, esvaziando as técnicas estatais ou, ainda, gerando efeitos diametralmente opostos aos pretendidos (*backfire*). É, como repisado por Hugo de Brito Machado Segundo (2018, p. 641-659), fundamental observar a realidade, considerando seus traços e unicidades.

Dado o ensaio parcial, eleva-se a precisa ocasião para responder nosso questionamento medular: tudo posto, parece-nos que a estratégia mais prolífera para satisfazer a questão é, a partir de uma visão solidificada dos fatos, a adoção do que Cass Sunstein e Richard Thaler chamam de *nudges* (SUNSTEIN, THALER, 2008).

4.2 “NUDGES”, UMA POSSÍVEL SOLUÇÃO

Enfim, a ferramenta prática com a qual trabalhar. Como de praxe, ofertemos, além do conhecimento objetivo, aqueles que o suportam. Nessa esteira, discutamos, em princípio, o

chamado “Paternalismo Libertário”, a ideologia elementar em que se baseiam os autores referenciados.

4.2.1 A APRESENTAÇÃO DO SUBSTRATO

O advogado Cass Sunstein e o economista Richard Thaler tiveram publicado, em 2008, um dos seus mais relevantes livros. “*Nudge - Improving Decisions About Health, Wealth and Happiness*”, como intitulado originalmente, veio trazer uma proposta geral de atuação Estatal, adaptável às mais várias conjunções. Essa proposição, escorada e nutrida por profundos conhecimentos econômicos, neurocientíficos e psicológicos, foi designada pelos autores como “Paternalismo Libertário” (*Libertarian Paternalism*). Cabe, à guisa de completude informacional, dissecá-lo.

O aparente confronto entre os conceitos “libertário” e “paternalismo”, na verdade, não se confirma. “*Paternalismo*” é, aqui, usado não no sentido de ingerência estatal na esfera privativa, mas no de oferecimento de um auxílio decisório aos indivíduos. Não há desrespeito à opção dos cidadãos, que podem, caso assim desejem, decidir de forma divergente. Em suma, garante-se a liberdade individual, mas se tenta nortear os processos deliberativos cotidianos de maneira com que o bem-estar do próprio administrado não seja afetado (SUNSTEIN, THALER, 2008).

O “Paternalismo Libertário” é, à sua maneira, uma concepção liberal. Como desenvolveremos adiante, funda-se na já postulada prerrogativa de que os seres humanos, com suas ínsitas imperfeições, tendem a escolher irracionalmente, liderados por aspectos psíquicos subconscientes. A seara tributária, enquanto mais um ingrediente anfêmero, é, também, coberta por esse tecido.

4.2.2 O MECANISMO PRÁTICO

Como estabelecido, a intenção da alternativa colocada por Sunstein e Thaler não é vilipendiar a alçada pessoal dos sujeitos (o que, como veremos mais à frente, pode gerar efeitos altamente negativos), mas proporcionar uma assessoria suave e, por vezes, até mesmo optativa. Como supra apregoado, a melhor forma através da qual se pode fazê-lo é, seguramente, a utilização dos *nudges*.

Se a ideia do “Paternalismo Libertário” é a tinta, os *nudges* são o pincel. Ou sendo, o mecanismo prático que possibilita ao pintor, o Estado, aplicar um ideal a um contexto, compondo a tela.

Nudge, em tradução livre, significa “pequeno empurrão”. Conceitualmente, são aspectos factuais, sugestões implícitas, cautelosas e sutis que, nos termos postos, influenciam as escolhas dos cidadãos para melhor. São eles que, ao fim e ao cabo, dão efetividade à ideologia à qual servem. Não há limites objetivos ao seu feitio, podendo os “empurrões” adquirir contornos os mais distintos. A seguir, ilustrações trazidas pelo livro base.

Se, tentando aumentar o consumo de alimentos saudáveis pelos alunos, a lanchonete da escola os dispõe à linha dos olhos, ela está “empurrando”. Comprovadamente (como se verá no item 4.3.2), tendemos a decidir pelo que está mais à mão - à vista, no caso. É o chamado *status quo bias* (SAMUELSON, ZECKHAUSER, em 1988). Em vez de proibir os alimentos não saudáveis, o que pareceria invasivo, opta-se, a partir de considerações neuropsicológicas, pelos *nudges* (SUNSTEIN, THALER, 2008, p. 1).

Visando aumentar o comprometimento e a adimplência dos contribuintes, foram-lhes prestadas, em um experimento conduzido em Minnesota, EUA, quatro tipos de informação: a primeira, a de que os tributos pagos empregavam-se em causas nobres, como prevenção a incêndios e educação básica; a segunda, a de que os inadimplentes seriam punidos por sua falta; a terceira, a de que poderiam, caso estivessem confusos quanto ao preenchimento das guias de pagamento, obter ajuda; a última, a de que, até o momento, mais de 90% dos pagadores já haviam se regularizado.

Surpreendentemente - ou não -, apenas uma das estratégias foi exitosa: não houve nada mais eficiente na perseguição da adimplência dos contribuintes do que a informação de que nove entre dez das pessoas já haviam cumprido suas obrigações tributárias (SUNSTEIN, THALER, 2008, p. 74). O que ocorreu foi que, sabiamente, os estudiosos utilizaram de um poderoso fator psicológico (do mesmo modo, versado no item 4.3.2): a influência social a partir da *informação*, aliada à necessidade humana de pertencimento. Mais uma vez, um “pequeno empurrão”.

Um exemplo final, para que nos restemos repletos, é o “das curvas perigosas que bordejam um dos lagos de Chicago” (SUNSTEIN, THALER, 2008, p. 40).

A chamada “Chicago’s Lake Shore Drive”, caminho que circunscreve parcialmente o Lago Michigan, compõe-se de uma série de curvas em “S”, que, se feitas de forma aligeirada, oferecem altos riscos de acidentes. É, aliás, o que recorria, pois que os avisos de “perigo” e as sugestões de “redução” não pareciam surtir grande efeito junto aos condutores. A cidade se lançou, então, a uma solução neuropsicológica.

A partir de listras pintadas no chão, que se agrupavam à proximidade dos trechos traiçoeiros, o departamento de trânsito conseguiu passar a impressão de que a velocidade dos carros estaria aumentando, fazendo com que, instintivamente, os volantes sentissem a premente necessidade de refrear seus veículos.

Um sagaz “empurrão”, dessa vez, mais visual: valendo-se de uma ilusão, uma miragem, os idealizadores conseguiram penetrar no subconsciente dos motoristas, que, acessando seu Sistema Automático (à frente, idem, quando do item 4.3.1), correspondiam, de forma muito fluida, ao meio e às circunstâncias.

O mais importante, demarcamos, é que, ao serem aplicados, seja no âmbito da Extrafiscalidade Tributária ou em outro qualquer, os *nudges* estejam alinhados à realidade e às peculiaridades do comportamento humano.

Nesse giro, é importante ressaltar a “arquitetura de escolhas”.

4.2.3 ARQUITETURA DE ESCOLHAS

A aplicação apartada dos empurrões, devemos dizer, não chegaria para permitir lograr suas potencialidades. É preciso, sempre recorrendo a Sunstein e Thaler, projetar-lhes uma contextura, um rematado plano de ação que os enseje operar. Esse enquadramento situacional, como algures referido, é a “arquitetura de escolha”. De sua vez, o arquiteto, seja o Estado ou qualquer outro, é o chamado “agente de escolhas” (SUNSTEIN, THALER, p.3).

Vários são os componentes de uma boa arquitetura. Independentemente da forma que assumam nos casos específicos, eles devem, invariavelmente, estar compassados com as demandas da psique humana. Os principais são, acorde Sunstein e Thaler (2008): *padronizações, previsão de erros, feedback, mapping, estruturação e incentivos*. Os vejamos, sempre recorrendo ao livro base.

De início, as *padronizações* (p. 93). Pesquisas mostram que, via de regra, há uma clara tendência a permanecer com as configurações previamente oferecidas ao indivíduo. É uma questão de conforto e segurança. Assim, uma boa padronização é fundamental para uma boa arquitetura.

Na sequência, temos a *previsão de erros* (p. 96). *Humans* (como dito por Sunstein e Thaler) tendem à irracionalidade decisória e, logo, cometem erros de julgamento. Uma boa arquitetura de escolha prevê esses equívocos e é, na medida do possível, indulgente.

Há, então, o *feedback* (p. 99). Arquiteturas bem formuladas preocupam-se em mostrar ao indivíduo se ele está performando a contento ou não (tanto melhor, mostram quando se está em vias de cometer um erro).

Seguindo, há o *mapping* (p. 100), a projeção, baseada em experiências pregressas, do bem-estar (ou não) que provirá de uma escolha presente. Uma boa arquitetura de escolha oferta uma visão direta e simplificada da situação.

Por penúltimo composto, temos a *estruturação* (p. 103). Ao passo que as escolhas se tornam desafiadoras, os *humans* tendem a buscar soluções mais simples. Logo, cresce a responsabilidade dos arquitetos de, novamente, desenredar contextos.

Por fim, os *incentivos* (p. 106). Arquitetos sagazes se perguntam “quem usa”, “quem escolhe”, “quem lucra” e “quem paga” por um produto (ou serviço). Com isso, maximizam a aceitação.

Uma “má arquitetura de escolhas”, analogicamente, é aquela que, ao ser formulada, viola o chamado princípio da compatibilidade da resposta ao estímulo (“*stimulus response compatibility*”). Basicamente, é uma arquitetura que se desenha contrariamente aos instintos humanos, fornecendo sinais contrários ao que entendemos como o desejável (SUNSTEIN, THALER, 2008, p. 89).

Satisfeitos, vamos em frente, voltando-nos ao estudo da mente em si e dos seus fatores psicológicos.

4.3 AS SINUOSIDADES DA MENTE

Parece-nos o momento para, com mais atenção e especialidade, nos dedicarmos à disposição dos saberes neurocientíficos que nos apoiam. Começemos.

4.3.1 HUMANS x ECONS

Esboçamos a seguinte afirmação: os seres humanos, no tangente às suas escolhas, ações e condutas, por mais simples que sejam, são menos racionais do que se pensava. Não só isso, a apresentamos como uma das mais destacadas rubricas do trabalho, com a promessa de que a retomáramos. É o momento, afinal, de nos determos mais detalhadamente à sua substância.

Pensava-se, como dispusemos algures, que o ser humano assumia, no referente às escolhas econômicas em geral, uma posição de *homo economicus*. Essa expressão, retomando

sobredito, representaria o indivíduo que se funda, invariavelmente, na busca racional dos próprios interesses, jamais se permitindo desviar de uma lógica retilínea e questuosa. Sunstein e Thaler (2008) criaram uma expressão equivalente para designá-los (p. 7): *econs*.

À contramão dessa assunção, experimentos e pesquisas da Psicologia e da Neurociência, cadeiras até então desprezadas pelos estudos econômicos (e jurídicos), já enunciavam uma notável dinâmica cognitiva, dinâmica essa a que, enquanto seres humanos, estamos todos sujeitos: a dinâmica sistemática mental. Expliquemo-la.

A abstração humana é, primordialmente, coordenada por duas formas de pensar, uma automática e intuitiva, e, outra, racional e reflexiva (“Sistema Dual”, como dito por Daniel Kahneman em “*Thinking, Fast and Slow*”, 2011). A forma intuitiva, como se denota, funda-se em respostas rápidas e inconscientes, ao passo que a forma reflexiva é consciente, deliberada e mais lenta. Tecnicamente, são chamados Sistema Automático e Sistema Reflexivo. Eles coexistem, decerto, e até mesmo convergem em dadas situações, influenciando a seu modo.

Não há, cumpre ressaltar, forma absolutamente ruim ou absolutamente boa. O que há são situações em que uma convém e, a outra, não. Se para emprendermos a direção, por exemplo, um grau de automatismo nos serve bem, para efetuarmos decisões no campo econômico e, no caso, fiscal, a forma reflexiva seria a recomendável. Como disposto por Hugo de Brito Machado Segundo (2018, p. 641-659), sempre referenciado,

é o caso de lembrar do pensamento de Joshua Greene, que parte das ideias de Kahneman sobre “as duas formas de pensar” para comparar o cérebro humano a uma máquina fotográfica, equipada de um “modo automático”, rápido, eficiente para situações pensadas pelo fabricante, e um “modo manual”, mais lento, mas necessário em situações novas e imprevistas, para as quais o modo automático não oferece a melhor solução (MACHADO SEGUNDO, 2018, p. 641-659).

É a essa altura que passamos a redirecionar a discussão.

Repetindo, os indivíduos não são *homo economicus*. No que tange ao processo de escolhas, somos menos racionais do que apeterceria, ao que somos guiados, mormente, por nosso Sistema Automático. Enquanto consumidores, adquirentes ou contribuintes, somos *humans*. Esse fato, para além de inconveniente, pode nos causar prejuízos consideráveis. Eis o tempo em que, acorde a teoria que nos instrui, o Estado pode nos oferecer, através de boa arquitetura e bons empurrões, apoio resolutivo.

Da breve explanação, extraímos o flagrante valor de arquitetar um contexto. E, na seara das políticas públicas extrafiscais, não é distinto.

Tudo posto, voltamo-nos, afinal, ao exame específico de alguns dos fatores psicológicos aos quais nos referimos. Cabe sublinhar que, por óbvio, o ambiente psíquico não é permeado, tão somente, pelos aspectos a serem analisados. Há outros, inúmeros.

Nada na mente humana, ademais, dá-se absoluta e isoladamente. Todos esses fatores, muito ao contrário, exercem influência conjunta e simultânea nas escolhas dos indivíduos. É o que a exposição propínqua tentará demonstrar.

4.3.2 OS FATORES PSICOLÓGICOS

A relação entre Fisco e contribuinte é, como vimos, eminentemente composta por estímulos comportamentais e tomadas de decisão. Essas decisões são, como quaisquer outras, guiadas pelos assiduamente alvitados fatores psicológicos humanos. Como também se viu, excelente alternativa de atuação estatal é a implementação dos *nudges*.

Para entendermos esse processo relacional e identificarmos as melhores maneiras de formulação das políticas tributárias, faz-se mister dispor e destrinchar alguns, os que pensamos os mais relevantes (porque parecemos acessá-los marcante e recorrentemente), desses elementos anímicos. Ei-los: aversão a perdas; *status quo bias*; influência social; pertencimento; e *framing*.

Pois bem; o primeiro deles, concorde a ordem proposta.

O ser humano é, acorde estudos, essencialmente “avesso a perdas”. Mais ainda, estima-se que o nosso receio de perder algo, o que quer que seja, seja duas vezes maior que o elã por ganhá-lo. Nesse sentido, Sunstein e Thaler (2008, p. 36), com o exemplo do “experimento dos emblemas nos copos de café”.

Um grupo de universitários, de início, foi presenteado com copos de café, simples, ordinários. Deu-se que, embora os recipientes fossem iguais em dimensões, alguns, ao contrário de outros, ostentavam a insígnia da universidade à qual os estudantes pertenciam. Em momento seguinte, os sujeitos foram incentivados a, os que não possuíam insígnias, comprá-las, e, os que as detinham, vendê-las. Os estudiosos observaram que o preço pedido era, constantemente, o dobro do preço oferecido. Quem iniciava a experiência com um copo embletrado demonstrava desconforto com a possibilidade da perda; os outros, de sua vez, não externavam grande ímpeto de aquisição.

Esse experimento, replicado inúmeras vezes, e com grupos de controle distintos, demonstrou, afinal, que, para que se admita dispor de um bem, temos de ter a perspectiva real de angariar vantagem duas vezes maior. Daí “aversão a perdas”.

O “medo de perder”, seguem Sunstein e Thaler (2008), pode, por vezes, funcionar como um auto empurrão, arrefecendo atitudes deletérias. Por outras, entretanto, esse temor induz à inércia e à manutenção da situação, fazendo com que os indivíduos não tomem posturas que, fossem seres integralmente racionais, assumiriam.

Correlato, o nosso segundo fator.

Pesquisas mostram que, regra geral, há uma clara tendência a que nós, seres humanos, permaneçamos com as padronagens, paradigmas ou moldes que nos sejam apresentados, ainda que existam inúmeras outras escolhas possíveis. Eis, vejamos, o outrora referenciado “*status quo bias*” (SAMUELSON e ZECKHAUSER, em 1988).

A manutenção da situação, a inércia e a continuidade relacionam-se diretamente ao conforto e à segurança oferecidos pelas padronizações. É o que, no meio comportamental, chama-se de “*Yeah, whatever*”; algo como “já que está assim, que assim permaneça”. Os telespectadores, por exemplo, patenteiam clara inclinação ao manutenção do canal televisivo em que se encontram, como observado pelos responsáveis pelas grades de programação da NBC. De forma símile, as assinaturas de periódicos que, por demandarem uma manifestação explícita para serem interrompidas, tendem a perdurar, ainda que inúteis para o remetente (SUNSTEIN, THALER, 2008, p. 38).

Nosso terceiro fator, importantíssimo, é a “influência social”. Insta dizer, o seu subsequente, o fator “pertencimento”, guarda-lhe estreita ligação. Assim sendo, parece-nos produtivo que os versemos conjuntamente.

A “influência social” opera, basicamente, mediante dois gatilhos: *informação* e *pressão*. Muitas vezes, apenas a notícia de que as outras pessoas têm adotado determinada posição, ou de que têm praticado dada conduta, basta para que um indivíduo se sinta exortado à reprodução. Receosos do que a sociedade possa pensar sobre nós, para que evitemos atritos, sentimo-nos pressionados a nos adequar. Informar e pressionar são, via de regra, ótimos *nudges*. O meio, nesses termos, influi.

Isso posto, surge a questão: porque nós, seres humanos, somos tão naturalmente influenciados pela sociedade? A resposta é: em muito, por nossa necessidade de “pertencimento”, de nos conformarmos e sermos aceitos como parte de um todo (concorde

Cialdini, Arma da Aprovação Social). Ao menos é o que, logicamente, pode-se extrair dos experimentos realizados por Solomon Asch, nos anos 50, replicados mais de uma centena de vezes, em diferentes contextos (SUNSTEIN, THALER, 2008, p. 60).

Testes propositalmente simples, quase psicotécnicos, mediram o quanto um sujeito se sentia “compelido” a concordar com os demais membros de um grupo. Quando eram levados a acreditar que a coletividade escolhera uma opção, ainda que essa resposta se apresentasse manifestamente equivocada, observou-se grande preocupação em não ir de encontro à opinião geral. Mesmo cometendo erros muito óbvios, entre 20% e 40% dos voluntários mantinham-se resolutos. O arreio de desapontar o grupo, de não pertencer, era latente. Quando as respostas eram dadas anonimamente, entretanto, o contrário se viu: o índice de acertos despontou.

Excelente exemplo de como se pode, via *nudges* e neurociência, incentivar com sucesso, é a campanha “DON’T MESS WITH TEXAS!” (SUNSTEIN, THALER, 2008, p. 64). O Estado, há muito, vinha frustrando-se com a inépcia de seus apelos para que os motoristas não emporcalhassem as estradas. Embora dispendiosos e bem publicitados, os anúncios falhavam quase absolutamente, e as rodovias permaneciam sordícias.

Perspicazmente, o Departamento de Transportes do Texas resolveu recorrer aos fatores da “influência social” e do “pertencimento”, empregando a neuropsicologia e criando um “empurrão”: arquitetando a máxima “não mexa com o Texas”, intensamente propagandeada por personalidades do esporte e da música, construiu-se a ideia de um grupo uno, que se influencia a si mesmo a partir dos seus componentes, os texanos. No primeiro ano, viram-se estradas 29% mais limpas; no quinquênio seguinte, 72%¹¹.

Como descrito por Robert Cialdini, Ph.D. em “*Pre-suasion: a Revolutionary Way to Influence and Persuade*” (Pré-suasão), parece ter havido, aqui, um forte apelo emocional ao sentimento de união regional (CIALDINI, 2016, p.186).

Lançada nas primícias dos anos 2000, a campanha perdura até os dias atuais, tendo sido, inclusive, eleita como *slogan* favorito entre os cidadãos estadunidenses.

Por último dentre os fatores selecionados, há o chamado *framing*.

“*Framing*”, em tradução direta, é “emolduração”. Em denotativo, significa disposição, organização, ordem ou enquadramento. Disposição, vejamos, de qualquer sentença, sugestão, anúncio ou ato. A maneira através da qual se comunica, em suma. Estudos neurocientíficos

¹¹ Dados disponíveis, como apontado por Sunstein e Thaler (2008, p. 64), em www.dontmesswithtexas.org.

demonstram que, para a mente humana, a forma como se fala pode lograr, muitas vezes, mais destaque do que o próprio conteúdo da interlocução (SCHAFER, Ph.D., KARLINS, Ph.D., 2015, p.140). Mesmo que as variações de uma mesma informação carreguem teor idêntico, tendemos a respondê-las diversamente, como se estímulos dessemelhantes fossem.

O *framing* é um aspecto psicológico poderoso, e, como os demais, deve sempre ser considerado quando se “empurra” os indivíduos. É, poderíamos dizer, um dos mais imperiosos dos fatores mentais, servindo, como será sublinhado ao final dos escritos, como um potencializador. Apetece-nos, por ora, dois exemplos rápidos, apenas para solidificar a assimilação.

Dizer que 90% dos pacientes reagem bem a uma intervenção cirúrgica é, notadamente, mais estimulante do que dizer que 10% reage mal, ainda que os dados estatísticos carreguem o mesmo significado; a chance de se aderir ao tratamento é, na primeira disposição, consideravelmente aumentada (SUNSTEIN, THALER, 2008, pág. 39). Valorizamos pequenas chances - especialmente se negativas.

Em vez de estipular um acréscimo no preço para compras no cartão, deverá ser muito mais produtivo fantasiar um desconto para compras no dinheiro. Aqui, notemos, o *framing* se conecta ao fator “aversão a perdas”; a probabilidade de que os consumidores efetuem as compras em espécie é, também, avolumada (SUNSTEIN, THALER, 2008, pág. 40).

Esperando tê-los descrito a contento, saímos dos fatores psicológicos e adentramos em item igualmente ponderoso: o *backfire*.

4.3.3 BACKFIRE, O EFEITO REVERSO

Temos, no decorrer da nossa interlocução, atido-nos ao fato de que, para que a Extrafiscalidade seja plenamente gozada, é preciso municia-la com os saberes econômicos comportamentais. Essa é, repetimos, a asserção central a justificar nossos esforços. Até então, esmiuçando-a, expusemos conceitos iniciais e os correlacionamos. Noticiamos nossa tese e a suplementamos com uma solução. Até mesmo nos atrevemos pelos mistérios da mente humana. Cabe, afinal, mostrarmos os perigos de um incentivo, extrafiscal ou não, impensado e mal construído; cabe, pois, enfatizarmos o “porque os *nudges*, porque arquitetá-los”. Vamos ao *backfire*.

Temos, à exaustão, advogado pelo alargamento das bases jurídico-científicas, para que se use a Economia Comportamental de modo complementar ao Direito. Nesse mister,

alvitramos a utilização bem dimensionada dos *nudges*, dadas as minúcias da mente. Assim o propusemos, veja-se bem, justamente para que as políticas públicas extrafiscais, nosso foco, não se possam virar contra as pretensões governamentais, resultando em comportamentos e cenários sociais indesejados. Essa é, cirurgicamente, a definição de *backfire*. Traduzindo rudemente, chegaríamos à expressão “tiro pela culatra”. É, como constante do título do presente item, um efeito reverso, contrário ao pretendido.

Samuel Bowles (2016), professor e economista estadunidense, elege três razões pelas quais incentivos impensados podem gerar efeitos reversos. Vê-las-emos detidamente, ofertando, a partir de demonstrações técnicas, ilustração e concreção. À primeira.

Iniciando o raciocínio, há o que o autor chama de *desligamento de sentimentos morais*. É, em termos mais simples, um distanciamento, pelo ser humano, das suas percepções de correção e probidade. Quando um agente de escolhas estabelece, por exemplo, uma penalidade pecuniária, a carga moral de uma eventual falta pelo indivíduo é, em sua mente, reduzida, por parecer que o pagamento da multa a passaria a justificar. Torna-se, internamente, uma questão meramente econômica.

Bowles, no que atine a essa primeira razão, traz-nos um caso paradigmático (BOWLES, 2016).

Uma creche situada em Haifa, Israel, vinha tendo problemas com pais que, atrasando-se para buscar seus filhos, faziam com que a escola incorresse em custos adicionais, uma vez que seus funcionários se viam obrigados a permanecer após o horário ordinário de funcionamento. A panaceia encontrada foi a estipulação de uma multa a ser paga pelos retardatários. Como se observa na Extrafiscalidade Tributária, ousando erguer paralelo, a intenção da creche não teria sido a de arrecadação, mas a de desencorajar a “conduta de atrasar-se”. Todavia, à contramão do que se poderia esperar, os atrasos se tornaram mais corriqueiros, impetuosos e, ao fim e ao cabo, irreversíveis.

Houve, poderíamos arriscar, o *desligamento de sentimentos morais*. Os progenitores, que sempre estiveram cientes de seu mau proceder, encontraram, no pagamento da penalidade, uma justificação para mais se demorarem. Foi, nas palavras de Hugo de Brito Machado Segundo, “como se o atraso não fosse mais considerado errado, desde que estivessem pagando por isso” (MACHADO SEGUNDO, 2018, pág. 641-659).

A segunda regra, na sequência, consubstancia-se na *transmissão de uma mensagem negativa*. Quando uma ideia deletéria (desconfiança ou suspicácia, por exemplo) é passada

através de alguma providência, sugestão ou ordem, o cometimento da falta ganha contornos de rebeldia. Mesmo os indivíduos que, anteriormente, não faltavam, passam a fazê-lo como forma de protesto.

Bowles, aqui, nos apresenta nova situação: o caso dos funcionários da fábrica da General Electric (BOWLES, 2016).

Desconfiados de que os empregados estivessem levando as ferramentas ao irem para casa, os superiores determinaram que se as trancassem ao final do expediente, procedimento acompanhado atentamente por um supervisor. Esperavam, certamente, que esse suposto transporte restasse definitivamente suplantado. Muito ao contrário, o sumiço dos apetrechos passou, aí sim, a crescer, e de forma marcante.

A mensagem de desconfiança que os responsáveis pela fábrica passaram com a medida resultou, indubitavelmente, em uma sensação de rebeldia por parte dos funcionários. Porque considerados indignos de confiança, mesmo aqueles que não compartilhavam dos atos de delinquência deram-se à sua prática.

O terceiro apontamento de Bowles, por fim, liga-se à *sensação de perda de autonomia pelo sujeito*. Quando se incentiva uma conduta que seria naturalmente assumida pelo indivíduo, pode-se passar uma desconfortável sensação de redução de sua autonomia. O sujeito sente-se controlado e, então, atua deliberadamente na contramão, a fim de, na sua concepção, retomar seu alvedrio. É o que se pode dar, acorde Bowles (2016), mesmo com crianças ainda muito jovens. Com efeito, é o que se observou em alguns estudos.

Petizes que, até então, demonstravam solicitude em tarefas as mais várias, passaram a mostrar menos entusiasmo quando recompensados com brinquedos. Da mesma forma, crianças que passaram a ser premiadas pelos seus desenhos, os quais faziam, antes disso, de bom grado, espontaneamente. As artes remuneradas foram, para além de menos frequentes, em menor qualidade. A inspiração para produzi-las, notemos, foi subvertida.

O potencial destrutivo de incentivos afobados não mais nos deve impressionar. Como temos dito, os fatores psíquicos ínsitos a nossa espécie não nos deixa ser *homo economicus*. Enesimamente, nossa tese: enquanto contribuintes, o mesmo se aplica. A Extrafiscalidade, para que melhor atinja seus objetivos, deve ser alicerçada, também, na Economia Comportamental; via *nudges*, e assentados em boa arquitetura de escolhas.

4.4 INTERCONEXÕES APLICADAS

Antes de concluirmos, obrigamo-nos, para que se tangibilize o trabalho, a lidar o que, no título, chamamos de “interconexões aplicadas”; ou seja, comprometemo-nos a fornecer imagens da praticidade da nossa tese. Aqui, a melhor técnica é, sem dúvidas, a atividade criativa: suscitemos exemplos factíveis, que demonstrem que se poderia, em se optando pelos *nudges*, melhorar os efeitos - ou evitá-los negativos - das políticas públicas extrafiscais (lembramos que, de fato, já há incentivos tributários na legislação brasileira. O que buscaremos fazer é, indo além, uma análise mais estrutural, mais voltada aos “empurrões”). Por primeiro, dois de que já nos valem acima, os quais prometemos aprofundar.

Se a União vê com maus olhos a situação da indústria interna de grãos, desejando solidificá-la, a mera majoração do Imposto de Importação, como propusemos anteriormente, poderia não ser a opção mais recomendável. Haveria mesmo a probabilidade de *backfire*, uma vez que os mercados poderiam sentir vilipendiada a sua autonomia.

Alternativa menos arriscada seria, imaginemos, através de um convênio com os Estados, oferecer um desconto no Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, válido, apenas, relativamente aos insumos pátrios. Insistindo em adquirir os grãos alienígenas, os comerciantes somente “perderiam” a oportunidade, intactos seus juízo e liberdade de escolha. Trazendo à baila o fator “aversão a perdas”, o governo se valeria da Extrafiscalidade de modo mais suave, menos abrupto e, portanto, menos suscetível a reviravoltas.

Na mesma linha, o aumento subitâneo do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços sobre os cigarros (ou o Imposto Seletivo Federal, caso verificado), que poderia fazer despertar a rebeldia dos consumidores. Abordagem mais perspicaz seria, noutra giro, minorar o tributo relativo a gomas de nicotina, acenando com um desconto em seu preço, e orientar os lojistas a dispô-las em primeiro plano, como que sugerindo, sutilmente, um padrão de consumo. Um arquiteto mais obstinado informaria, em apêndice, as altas taxas de aceitação do produto pela população fumante.

Certamente, muitos dos tabagistas, os nutantes, ao menos, sentir-se-iam convidados a aquiescer ao incentivo e, a dependência, deixar-lhe. Aversão a perdas, *status quo bias* e influência social.

Os retratos são diversos.

Assumamos que, desgostosa com a qualidade do ar na sua capital, a administração de um ente federativo estadual se dê a uma solução de ordem extrafiscal. Acreditando que modificações atinentes à frota automobilística auxiliaria na purificação aerossférica, resolve

acrescer o Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores dos motoristas que, havendo-os mais potencialmente poluentes, não lhes tenham instalado catalisadores. Acorde nosso estudo, um possível equívoco.

Como nos mostrou Samuel Bowles, a chance de os sujeitos desligarem-se de seus sentimentos morais é considerável, ao que passariam, em pagando a penalidade, a se ver desculpados pela sua quota de poluição. Poderiam, inclusive, poluir mais intensamente.

Optação mais profícua se mostraria, por exemplo, ao invés do acréscimo exacional, fornecer um desconto periódico para os proprietários que houvessem efetuado a instalação dos catalisadores. Os que não o tivessem feito, perdê-lo-iam. Novamente, recorrer aos influxos sociais seria um bom adendo; divulgação de uma alta taxa de adesão, vejamos.

Um apêndice: o *framing*, como podemos notar, é fundamental. Destacamo-lo algures, o fazemos novamente. Sigamos, dando dois exemplos mais.

O governo federal, desejoso de aquecer dado setor da economia, decide recorrer a terapêutica extrafiscal: aventa-se, por determinado período de tempo, a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados relativo às suas linhas de produtos; a linha de eletrodomésticos, fantasiemos. Há que, por outro lado, quer-se incentivar, particularmente, a aquisição daqueles que ostentem o Selo Procel “A” e “B”, benéficos ao meio ambiente, mas, habitualmente, mais onerosos.

Postura multíscia seria, pensemos, fixar uma progressão diretamente proporcional de alíquotas: maior a eficiência no consumo, maior a redução correlata; menor a economia, menor a liberalidade. Alguns dos consumidores, os mais essencialmente avessos a perdas - do maior desconto, no caso -, achar-se-iam inclinados à aquisição dos produtos mais destros, ainda que, mesmo com preço reduzido, fossem mais custosos.

Não se faria, por outro lado, distinção tão escancarada entre fornecedores, o que poderia, quanto aos de itens menos eficientes, dificultar-lhes a subsistência no mercado; nada mais contraproducente. Tal política poderia, inclusive, acicatá-los à melhor adequação das suas linhas de produção.

O setor econômico almejado seria, de modo geral, aquecido; particularmente incentivado veríamos, por sua vez, o consumo consciente.

Por fim, para que nos permitamos encaminhar para as conclusões, exemplificação trazida por Flávia Ávila e Fernando Meneguín (2015, pág. 215):

[...] relativamente às probabilidades, o cidadão médio dá valor a pequenas probabilidades (por isso vários jogam na loteria!). Assim, uma campanha divulgando que a Receita Federal irá aumentar a fiscalização, mesmo que seja improvável de o cidadão cair na malha fina, pode gerar mais retorno em termos de arrecadação do que efetivamente aumentar os tributos (ÁVILA, MENEGUIN, 2015, pág. 215).

Em todas as situações suscitadas, observe-se e recorde-se, vislumbramos a busca pela justiça social, pelo desenvolvimento nacional e pela redução das desigualdades econômicas (em suas variadas formas), conforme expostos algures. A Extrafiscalidade Tributária não perde sua essência, notemos. Apenas lhe é creditada um panorama distinto.

5 CONCLUSÃO

A fim de potencializar o momento conclusivo, procedamos a uma breve retomada, focada, apenas, no que há de imprescindível à correta assimilação da tese. Redestaque-se, antes de mais nada, a sua qualidade interdisciplinar. Segue o bosquejo.

Como vimos, a Extrafiscalidade Tributária opera influenciando, através do manejo dos tributos, as condutas e comportamentos dos contribuintes. É, assim, um instrumento socioeconômico, uma maneira de política pública.

Vimos, também, que tais condutas e comportamentos são, mormente, guiados por fatores psicológicos subconscientes, que nos afastam, enquanto seres humanos, de decisões absolutamente racionalizadas. Em sendo assim, preocupar-se com essas variáveis deve nos parecer, a estudiosos e governantes, extremamente frutuoso.

Buscamos, portanto, dissecar alguns desses fatores internos, os que consideramos, por que recorrentemente acionados, os mais importantes. Repise-se, nesse sentido, a valia dos estudos realizados pelos autores referenciados ao longo do texto.

De tudo, compreendemos que a Economia Comportamental, ciência que se dedica à cognição das tendências e dos caminhos da mente humana, afigura-se como ferramenta precisa para que se possa maximizar os efeitos pretendidos pelas políticas extrafiscais. Voltamo-nos, nessa esteira, a apresentar as imediatas interconexões entre as duas áreas de conhecimento, expondo, via exemplos factíveis, de que formas ambas podem cooperar.

Quisemos expor, também, a correta forma de edificação dessas estratégias cooperativas: a *arquitetura de escolhas*. Arquitetura porque, acorde ressaltado, o processo construtivo deve ser cuidadosamente calculado, de forma que os incentivos possam, efetivamente, alcançar os contribuintes.

A análise acerca do chamado *backfire* não terá sido menos imperiosa. Vimos que, assim como podemos ser positivamente influenciados por incentivos subconscientes, é possível, se nos sentirmos desautorizados, que tendamos à insurgência. Eis, como disposto, recato necessário aos formuladores das políticas extrafiscais.

Por fim, cumpre-nos repisar que, embora possa haver críticas relativas a uma suposta exacerbação interventiva, os *nudges* são, por essência, não forçosos, sutis e, por muitas vezes, de adesão opcional. Assim, se bem executados, não há que se falar em desrespeito à esfera autônoma dos indivíduos, mas, apenas, em uma otimização decisória.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAÚJO, Cláudia de Rezende Machado de. **Extrafiscalidade**. Brasília, 1996, pág. 6.
- ATALIBA, Geraldo. **IPTU: progressividade**. Revista de Direito Público, v. 23, n. 93, 1990, p. 233-238.
- ÁVILA, Flávia. ÁVILA, Marcos. **Como e quando surgiu?** Portal Economia Comportamental, 2014.
- ÁVILA, Flávia. BIANCHI, Ana Maria. **Guia de Economia Comportamental e Experimental - Organização**. Portal Economia Comportamental, 1ª edição, 2015.
- BRASIL. Presidência da República - Casa Civil. **Código Tributário Nacional**. Brasília, 1966.
- BRASIL. Presidência da República - Casa Civil. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.
- BRASIL. Presidência da República - Casa Civil. **Lei nº 12.715**. Brasília, 2012.
- BOWLES, Samuel. **The Moral Economy: why good incentives are no substitute for good citizens**. New Haven: Yale University Press, 2016.
- CIALDINI, Ph.D., Robert. **Pre-suasion: a Revolutionary Way to Influence and Persuade**. Simon & Schuster, 2016.
- CORATTO, Bruno Pinto. **O fenômeno extrafiscal no sistema tributário brasileiro**. Revista Eletrônica Âmbito Jurídico, 2012.
- DUTRA, Fábio. **Código Tributário Nacional Comentado**. 2ª Edição, Estratégia Concursos, 2019.
- FALCÃO, Raimundo Bezerra. **Tributação e mudança social**. Rio de Janeiro: Forense, 1981, pág. 118.
- KAHNEMAN, Daniel. **Thinking, Fast and Slow**. Farrar, Straus & Giroux, 1ª edição, 2011.
- LIMA, Sophia Nóbrega Câmara. **A Extrafiscalidade à luz do sistema constitucional brasileiro**. Boletim Científico ESMPU, Brasília, a. 11 - nº39, p. 215-236 - jul./dez. 2012.
- MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Ciência do direito tributário, economia comportamental e extrafiscalidade**. Revista Brasileira de Políticas Públicas, vol. 8, nº2, 2018, p. 641-659.

PEREIRA RIBEIRO, Márcia Carla. DOMINGUES, Victor Hugo. **Economia comportamental e direito: a racionalidade em mudança.** Revista Brasileira de Políticas Públicas, vol.8, nº2, pág. 457, 2018.

SAMSON, Alain. **The Behavioral Economics Guide.** Behavioral Science Solutions, 2017.

SCHAFFER, Jack. KARLINS, Marvin. **The Like Switch: An Ex-FBI Agent's Guide to Influencing, Attracting, and Winning People Over.** Simon & Schuster, 2015.

SUSNTEIN, Cass. THALER, Richard. **Nudge - Improving Decisions About Health, Wealth and Happiness.** Penguin Books. New International Edition. 2009.

Ficha catalográfica elaborada através do programa de geração automática da Biblioteca Universitária da UFJF, com os dados fornecidos pelo autor

Canuto, Brandon Ferrari.

Extrafiscalidade Tributária e Economia Comportamental /
Brandon Ferrari Canuto. -- 2020.

35 p.

Orientador: Leonardo Alves Correa

Co-orientador: Rodrigo Costa Yehia Castro

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) - Universidade
Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Direito, 2020.

1. Extrafiscalidade Tributária. 2. Economia Comportamental.
3. Políticas Públicas . 4. Nudges. I. Correa, Leonardo Alves,
orient. II. Castro, Rodrigo Costa Yehia, co-orient. III. Título.