

Economia comportamental aplicada ao Poder Judiciário: o uso da arquitetura das escolhas para incrementar a eficiência do processo de execução fiscal

Rodrigo Martins Faria*

RESUMO: No contexto do fenômeno da explosão de litigiosidade, em que as execuções fiscais correspondem a 36% das ações em tramitação, além de representarem, sozinhas, 68% das execuções, a economia comportamental surge como importante aliada para contribuir com a eficiência do sistema de justiça. A partir da perspectiva da arquitetura das escolhas, que propõe intervenções capazes de induzir o comportamento das pessoas, propõe-se neste artigo a aplicação de *nudges*, como é conhecida a técnica, na cobrança da dívida ativa. Para tanto, foram analisadas algumas experiências, como o projeto desenvolvido pelo (011).lab da Prefeitura da cidade de São Paulo para a cobrança de IPTU.

Palavras-chave: Execução fiscal. Cobrança de dívida ativa. Economia comportamental. Arquitetura das escolhas. Eficiência do sistema de justiça.

1 Introdução¹

Segundo o relatório *Justiça em Números*, de 2021,² do Conselho Nacional de Justiça, o Brasil conta atualmente com um contingente processual aproximado de quase 80 milhões de processos.

Richard Susskind (2019), em *On-line courts and the future of justice*, cita o caso do Brasil como exemplo mundial de explosão do fenômeno da litigiosidade, figurando em primeiro lugar no mundo em número de processos, seguido da Índia, com 25 milhões de processos.

O detalhe é que o Brasil tem uma população de pouco mais de 200 milhões de habitantes, ao passo que a população da Índia beira 1,5 bilhão de habitantes. Ou seja, temos, no Brasil, uma taxa de aproximadamente um processo para cada dois habitantes — ou um processo para cada habitante economicamente ativo,

* Especialista em Direito Público pela Uniderp. Pós-Graduando em Inovação pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Enfam. Juiz auxiliar da 1ª Vice-Presidência do Tribunal de Justiça de Minas Gerais - TJMG. Coordenador do Centro de Inteligência e do Laboratório de Inovação (UAI-Lab), do TJMG. Pesquisador externo do PPGD do Mestrado da Enfam nas linhas de pesquisa Precedentes Qualificados, Demandas Repetitivas e Centros de Inteligência (GEPDI 3) e Tecnologias Disruptivas e Inteligência Artificial no Direito (GEPDI 7).

¹ Cf. FARIA, 2021, p. 1-2.

² Relatório *Justiça em Números*, de 2021, divulgado pelo Conselho Nacional de Justiça, com dados referentes ao ano de 2020.

aproximadamente — ao passo que a Índia tem uma taxa aproximada de um processo para cada 50 habitantes.

As causas desse fenômeno de explosão de litigiosidade são atribuídas a diversos fatores, embora alguns possam ser considerados predominantes, como o acesso irrestrito e universal à justiça e o excesso de produção legislativa, ao neopositivismo e à força normativa dos princípios jurídicos — com consequente ampliação da efetividade dos direitos fundamentais.

Independentemente das causas que contribuíram para esse fenômeno, o crescimento da litigiosidade em uma escala sem precedentes, ultrapassando a capacidade de resposta do Poder Judiciário, acarreta a morosidade na prestação jurisdicional, com consequente violação ao princípio constitucional da razoável duração do processo.

Nesse cenário, a resolução de litígios no sistema de justiça tem se revelado cada vez menos viável, mais morosa e dispendiosa. A busca por um processo judicial efetivo reclama o desenvolvimento de modelos alternativos de solução de conflitos.

Dentro desse imenso contingente processual, as execuções fiscais são apontadas como o principal fator de contribuição para a morosidade do Judiciário, correspondendo a 36% das ações em tramitação no Judiciário, além de representarem, sozinhas, 68% entre as execuções, com uma taxa média de congestionamento de aproximadamente 87% (BRASIL, 2021, p. 175-176).

Afinal, por que os índices de adimplemento da dívida tributária são tão baixos? Há algum meio de incentivar as pessoas a adimplirem voluntariamente suas dívidas tributárias, evitando o ajuizamento de execuções fiscais, ou mesmo fomentar esse adimplemento na fase judicial de execução fiscal e assim desafogar o assoberbado sistema de justiça?

Daí, surge a necessidade de criação de um novo modelo processual que considere a utilização de técnicas da arquitetura das escolhas, entre elas os *nudges*, para o enfrentamento do fenômeno da explosão da litigiosidade,³ notadamente para incentivar o adimplemento voluntário das dívidas tributárias nas fases administrativa

³ “A crise da Justiça, representada especialmente por sua inacessibilidade, lentidão e custo, põe imediatamente em destaque o primeiro objetivo almejado pelo renascer da conciliação extrajudicial: a racionalização na distribuição da Justiça, com a subsequente desobstrução dos tribunais, pela atribuição da solução de certas controvérsias a instrumentos institucionalizados de conciliação, ainda que facultativos.” (RAMOS, 2019, p. 1).

e judicial, como forma de reduzir o imenso volume de execuções fiscais em tramitação e também a taxa de congestionamento decorrente da falta de solução das execuções fiscais ajuizadas e em tramitação no Poder Judiciário.

2 A execução fiscal⁴

Historicamente, a execução fiscal representa um grande gargalo para o Poder Judiciário brasileiro, sendo apontada como a principal causa para a morosidade do Judiciário.

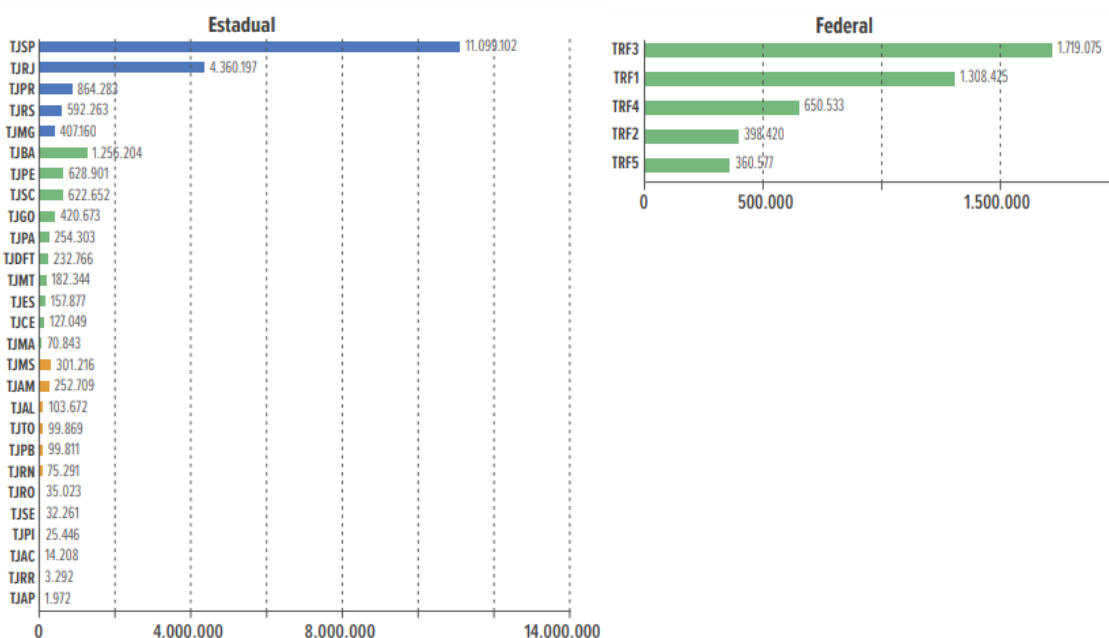


FIGURA 1 - Total de execuções pendentes no Brasil.
Fonte: BRASIL, 2021, p.177.

As execuções fiscais somam 36% dos processos em tramitação no sistema de justiça e correspondem sozinhas a aproximadamente 68% do total das execuções pendentes, a maioria delas na Justiça Estadual, que concentra 83% dos casos.

⁴ Cf. BRASIL, 2021, p. 175-182, *passim*.

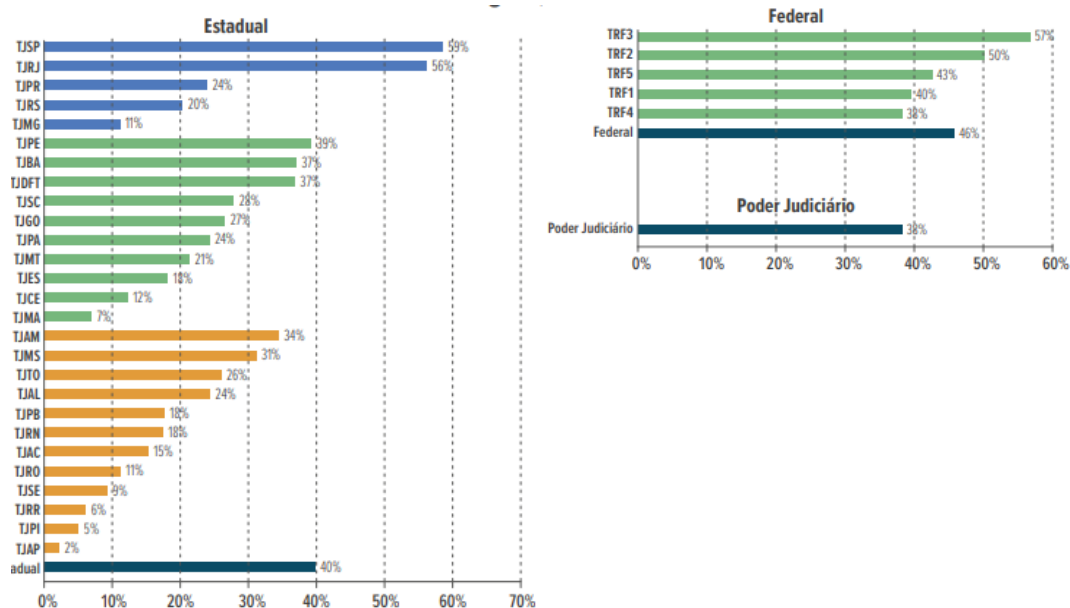


FIGURA 2 - Total de execuções pendentes no Brasil.

Fonte: BRASIL, 2021, p. 178.

O efeito desses processos nos acervos é mais significativo na Justiça federal e estadual. Na Justiça federal, os processos de execução fiscal correspondem a 46% do acervo total de primeiro grau (conhecimento e execução), representando, na Justiça estadual, 40% do acervo.

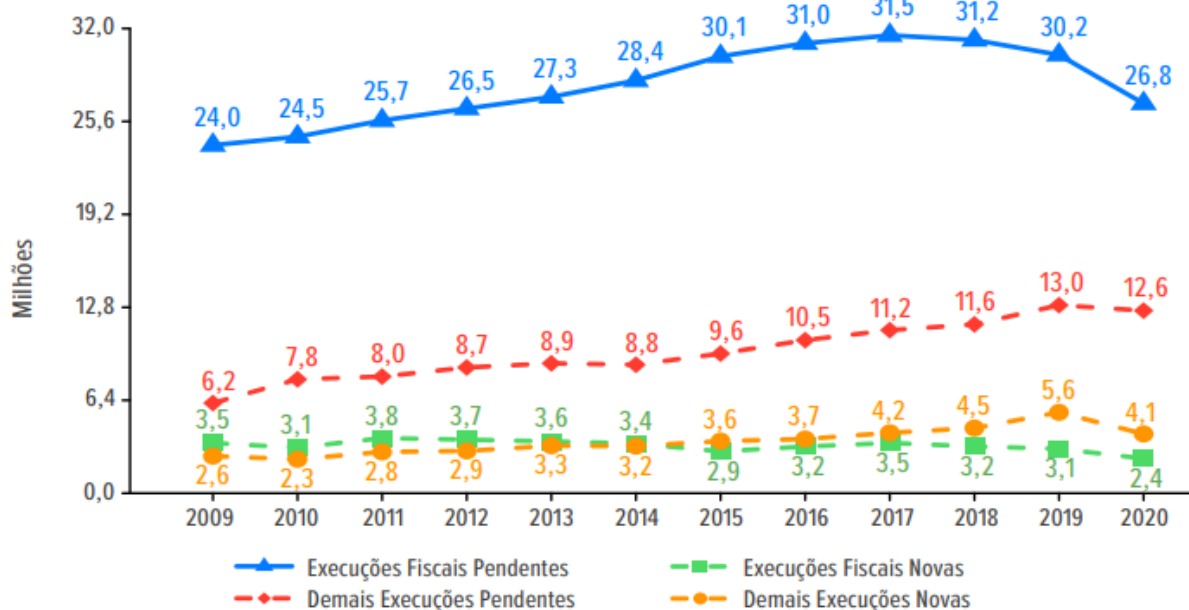


FIGURA 3 - Série histórica do impacto da execução fiscal nos processos novos e pendentes.

Fonte: BRASIL, 2021, p. 179.

Porém, se observarmos bem, a execução fiscal é, na verdade, apenas a segunda fase da atividade estatal de cobrança do crédito tributário, pois a execução fiscal somente aporta no Judiciário após a frustração das possibilidades de cobrança na via administrativa.

Dessa forma, o processo judicial de execução fiscal configura uma atividade redundante, que replica os mesmos atos processuais praticados na fase administrativa com o objetivo de localizar o devedor ou o patrimônio do devedor para a satisfação do crédito tributário.

Como o crédito tributário não foi satisfeito na via administrativa, as cobranças que são ajuizadas no Poder Judiciário acabam por ter menor probabilidade de êxito. Por essa razão, a execução fiscal tem um impacto muito grande na denominada taxa de congestionamento do Judiciário, representando atualmente 87%⁵ do índice.

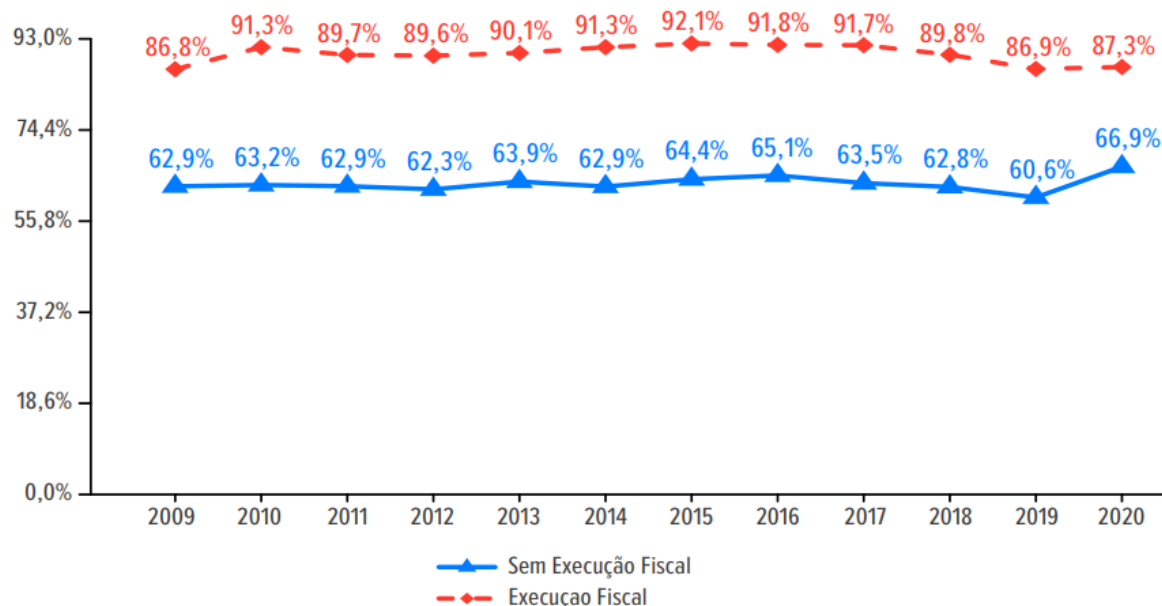


FIGURA 4 - Série histórica do efeito da execução fiscal na taxa de congestionamento total.
Fonte: BRASIL, 2021, p. 179.

⁵ “Ou seja, de cada cem processos de execução fiscal que tramitaram no ano de 2020, apenas 13 foram baixados. Desconsiderando esses processos, a taxa de congestionamento do Poder Judiciário cairia em 6,1 pontos percentuais, passando de 73% para 66,9% em 2020.” (BRASIL, 2021, p. 176).

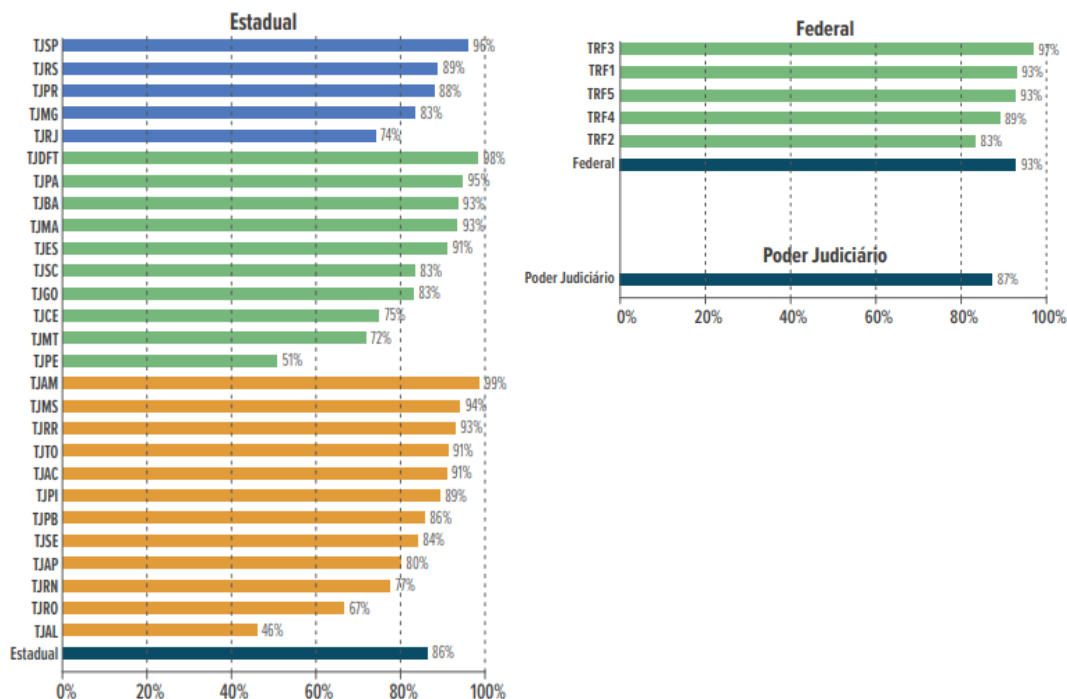


FIGURA 5 - Taxa de congestionamento na execução fiscal, por tribunal.
Fonte: BRASIL, 2021, p.180.

Além disso, o processo de execução fiscal tem um tempo médio de vida de aproximadamente oito anos, sendo os tribunais federais com média de 11 anos e a Justiça estadual com média de sete anos e 10 meses (vide figura abaixo).

Se desconsiderássemos a execução fiscal, o tempo médio de tramitação das execuções no sistema de justiça baixaria apenas três anos.

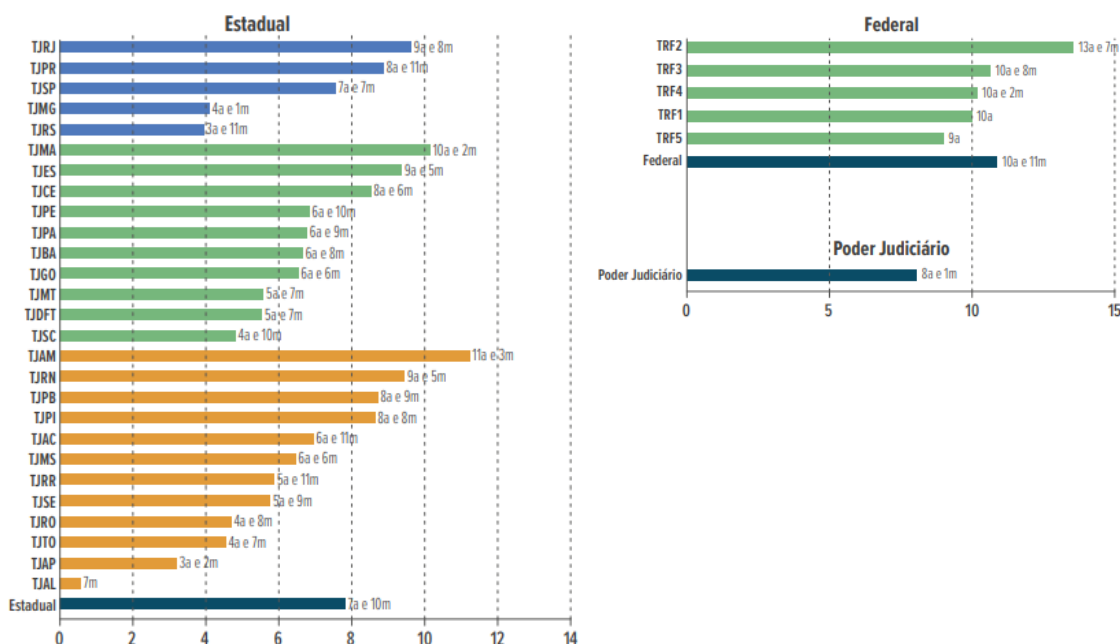


FIGURA 6 - Tempo de tramitação do processo baixado na execução fiscal, por tribunal.
Fonte: BRASIL, 2021, p. 182.

Nesse cenário, a potencial racionalização decorrente do uso da economia comportamental, através de técnicas de arquitetura das escolhas, propõe esse novo paradigma de solução adequada de conflitos e tem sinalizado para um novo marco de governança na gestão do fenômeno da multiplicação de demandas, especialmente em relação às denominadas demandas repetitivas ou de massa, traços do denominado fenômeno da explosão de litigiosidade.

Para contornar algumas das limitações dos sistemas convencionais de Resolução Alternativa de Conflitos - ADR, propõe-se, no presente artigo, a utilização da economia comportamental e de técnicas de arquitetura das escolhas, os *nudges*, criando-se, com isso, um novo paradigma para a resolução alternativa de conflitos.

3 Economia comportamental e arquitetura das escolhas⁶

As pessoas tomam decisões o tempo todo. Porém, essas decisões não são tão racionais quanto se propõe. Por vezes, os seres humanos não tomam a melhor decisão, pois nem sempre conseguem fazer uma escolha refletida e cuidadosa entre as alternativas disponíveis.⁷

Na verdade, as pessoas são influenciadas pelo que se lembram, pelos valores que fizeram parte da sua educação e, portanto, orientam as suas preferências, além da influência do ambiente sociocultural em que estão inseridas (CESAR, 2020). A partir desses elementos, as pessoas se utilizam, no processo de tomada de suas decisões, daquilo que Daniel Kahneman denomina de atalho cognitivo.⁸

⁶ Cf. FARIA, 2021.

⁷ “Thaler e Sunstein (2008) chamam a atenção para diferentes fatores que influenciariam o processo de escolha — sensível a variáveis múltiplas —, como a facilidade para optar por um ou outro curso de ação, a saliência na apresentação de uma dada informação relevante e a conformidade em relação ao grupo social no qual o sujeito se insere. A visão de indivíduo de que partem os economistas comportamentais supõe que a influência sobre situações de escolha é contínua e ubíqua, isto é, trata-se de algo que ocorre a todo momento, e independentemente de planejamento prévio. É esse reconhecimento da sensibilidade do agente a variáveis de contexto — variáveis capazes de afetar a racionalidade na tomada de decisão.” (ROCHA, 2021, p. 2).

⁸ “Sob a ótica do processamento da informação para a decisão tem-se adotado o modelo dual para decisão, que aponta dois sistemas distintos: o automático, denominado por Kahneman como sistema 1, no qual as informações são processadas de forma rápida e o sujeito não necessariamente tem consciência dos passos que o levaram à decisão; o racional, denominado sistema 2, no qual as informações são processadas de forma analítica, demandando algum tempo para análise das

Considerando-se esses fenômenos, a economia comportamental surge como campo da ciência que se dedica a estudar de que forma os fatores psicológicos, emocionais, cognitivos, econômicos e sociais influenciam o modo como as instituições e as pessoas tomam as suas decisões, investigando a correlação e as consequências dessas decisões sobre os comportamentos humanos nos variados ambientes (KAHNEMAN, 2012).

Dentro desse grande campo de investigação científica, que é a economia comportamental,⁹ encontramos a chamada arquitetura das escolhas, compreendida como o contexto dentro do qual as escolhas são feitas, sendo assim capazes de influenciar as pessoas no processo de tomada de decisão.

Na literatura norte-americana, a arquitetura das escolhas¹⁰ é conhecida pela expressão inglesa *nudge*,¹¹ que quer dizer, em tradução livre, cutucão ou empurrãozinho, sendo definida por Cass Sustein como “qualquer aspecto da arquitetura de escolhas que altera o comportamento das pessoas de maneira previsível sem proibir nenhuma opção nem mudar significativamente seus incentivos econômicos” (SUNSTEIN *et al.*, 2008, p. 48).

Pelle Hansen, por sua vez, define o *nudge* como:

Qualquer tentativa de influenciar o julgamento, escolha ou comportamento das pessoas de uma forma previsível, que é possibilitada em virtude de limites cognitivos, vieses, rotinas e hábitos na tomada de decisão individual

alternativas e dos critérios para maximização de resultados (Kahneman, 2012; Camerer, Loewenstein e Prelec, 2005).” (CESAR, 2020, p. 142).

⁹ A Economia Comportamental é uma ciência interdisciplinar que reúne a psicologia, a neurociência e ciências sociais. Parte de uma crítica à abordagem econômica tradicional segundo a qual o homem é um tomador de decisões racionais. Assim, a Economia Comportamental sugere que as pessoas decidem com base em hábitos, experiências e regras práticas simples, aceitam soluções simplistas e buscam rapidez nas decisões, sendo influenciadas por fatores emocionais e pelo comportamento dos outros.

¹⁰ “‘Arquitetura de escolha’ é a expressão utilizada em referência ao processo por meio do qual as escolhas seriam moldadas por variáveis contextuais. O tipo de manipulação de variáveis recomendada pelos autores obedeceria a uma condicionalidade: o contexto deveria ser planejado de modo a sempre respeitar a liberdade de escolha dos sujeitos-alvo da intervenção. Isso significaria, na visão de Thaler e Sunstein (2008), evitar intervenções que implicassem proibições, imposições ou alterações significativas de incentivos econômicos (e.g. impostos e multas), preferindo, em vez disso, estratégias menos intrusivas, às quais deram o nome de *nudge*. ‘Um cutucão [*nudge*], como usaremos o termo, é qualquer aspecto da arquitetura de escolha que altera o comportamento das pessoas de uma forma previsível, sem proibir quaisquer opções ou mudar significativamente seus incentivos econômicos.’ (Thaler & Sunstein, 2008, p. 6).” (ROCHA, 2021, p. 25).

¹¹ “Segundo Cass R. Sunstein, o *nudge* pode ser entendido como ‘liberty-preserving approaches that steer people in a particular direction, but that also allow them to go their own way’. Isso seria o equivalente a dizer que esse mecanismo é uma iniciativa que direcionaria as pessoas para determinados caminhos, porém, ao mesmo tempo em que aponta a direção para o indivíduo, permite que eles possuam liberdade para segui-lo da forma como desejarem.” (CAMPOS *et al.*, 2018, p. 238.).

ou social, que impõem barreiras para que as pessoas ajam racionalmente em seu próprio autointeresse; e que funcionam valendo-se desses limites, vieses, rotinas, e hábitos (HANSEN, 2016, p. 24).

Os *nudges* seriam uma das formas de se minimizar os vieses decisórios decorrentes de heurísticas, auxiliando as pessoas a fazerem as melhores escolhas no processo de tomada de decisão.

Dentro do conceito de arquitetura das escolhas, há várias abordagens e técnicas disponíveis, todas consideradas *nudges* (MUNSCHER *et al.*, 2016), que estão em constante desenvolvimento. Atualmente, existem três abordagens para os *nudges*. São elas: *priming*, *default option* e *perceived variety*.¹²

Já em relação às técnicas, Cass Sustein (2014) elenca 10 entre as quais considera as mais importantes: regras-padrão;¹³ simplificação;¹⁴ usos das normas sociais;¹⁵ aumento na facilidade e na conveniência;¹⁶ divulgação;¹⁷ advertências e

¹² “A primeira, por *priming*, remete para a influência do subconsciente da pessoa, derivado de estímulos sensoriais. Tais estímulos podem ser visuais, auditivos, dentre outros, que acabam por condicionar a sua tomada de decisão. A segunda abordagem para o *nudging* é a chamada *default option*, ou seja, opção de padrão. Nesta, disponibiliza-se um curso de ação que requer pouca ou nenhuma reflexão, levando a pessoa a selecioná-la por ser mais fácil. Finalmente, a terceira abordagem consiste no aumento do número de opções, também chamada de *perceived variety*. Por outras palavras, o aumento de variedade de escolha facilita a tomada de decisão da pessoa, pois existe uma maior probabilidade de alguma das escolhas presentes corresponderem às suas preferências.” (MUNSCHER *et al.*, 2016, p. 34.)

¹³ “(Por exemplo, inscrição automática em programas, incluindo de educação, saúde, poupança). *Comentário*: As regras-padrão podem muito bem ser os *nudges* mais eficazes. Se as pessoas estão inscritas automaticamente em planos de aposentadoria, suas economias podem aumentar significativamente. A inscrição automática em planos de saúde ou em programas destinados a melhorar a saúde podem ter efeitos significativos. Regras-padrão de diversos tipos (como a impressão em frente-e-verso) podem promover a proteção ambiental. Observe que, exceto que a escolha ativa (também um *nudge*) esteja envolvida, algum tipo de regra-padrão é essencialmente inevitável e, portanto, é um erro objetar as regras-padrão como tal. De fato, pode fazer sentido pedir às pessoas que façam uma escolha ativa, ao invés de confiar em uma regra-padrão. Mas, em muitos contextos, regras-padrão são indispensáveis, porque é muito oneroso e demorado exigir das pessoas que escolham.” (SUNSTEIN, 2014, p. 1.029).

¹⁴ “(Em parte, para promover a adoção de programas existentes). *Comentário*: Tanto em países ricos, quanto em países pobres, a complexidade é um sério obstáculo, em parte, porque causa confusão (e, potencialmente, violações à lei), em parte, porque pode aumentar as despesas (reduzindo potencialmente o crescimento econômico) e, em parte, porque desencoraja a participação em programas importantes. Muitos programas falham ou têm menos sucesso do que deveriam, devido à excessiva complexidade. Como regra geral, os programas deveriam ser facilmente navegáveis, senão intuitivos. Em muitos países, a simplificação de formalidades e regulamentações deveria ser uma prioridade máxima. Os efeitos da simplificação são fáceis de se subestimar. Em muitos países, os benefícios de programas importantes (envolvendo educação, saúde, finanças, pobreza e emprego) são consideravelmente reduzidos devido à complexidade excessiva.” (SUNSTEIN, 2014, p. 1.029-1.030).

¹⁵ “(Enfatizando o que a maioria das pessoas faz; por exemplo, a maioria das pessoas planeja votar ou a maioria das pessoas paga seus impostos em dia ou nove em cada dez convidados reutilizam suas toalhas). *Comentário*: Um dos *nudges* mais eficazes é informar às pessoas que a maioria dos outros indivíduos está engajada em um determinado comportamento. Essa informação é ainda mais poderosa quando for a mais local e específica possível (a esmagadora maioria das pessoas na sua

gráficos;¹⁸ estratégias pré-compromissórias;¹⁹ lembretes;²⁰ indução de intenções de implementação;²¹ e informação sobre natureza e consequências das escolhas passadas.²²

comunidade paga seus impostos em dia). O uso de normas sociais pode reduzir o comportamento criminoso e também o comportamento prejudicial, seja ele criminoso ou não (como o consumo excessivo de álcool, o tabagismo e a discriminação). É verdade que, por vezes, a maioria ou muitas pessoas está envolvida em comportamentos indesejáveis. Nesses casos, pode ser útil realçar não o que a maioria das pessoas realmente faz, mas, ao invés disso, o que a maioria dos indivíduos pensa que as pessoas deveriam fazer (como em 90 por cento dos indivíduos, na Irlanda, acredita que as pessoas devem pagar seus impostos em dia)." (SUNSTEIN, 2014, p. 1.030).

¹⁶ "(Por exemplo, tornando visíveis as opções de baixo custo ou alimentos saudáveis). *Comentário:* As pessoas rotineiramente tomam a escolha fácil e, portanto, um bom *slogan* é: facilite. Se o objetivo é encorajar certos comportamentos, reduzir várias barreiras (como o tempo que leva para decidir o que fazer) é frequentemente útil. A resistência à mudança é muitas vezes um produto não de discordância ou de ceticismo, mas de dificuldade percebida — ou de ambiguidade. Um ponto suplementar: se a escolha fácil é também divertida, as pessoas são mais propensas a fazê-la." (SUNSTEIN, 2014, p. 1030).

¹⁷ "(Por exemplo, os custos econômicos ou ambientais associados à utilização de energia ou o custo total de certos cartões de crédito — ou de grandes quantidades de dados, como nos casos de www.data.gov e da Parceria Governo Aberto (*Open Government Partnership*), vide www.opengovernmentpartnership.org). *Comentário:* O ministro da Suprema Corte norte-americana Louis Brandeis afirmou que a luz solar é o melhor dos desinfetantes, e a divulgação pode tornar tanto os mercados, quanto os governos, muito mais limpos. Para os consumidores, as políticas de transparência podem ser altamente eficazes, desde que as informações sejam compreensíveis e acessíveis. A simplicidade é extremamente importante (uma divulgação mais detalhada e completa poderá ser disponibilizada *on-line* para os interessados). Em alguns contextos, a divulgação pode operar como um teste de desatenção, negligência, incompetência, transgressões e corrupção, privados ou públicos. A Parceria Governo Aberto, que envolve atualmente sessenta e quatro países, reflete um esforço de escala mundial para usar a transparência como uma ferramenta para promover reformas substanciais." (SUNSTEIN, 2014, p. 1.031).

¹⁸ "(Como para os cigarros) *Comentário:* Se graves riscos estão envolvidos, o melhor *nudge* pode ser uma advertência privada ou pública. Fontes grandes, letras em negrito e cores brilhantes podem ser eficazes para chamar a atenção das pessoas. Um ponto central é que a atenção é um recurso escasso e as advertências estão alertas a esse fato. Uma das virtudes dos avisos é que eles podem contrariar a tendência humana natural referente ao otimismo ilusório e simultaneamente aumentar a probabilidade de que as pessoas prestem atenção ao longo prazo. No entanto, existe o risco de que as pessoas respondam às advertências com descrédito (eu vou ficar bem), caso em que faria sentido experimentar mensagens mais positivas (fornecendo, por exemplo, algum tipo de recompensa pelo comportamento preferido, mesmo que a recompensa não seja monetária, como os aplicativos que oferecem simples pontuações e congratulações). A pesquisa também mostra que as pessoas são muito menos propensas a descreditar uma advertência quando acompanhado por uma descrição dos passos concretos que as pessoas podem tomar para reduzir o risco relevante (você pode fazer X e Y para diminuir o risco)." (SUNSTEIN, 2014, p. 24).

¹⁹ "(Pelas quais as pessoas se comprometem a determinado curso de ação). *Comentário:* Recorrentemente, as pessoas têm certos objetivos (por exemplo, parar de beber ou fumar, participar de atividades produtivas ou economizar dinheiro), mas seu comportamento fica aquém desses objetivos. Se as pessoas se pré-comprometem a participar de certas ações — como um programa de abandono do tabagismo — elas estão mais propensas a agir de acordo com seus objetivos. Notavelmente, comprometer-se com uma determinada ação em um momento específico no futuro melhor motiva a ação e reduz a procrastinação." (SUNSTEIN, 2014, p. 1.031-1.032).

²⁰ "(Por exemplo, por *e-mail* ou mensagem de texto, como para contas vencidas e obrigações ou compromissos futuros). *Comentário:* As pessoas geralmente têm muitas coisas em suas mentes e quando elas não se envolvem em determinada conduta (por exemplo, pagar contas, tomar remédios ou comparecer a uma consulta médica marcada), a razão pode ser alguma combinação de inércia, procrastinação, obrigações concorrentes e simples esquecimento. Um lembrete pode ter um impacto significativo. No tocante a lembretes, o tempo é muito importante; certificar-se de que as pessoas podem agir imediatamente sobre a informação é crucial (especialmente à luz da tendência ocasional

Embora haja uma literatura consolidada a respeito do uso de *nudges* pelo Poder Público²³ — especialmente para implementação de políticas públicas pelo Poder Executivo²⁴ —, a revisão da literatura sinaliza que há um campo de estudo ainda a ser explorado envolvendo a aplicação de *nudges* no Poder Judiciário,²⁵

ao esquecimento). Uma abordagem estreitamente relacionada é a escolha incitada, pela qual as pessoas não são obrigadas a escolher, mas perguntadas se eles querem escolher (por exemplo, sobre energia limpa ou um novo fornecedor de energia, sobre uma configuração de privacidade em seu computador ou se deseja ser doador de órgãos).” (SUNSTEIN, 2014, p. 1.032).

²¹ “(Você planeja votar?). *Comentário*: As pessoas ficam mais propensas a se engajar em uma atividade se alguém desencadear suas intenções de implementação. Com relação ao comportamento relacionado à saúde, uma simples pergunta sobre conduta futura (você planeja vacinar seu filho?) pode ter consequências significativas. Enfatizar a identidade das pessoas também pode ser eficaz (você é um eleitor, como suas práticas do passado sugerem).” (SUNSTEIN, 2014, p. 35).

²² “(Divulgação inteligente nos EUA e o Projeto Midata no Reino Unido). *Comentário*: As instituições públicas e privadas, como regra, têm uma grande quantidade de informações sobre as próprias escolhas do passado das pessoas — por exemplo, suas despesas médicas ou suas contas de energia elétrica. O problema é que os indivíduos geralmente não têm essa informação. Se as pessoas a obtiverem, o seu comportamento pode mudar, muitas vezes fazendo com que os mercados funcionem melhor (e poupando muito dinheiro).” (SUNSTEIN, 2014, p. 42.).

²³ “Exemplos de *nudges* que constituem a estratégia do paternalismo libertário podem ser encontrados em setores muito variados, como em sistemas de saúde (Johnson & Goldstein, 2003), no contexto educacional (Hastings, Weelden, & Weinstein, 2007) e na administração de recursos energéticos (Alcott, 2011). Revisando intervenções baseadas em opção-padrão (*default option*) testadas em diferentes países, Johnson e Goldstein (2003) mostraram como uma facilitação do esquema para a declaração de consentimento à doação de órgãos tem um impacto muito expressivo sobre a quantidade de doações. Já Hastings, Weelden e Weinstein (2007) focaram um *nudge* baseado no princípio da saliência: destacando estrategicamente informações em panfletos enviados a uma amostra de pais e mães, num contexto de escolha por um colégio para seus filhos, observaram um aumento significativo em escolhas que priorizavam a qualidade do ensino como critério. Alcott (2011), por sua vez, avaliou dados de uma companhia que, baseando-se em evidências sobre vulnerabilidade à pressão social, programou um *nudge* que informava aos consumidores a discrepância entre seu consumo residencial de energia elétrica e o consumo médio da comunidade — como resultado, observou-se uma queda no consumo da população-alvo.” (SUNSTEIN, 2014, p. 64).

²⁴ “O conhecimento sobre como funciona a mente humana pode contribuir para políticas públicas mais eficientes. As pessoas reais não operam com informação, racionalidade e autocontrole plenos, mas por meio de heurísticas — ‘atalhos mentais’ ou regras de bolso — e de maneira frequentemente míope ao privilegiar o presente. Nesse sentido, compreendendo que as pessoas, em muitos casos, fazem escolhas subótimas, escolhas que não fariam se tivessem informações completas, capacidade cognitiva ilimitada e total autocontrole, que os governos do Reino Unido e dos Estados Unidos começaram a instituir, cada um à sua maneira, o enfoque comportamental em suas políticas públicas. Em 2010, o governo do Reino Unido criou o *Behavioural Insights Team* (BIT) ou Time de *Insights* Comportamentais, uma unidade especial dedicada a aplicar a ciência comportamental às políticas públicas. Em 2015, por meio de um Decreto emitido pelo então presidente Barack Obama, foram elaboradas diretrizes para que os órgãos públicos do país utilizassem a ciência comportamental. Mais recentemente, países como África do Sul, Austrália, Canadá, Colômbia, Costa Rica, Dinamarca, França, Irlanda, Itália, Qatar e Singapura vêm considerando os *insights* comportamentais no desenho de suas políticas públicas (OECD, 2017). Cabe também mencionar que organismos internacionais tais como Banco Mundial, Organizações das Nações Unidas, União Europeia e Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, por exemplo, já elaboraram estudos ou previsões sobre a consideração de *insights* comportamentais em políticas públicas de diferentes países.” (RODRIGUES; PAIVA, 2020, p. 266).

²⁵ “No Brasil, o desenvolvimento da Economia Comportamental ainda é embrionário (Bianchi e Ávila, 2015). Apesar disso, é crescente o entendimento de que, como o Estado é cada vez mais exigido e questionado no desempenho de suas funções, é fundamental desenhar políticas públicas de forma que sejam criados os incentivos corretos para o alcance dos resultados desejados (Meneguín e Ávila,

sendo certo que os resultados da aplicação da arquitetura das escolhas (*nudges*) em outras áreas, especialmente no desenvolvimento de políticas públicas, indicam um grande potencial da técnica para incrementar significativamente a eficiência do sistema de justiça.

Um bom exemplo de *nudge* para o desenvolvimento de políticas públicas foi a utilização de um pequeno adesivo retratando uma mosca aplicado em mictórios instalados em aeroportos da Holanda, com o objetivo de contribuir com a higiene dos banheiros. Outra versão do experimento trouxe também um gol de futebol, estimulando a mira dos usuários. O pequeno adesivo acionava no público masculino um comportamento inconsciente de tentativa de acertar o inseto durante o uso do equipamento público, o que representou, no contexto daquele experimento, uma melhoria de até 80% na limpeza dos banheiros.²⁶

2015). Incorporar a Economia Comportamental no ciclo das políticas é um desafio para os gestores públicos. No entanto, um desafio que gera oportunidades de compreensão do comportamento das pessoas e de desenho de intervenções governamentais mais efetivas e eficientes. Por meio de políticas públicas que levem em consideração os *insights* comportamentais, é possível levar seu público-alvo a se inscrever nelas, a seguir seus procedimentos da maneira esperada e, assim, melhorar o bem-estar social. (Meneguín e Ávila, 2015).” (SUNSTEIN, 2014, p. 267).

²⁶ “*Nudges* são intervenções simples, baratas e escaláveis, que alteram a forma como a escolha é apresentada para direcionar a uma determinada opção, sem, contudo, tirar a liberdade individual. Um popular exemplo de *nudge* são adesivos de moscas em mictórios do banheiro masculino, colocados em aeroportos da Holanda, com o objetivo de reduzir a sujeira por lá. Outra versão traz um gol de futebol, desafiando a mira dos usuários. Estudos mostram até 80% de melhoria na limpeza desses ambientes. Essa área de estudos vem ganhando projeção nas últimas décadas, principalmente a partir do trabalho de pesquisadores de economia comportamental e psicologia que buscam entender como as pessoas realmente agem — e não como gostaríamos que elas agissem. No entanto, sua aplicação em governos é mais recente. Um grande marco é a criação do BIT (*Behavioral Insights Team*) na Inglaterra, em 2010, que desenvolveu pequenos experimentos comportamentais para aumentar a efetividade de diversas políticas públicas inglesas. Em pouco tempo, a unidade conseguiu mostrar resultados significativos, cresceu consideravelmente e hoje trabalha não só para o governo inglês como também atua em outros países. Também inspirou a criação de diversas outras *nudge units* em diferentes governos e nos mais diferentes níveis e temas de políticas. A equipe de lá montou um modelo para guiar a aplicação desses *insights* nas políticas públicas: o acrônimo EAST (*easy, attractive, social, tempestive*). Ou seja, para que um comportamento seja atingido, ele deve ser tornado o mais simples possível, removendo barreiras (fácil); deve conseguir chamar atenção do público pretendido (atraente); deve ser enquadrado como algo que as outras pessoas estão fazendo (social); e deve ser incentivado no momento correto, em que as pessoas estejam mais propensas a agir (tempestivo).” (NOGUEIRA *et al.*, 2020, p. 2).

FIGURA 7 - Exemplo de uso de *nudge* em política pública de limpeza urbana.Fonte: Wikiwand.com²⁷

Nesse cenário, a proposta de aplicação da arquitetura das escolhas (*nudges*) para elevar os índices de adimplemento da dívida tributária na fase judicial de execução fiscal, com consequente ganho para as partes, advogados e sociedade em geral, a partir da solução dos conflitos de forma mais adequada, rápida e econômica, concretiza também um dos macrodesafios do Poder Judiciário para o sexênio 2021-2026, que é a agilidade e produtividade na prestação jurisdicional, materializando a razoável duração do processo em todas as suas fases e garantindo a prestação jurisdicional efetiva e ágil, com segurança jurídica e procedimental na tramitação dos processos judiciais, solucionando um dos principais gargalos do Poder Judiciário, que é a execução fiscal.²⁸

4 A arquitetura das escolhas e os tributos

A aplicação da arquitetura das escolhas na área tributária é muito mais recorrente do que possa parecer aos mais desavisados. Isso porque o controle

²⁷ Disponível em: https://www.wikiwand.com/pt/Arquitetura_da_escolha. Acesso em: 12 jun. 2022.

²⁸ Resolução nº 325, de 29 de junho de 2020, que dispõe sobre a Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021-2026.

comportamental da sociedade está presente em uma das funções precípua da tributação, que é a instituição e cobrança de tributos de caráter extrafiscal,²⁹ como forma de induzir comportamentos socialmente desejáveis.³⁰

Afinal, o cumprimento voluntário das obrigações tributárias pelas pessoas, especialmente o pagamento dos tributos, envolve a questão sobre como as decisões são tomadas, já que o adimplemento do crédito tributário pressupõe uma escolha entre pagar ou não pagar uma dívida.

Tomando como ponto de partida os vieses e as heurísticas mencionadas no capítulo anterior, a economia comportamental demonstra que a opção pelo pagamento do crédito tributário está longe de ser orientada pela racionalidade plena.³¹

Ainda que o indivíduo tenha em mãos informações relevantes, como os custos e as sanções pela demora no pagamento do tributo, as pessoas tendem a optar pelo não pagamento, seja mediante inadimplemento ou atraso no pagamento da obrigação.

Richard Thaler e Carl Sustain³² explicam que, mesmo quando as pessoas que devem tomar uma decisão têm às suas mãos informações suficientes, os vieses

²⁹ “Esta faceta indutora da política fiscal se revela com maior intensidade quando a finalidade preponderante da cobrança do tributo não é a obtenção de receitas públicas derivadas, mas sim a intervenção do Estado na ordem econômica, política e social. Dentre estas finalidades ordinatórias reunidas sob o manto da extrafiscalidade, chama a atenção um dos efeitos concretos que a tributação assume no seio da sociedade, que somente nos é revelado a partir da interação entre os campos da Economia Comportamental e do Direito Tributário: o enquadramento das decisões dos contribuintes a partir da incidência tributária.” (BRITO FILHO, 2021, p. 274).

³⁰ “Políticas de investimento de empresas, adoção de certos modelos de negócio em detrimento de outros, contratação ou demissão de empregados, abertura ou fechamento de empresas em localidades específicas, mudanças no padrão de consumo de produtos e serviços — todas estas são decisões que podem ser moldadas a partir de como os tributos incidem sobre os respectivos fatos geradores. [...] A tributação extrafiscal manifesta este caráter instrumental do Direito na seara tributária, ao empregar o tributo com finalidades diversas da mera arrecadação, tais como alocação de recursos em certas atividades, estabilização macroeconômica do país e redistribuição de renda.” (BRITO FILHO, 2021, p. 275).

³¹ “A Economia Comportamental, ao lançar novas luzes acerca de como as heurísticas e vieses cognitivos influenciam o processo de tomada de decisão dos seres humanos — que nem sempre é racional, nos fornece ferramentas úteis para compreender melhor a influência que a atividade tributária do Estado pode ter sobre as escolhas que são feitas concretamente pelos cidadãos.” (BRITO FILHO, 2021, p. 281).

³² “Em 2008, Richard Thaler e Cass Sunstein publicaram o livro *Nudge*. Neste, sugerem que um desenho cuidadoso na forma como as escolhas são apresentadas às pessoas pode direcionar a decisão para uma determinada opção. Partindo de pesquisas empíricas da economia comportamental, psicologia e áreas correlatas, os autores definem *nudges* como intervenções simples, baratas e transparentes, que alteram a arquitetura de escolha em prol de uma opção, sem, contudo, alterar os incentivos de forma que não seja mais razoável manter-se com a mesma escolha (como proibir uma opção ou alterar os incentivos econômicos - THALER e SUNSTEIN, 2008). Na última década, unidades de ciências comportamentais aplicadas a políticas públicas — popularmente

cognitivos são capazes de levar essas mesmas pessoas a tomarem decisões equivocadas. Esses erros decorrem de alguns vieses que costumam ser preponderantes nesse tipo de situação.³³

Entre esses vieses, destacamos o viés do *status quo*, segundo o qual as pessoas, diante da necessidade de exercerem uma opção, tendem a se manter em estado de inércia, dentro da sua zona de conforto, e a fazerem uma opção considerada como padrão, tomando decisões iguais a outras já adotadas em situações anteriores ou que simplesmente não representem mudança significativa desse padrão.³⁴

apelidadas de *nudge units* — surgiram e se multiplicaram pelo mundo.” (NOGUEIRA *et al.*, 2020, p. 13).

³³ “Muitas decisões são baseadas em crenças construídas a respeito de fatos e/ou processos que não são conhecidos com certeza. Diante de situações como essas, a Teoria da Perspectiva demonstra que as pessoas fazem uso de regras simples que reduzem a complexidade das decisões — as heurísticas — que costumam ser úteis, mas algumas vezes nos levam a erros graves e sistemáticos. Portanto, as decisões humanas são influenciadas por uma série de heurísticas e vieses, levando a constantes falhas de julgamento — sobretudo quando há uma sobrecarga de escolhas e informações. As heurísticas, que são um atalho simplificador para fazer um julgamento probabilístico difícil, podem acarretar vieses, que são desvios cognitivos passíveis de levar a decisões equivocadas. Segundo Thaler e Sunstein, três são as principais heurísticas identificadas pela Teoria da Perspectiva: (i) ancoragem e ajuste, quando partimos de um número conhecido e então fazemos ajustes na direção que consideramos apropriada; (ii) disponibilidade, ou seja, avaliar o risco de algo acontecer de acordo com a facilidade com que conseguimos pensar na questão; e (iii) representatividade (ou similaridade), quando julgamos a probabilidade de que um objeto ou evento A pertença à classe B observando apenas o grau em que A se assemelha B.” (BRITO FILHO, 2021, p. 279).

³⁴ “Outro viés demonstrado em ‘Nudge’ é o do *status quo*. Os humanos se opõem à mudança. Ao decidir entre um padrão e uma alternativa, os humanos tendem a escolher a opção padrão. Mesmo quando armados com informações perfeitas que mostram uma alternativa para ser melhor que um padrão, os humanos muitas vezes selecionam o padrão por causa desse viés irracional. Como prova desse fenômeno, chamado de ‘viés do *status quo*’, Thaler e Sunstein apontam para a quantidade extraordinária de planejamento que os executivos de televisão colocam para determinar a ordem na qual os programas são transmitidos. Como esses executivos entendem o viés de *status quo*, eles sabem que às 20h, o público do programa continuará a assistir irracionalmente ao canal até as nove da noite, em vez de explorar alternativas em outras estações. O sucesso do programa das 1 da noite depende, portanto, do sucesso do programa das 20h. O que torna a decisão de continuar assistindo o mesmo canal às 21 da noite é o pequeno custo de explorar alternativas. Tudo o que é necessário para investigar conteúdo alternativo, talvez superior, em outros canais é pressionar um botão no controle remoto ou consultar um horário de televisão. Enquanto um Econ calcularia rapidamente que possibilidade de um programa melhor justifica este custo minúsculo, um humano assiste às 21 da noite. O humano irracionalmente favorece a opção que não requer mudanças. Os seres humanos estão provavelmente sujeitos ao viés do *status quo* quando decidem entre mediação e adjudicação. Nos Estados Unidos, a adjudicação é o processo padrão de resolução de disputas. Afinal, a maior parte do mundo conhece a mediação como um método alternativo de resolução de disputas. Assim, os seres humanos automaticamente e irracionalmente escolhem o julgamento sobre a mediação. [...] Os padrões são poderosos. Por causa do difundido e irracional viés do *status quo*, os humanos selecionam padrões não necessariamente porque são ótimo, mas porque não requerem um ato afirmativo. Assim, quando uma alternativa se torna um padrão, os humanos automaticamente se comportam de maneira diferente. Para ilustrar, Thaler e Sunstein examinam um estudo de 2003 sobre doação de órgãos. Os participantes foram convidados a imaginar que eles se mudaram recentemente para um novo estado. O primeiro grupo foi informado de que a lei estadual exigia que os residentes optassem por se tornarem doadores de órgãos. 42% optaram por se tornarem doadores de órgãos. O

Outro viés muito presente no momento da tomada de decisão pelas pessoas é o viés do excesso de confiança,³⁵ segundo o qual as pessoas carregam consigo um sentimento excessivo sobre o acerto das suas decisões. Esse viés tem íntima relação com o viés de objetividade, que temos na tendência de considerar a própria percepção como a mais correta (ao passo que o outro vê o mundo de uma forma distorcida), e também o viés do ponto cego (*Blind Spot Bias*), que promove uma dificuldade de percebermos nossa tendência de acreditar que temos consciência dos motivos das nossas decisões.

O viés de conduta padrão é outra heurística que interfere no processo de decisão das pessoas, ao conduzir o comportamento de um determinado grupo de acordo com a opção da maioria, o chamado “efeito manada”.³⁶ Esse viés pode ter consequências positivas ou negativas, a depender de qual informação chega ao conhecimento do contribuinte.³⁷

segundo grupo foi informado de que a lei estadual presumia que os residentes consentissem na doação de órgãos, a menos que eles optassem por sair do Estado. Surpreendentemente, 82% tornaram-se doadores de órgãos ao recusar a exclusão. Em ambos os cenários, tudo o que era necessário para aceitar ou recusar era o clique de um mouse de computador.” (NOGUEIRA *et al.*, 2020, p. 7-8, 10).

³⁵ “Um terceiro viés trazido pelos autores Thaler e Sunstein é o de que os seres humanos tendem a ser excessivamente confiantes sobre suas chances de sucesso. Eles acreditam que suas chances pessoais são melhores do que aquelas situadas de maneira semelhante no lado oposto. Por exemplo, Thaler e Sunstein destacam um estudo de empreendedores que foram solicitados a avaliar sua probabilidade de sucesso. A maioria respondeu que sua chance de sucesso era de 90%, mas que outros empreendimentos em circunstâncias semelhantes representam apenas 50% de probabilidade de sucesso. Esse fenômeno está bem documentado na literatura de resolução de disputas, tanto os demandantes quanto os réus optam rotineiramente por julgar por causa do otimismo irrealista sobre suas chances de ganhar. Essas decisões subótimas para julgar muitas vezes levam a perdas espetaculares para Humanos excessivamente confiantes. O problema do excesso de confiança é tão prevalente que, na mediação anexa ao tribunal nos Estados Unidos, os mediadores gastam um tempo extraordinário esclarecendo às partes em disputa para ter certeza de que entendem que tipo de coisas o juiz exigirá para decidir a seu favor.” (NOGUEIRA *et al.*, 2020, p. 48.).

³⁶ “A teoria econômica comportamental garante que a influência social condiciona profundamente a decisão das pessoas. O chamado ‘efeito manada’ resulta de decisões tomadas com base no padrão comportamental coletivo.

As influências sociais se agrupam em duas categorias básicas. A primeira envolve informações. Se muitas pessoas fazem ou pensam algo, suas ações e pensamentos transmitem informações o que seria mais conveniente fazer ou pensar. A segunda envolve pressão social. Se você se importa com que os outros pensam a respeito (SUNSTEIN; THALER, 2019, p. 67). Alguns grupos de indivíduos são influenciados pelo fenômeno do ‘conservadorismo coletivo’ entendido como a tendência das pessoas se manterem num determinado padrão de conduta mesmo quando cientes da necessidade de se comportarem de outra forma. Nessa perspectiva, ‘somos capazes de adotar uma prática ou seguir uma tradição não porque gostamos, ou mesmo porque a consideramos defensável, mas basicamente porque achamos que a maioria das pessoas aprova’ (SUNSTEIN; THALER, 2019, p. 71).” (FEITOSA; CRUZ, 2019, p. 11.).

³⁷ “Uma versão incorpora os princípios de norma social, assim como o que foi feito na Inglaterra. Ela enquadra o contribuinte como fora do grupo que faz parte da maioria e leva à mudança de comportamento por fazê-lo se perceber como desviante. O conteúdo relaciona a chamada para ação com o comportamento da maioria: ‘faça parte da maioria que está em dia com São Paulo’ e ‘a maioria

Mas a aversão à perda talvez seja o viés mais presente quando estamos falando no problema do inadimplemento. Segundo esse viés, as pessoas carregam consigo uma forte tendência de conservar sua propriedade, seus bens, suas reservas financeiras, ainda que essa opção represente uma perda muito maior, como é o caso das perdas financeiras decorrentes dos juros e multas por inadimplemento do crédito tributário.³⁸

Em face desses vieses citados a título exemplificativo, entre muitos outros que interferem nas manifestações neurocognitivas dos indivíduos,³⁹ algumas técnicas que se utilizam das ciências comportamentais foram desenvolvidas para auxiliar as pessoas na tomada da melhor decisão.

Como exemplo, citamos o mapeamento,⁴⁰ uma técnica especial de informação para demonstrar às pessoas que precisam tomar uma decisão sobre o panorama completo da correlação de causa e efeito entre as escolhas e as respectivas consequências.⁴¹

dos paulistanos pagou o seu IPTU no prazo. Faça como eles e fique em dia com o município'." (FEITOSA; CRUZ, 2019, p. 11).

³⁸ "A aversão à perda consiste num viés que influencia na tomada de decisão e que pode não resultar nas melhores escolhas. Sunstein e Thaler (2019, p. 45) afirmam que a aversão à perda — desejo forte de conservar as posses atuais — produz inércia, porém 'se você reluta em abrir mão do que possui porque não deseja perder, acaba rejeitando as trocas que teria feito numa situação diferente. [...] Portanto, é eficiente o Fisco que disponibiliza de maneira ágil a situação fiscal do contribuinte e alerta previamente sobre todas as condutas de cobrança a serem adotadas em caso de inadimplemento fiscal para evitar um otimismo irreal e recomendar medidas sensatas de prevenção antes da adoção de providências mais gravosas'. Sunstein e Thaler (2019, p. 44) orientam que, 'se são lembradas de um evento ruim, as pessoas podem diminuir o nível de otimismo'." (FEITOSA; CRUZ, 2019, p. 9).

³⁹ "Por tais motivos, as escolhas não são absolutamente racionais, mas sim limitadas a uma série de fatores que bloqueiam a opção ótima. A disposição de manter o *status quo* (*inertia*), o sentimento de apego e posse (*endowment effect*), o equívoco no julgamento sobre os efeitos ao longo do tempo (*hyperbolic discount*), a insistência em escolhas ruins (*sunk cost*), etc., são manifestações neurocognitivas (vieses) que podem ser estimuladas ou evitadas, de acordo com os incentivos aos quais os agentes econômicos são expostos (arquitetura dos incentivos)." (NOGUEIRA *et al.*, 2020, p. 52).

⁴⁰ "Já a técnica de mapeamento consiste em fazer com que o outro visualize as correlações entre as escolhas e consequências. Nesse sentido, 'um bom sistema de arquitetura de escolhas ajuda as pessoas a melhorar a própria capacidade de fazer o mapeamento correto, e com isso escolher as alternativas mais benéficas para si'. (SUNSTEIN; THALER, 2019, p. 109). Sunstein e Thaler (2019, p. 116) ressaltam, ainda, que 'bons arquitetos de escolhas podem direcionar a atenção das pessoas para os incentivos'. Portanto, é interessante que o agente do fisco dê visibilidade aos benefícios que poderão ser atingidos caso o contribuinte regularize suas dívidas." (FEITOSA; CRUZ, 2019, p. 10).

⁴¹ "A Prefeitura de São Caetano do Sul adotou as premissas da economia comportamental e encaminhou notificações de pagamento de IPTU, do ano de 2019, com base no perfil do contribuinte, utilizando-se de um *nudge* fiscal (TUNES, 2019). Os que pagaram o imposto à vista no exercício de 2018 — cerca de 40,6% dos contribuintes — receberam uma mensagem de agradecimento e estímulo pela atitude que permitiu à Prefeitura organizar melhor seus investimentos. Os que pagaram mensalmente (40,9% dos moradores da cidade) também foram parabenizados, mas se ressaltou a possibilidade de pagamento à vista em 2019. Já aqueles que tinham uma ou mais parcelas em aberto (7%) e os inadimplentes (4,6%) foram esclarecidos de que a inadimplência pode levar ao protesto e à

A propósito, a forma como as informações são repassadas para as pessoas é o principal aspecto que influencia o processo de tomada de decisões, sendo, portanto, o eixo central em torno do qual gravita substancialmente a teoria da arquitetura das escolhas.

Uma consequência dessa constatação, no âmbito de aplicação da arquitetura das escolhas na cobrança de tributos, reside no fato de que os instrumentos tradicionais de coerção para o pagamento da dívida tributária, como os juros, as multas, inscrição em cadastros de inadimplentes, além da própria execução fiscal, não serão adequadamente utilizados em toda a sua exponencialidade se não estiverem conjugados com estratégias adequadas de arquitetura das escolhas de natureza informacional.

Já a ancoragem é uma técnica especialmente utilizada nas negociações que insere, na zona de alternativas das pessoas, um parâmetro decisório que funciona como ponto de partida e acaba modulando as referências qualitativas e quantitativas das opções disponíveis.⁴²

Exemplo bastante ilustrativo é a experiência desenvolvida pelo laboratório de inovação da Prefeitura da Cidade de São Paulo, (011).lab,⁴³ que criou um projeto

execução judicial dos débitos. Além de lembretes constantes, facilitar o acesso à regularização de dívidas fiscais é um *nudge* simples, que visa ao interesse comum, mas encontra empecilhos em exigências burocráticas desnecessárias. Os cidadãos, mesmo com desagrado, podem até decidir adimplir suas obrigações fiscais, mas, se no meio do caminho, encontrarem algum empecilho de ordem burocrática, ou se não lhe for facilitada a informação, podem ser levados pelo ‘viés do *status quo*’ e deixar para outro momento, mesmo que isso possa lhe implicar prejuízos futuros. Isto porque ‘muitas pessoas aceitam a opção que exige o menor esforço — seja ela qual for — ou o caminho de menor resistência’. (SUNSTEIN; THALER, 2019, p. 101).” (FEITOSA; CRUZ, 2019, p. 9).

⁴² “Ancoragens consistem em técnicas de *nudge* realizadas por meio da inserção de um ponto de partida para o processo de desenvolvimento do pensamento, pois ‘evidências mostram que, dentro de um limite razoável, quando mais se pede, mais se obtém’. Os melhores negociadores costumam fazer uma proposta inicial tão elevada que a outra parte, ao final, fica satisfeita em pagar apenas metade do proposto (SUNSTEIN; THALER, 2019, p. 35). É importante, nesse sentido, que a legislação fiscal propicie escolhas ou alternativas de decisão ao contribuinte para regularizar sua situação fiscal. A arquitetura de escolhas pressupõe que existem alternativas e não somente uma única opção. A técnica de ancoragem funciona se existirem alternativas a serem propostas.” (FEITOSA; CRUZ, 2019, p. 10).

⁴³ “Laboratórios de Inovação Pública. As demandas por uma administração pública mais transparente, eficaz e próxima ao cidadão tem levado à busca de novos modelos de gestão, baseados em inovação aberta, cocriação de políticas, abertura de dados e métodos inspirados em práticas de *design thinking*. Nesse cenário, tem se tornado mais comum a implementação de laboratórios de inovação (iLabs): espaços para geração de ideias e soluções para os problemas públicos a partir de uma abordagem colaborativa, envolvendo o setor privado e a sociedade civil (ACEVEDO e DACEN, 2016; SCHUURMAN e TÔNURIST, 2017). Há um aumento do número de experiências nacionais (CAVALCANTE, 2019) e internacionais (ACEVEDO e DACEN, 2016). O caso dialoga diretamente com diversos pontos levantados pela literatura, seja no potencial dos iLabs em criar e facilitar processos de inovação, seja no enfrentamento às barreiras à inovação na área pública, entre as quais temos pressões para entrega de resultados e sobrecarga nas atividades administrativas, planejamento e orçamento de curto prazo, cultura de aversão ao risco (MULGAN e ALBURY, 2003).

objetivando incrementar o pagamento voluntário do crédito tributário municipal referente ao IPTU utilizando-se da técnica do *nudge*,⁴⁴ a partir de experiências similares em várias partes do mundo.⁴⁵

Nessa experiência, um dos problemas identificados foi a baixa qualidade da comunicação do Fisco para cobrança do crédito tributário.⁴⁶ Além disso, foi constatado que outros elementos, para além da mera ameaça de sanção, como multas e juros, influem significativamente na decisão do contribuinte sobre pagar ou não o tributo.⁴⁷

5 Considerações finais

Finalmente, um ponto que pode ser discutido é sobre o desafio de escalar os projetos inovadores, como apontado por Mulgan (2014). É possível discutir o tipo de capacidade institucional que o laboratório terá de desenvolver se quer passar de projetos pilotos para uma política de *nudge* em larga escala na Prefeitura.” (NOGUEIRA *et al.*, 2020, p. 13).

⁴⁴ “Nesse meio tempo, avançavam as primeiras conversas com a Secretaria da Fazenda para um possível projeto piloto. Essa é uma área tradicional desse tipo de intervenção, já que pequenas ações têm o potencial de trazer resultados concretos. O exemplo clássico, feito pelo já mencionado BIT, trata de mudanças em cartas de cobrança de imposto e tendo, como resultado, uma arrecadação adicional na casa de dezenas de milhões de libras. Foram diversas reuniões, primeiro envolvendo os gabinetes, para depois descer às equipes técnicas. Havia um misto de entusiasmo com cautela por parte da equipe da Fazenda — pareciam ver potencial, mas qualquer mudança em um sistema que cobra impostos, taxas e dívidas de milhões de cidadãos causa preocupação. Finalmente, as conversas avançaram para um potencial projeto piloto envolvendo as cobranças do Cadin (Cadastro Informativo Municipal), um cadastro de inadimplentes de São Paulo. Uma carta é enviada em lotes quinzenais para as pessoas que têm dívidas com o município. Alerta que, se não pagarem em 30 dias, irão entrar para o Cadin (é uma etapa de cobrança administrativa antes de entrar para a Dívida Ativa). O projeto focaria nas cobranças de parcelas em atraso do IPTU. Era uma área mais simples de começar do que diretamente na cobrança regular de IPTU, segunda maior fonte de recursos do município e cujos milhões de boletos saem todos na mesma época do ano. Decidido o foco e já tendo os contatos de equipes técnicas da Fazenda, a equipe do (011).lab fez o planejamento detalhado e começou suas pesquisas.” (NOGUEIRA *et al.*, 2020, p. 3).

⁴⁵ “Fabio e Flora passavam boa parte do tempo inicial do projeto lendo relatórios governamentais e artigos acadêmicos sobre a aplicação destes *insights* comportamentais em comunicações fiscais. Inglaterra, Polônia, Guatemala, Argentina, Peru... eram vários os exemplos de sucesso pelo mundo.” (NOGUEIRA *et al.*, 2020, p. 4).

⁴⁶ “O comunicado original tinha muita informação e letra pequena, e era escrito em uma linguagem complexa e impessoal (veja uma cópia no anexo 2). No redesenho do comunicado, a equipe do (011).lab elaborou algumas hipóteses sobre as razões por trás da inadimplência: as pessoas não entendem o que devem fazer (descrito na literatura como ‘chamada para ação pouco clara’), como fazer (‘passo a passo confuso’), deixam para depois (‘pouco senso de urgência’), não sabem o que é Cadin e não enxergam as consequências de não tomar uma providência.” (NOGUEIRA *et al.*, 2020).

⁴⁷ “James Alm, professor do departamento de economia da Universidade da Georgia, tem relevante pesquisa sobre o cumprimento de obrigações fiscais em países da América Latina e Caribe. Seu estudo, escrito com Martinez-Vazquez, atestou que o comportamento dos contribuintes não se justifica inteiramente por elementos de ordem financeira, mesmo nos países que possuem baixo índice de cumprimento de obrigações tributárias (ALM; MARTINEZ-VAZQUEZ, 2007, p. 15). Alm e Martinez-Vazquez (2007, p. 49) constataram outras variáveis do comportamento do contribuinte além da intimidação, como a influência social, a confiança no governo e a razoabilidade de suas exigências, bem como a sensação de serem adequadamente tratados por autoridades estatais e que suas opiniões são consideradas, mesmo que, ao final, não sejam atendidos.” (FEITOSA; CRUZ, 2019, p. 4).

O ser humano, ao decidir, pode sofrer diversas influências. A arquitetura das escolhas, campo de estudo das neurociências, apresenta-se como importante ponto de partida na construção de alternativas para o tratamento do fenômeno da explosão de litigiosidade.

As possibilidades oferecidas pela arquitetura das escolhas, consideradas as suas diversas técnicas, permitem ilimitadas vantagens quando se trata de conduzir as pessoas a visualizarem as vantagens do regular cumprimento de suas obrigações fiscais.

Assim, os ganhos decorrentes do uso de técnicas de *nudging* abrem espaço para a melhoria do grave gargalo que o executivo fiscal representa para o Poder Judiciário, com expressiva economia de recursos.

Referências:

ALMEIDA, Fábio Portela Lopes de. A teoria dos jogos: uma fundamentação teórica dos métodos de resolução de disputa. In: AZEVEDO, André Gomma de (Org.). *Estudos em arbitragem, mediação e negociação*. Brasília: Ed. Grupos de Pesquisa, 2003. v. 2.

AMORIM, Fernando Sérgio Tenório de. A resolução *on-line* de litígios (ODR) de baixa intensidade: perspectivas para a ordem jurídica brasileira. *Pensar*, Fortaleza, v. 22, n. 2, p. 514-539, maio/ago. 2017.

ANDRADE, Francisco Carneiro Pacheco; CARNEIRO, Davide. A inteligência artificial na resolução de conflitos em linha. *Scientia Iuridica*, tomo LIX, n. 3, 2010.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Departamento de pesquisas judiciárias. *Justiça em Números 2021*. Brasília, DF, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/relatorio-justica-em-numeros2021-12.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2022.

BRITO FILHO, Wladimir Soares; JARDIM, Eduardo Marcial Ferreira. *O Fisco como arquiteto de escolhas: heurísticas, vieses e extrafiscalidade*. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, São Paulo, v. 148, p. 274, 2021.

BRUGUÉ, Daniel Tarragó Quim; CARDOSO JR., José Celso. *A administração pública deliberativa: inteligência artificial e inovação institucional a serviço do público*. Rio de Janeiro: IPEA, 2015.

CASS, R. Sunstein. Nudging: a very short guide. 37 *J. Consumer Pol'y*, 583, 2014.

CESAR, Ana Maria Roux Valentini Coelho. Arquitetura da escolha: aplicação de *nudges* no contexto de utilização do microcrédito. In: XLIV ENCONTRO DA ANPAD - EnANPAD 2020. Evento *on-line*, 16 de outubro de 2020.

FARIA, Rodrigo Martins. O sistema de precedentes qualificados como técnica adequada de gestão processual no contexto do fenômeno da explosão de litigiosidade. Belo Horizonte, 2021. Disponível em: <https://bd.tjmg.jus.br/jspui/handle/tjmg/11974?mode=full>. Acesso em: 12 jun. 2022.

FEITOSA, Gustavo Raposo Pereira; CRUZ, Antonia Camilly Gomes. *Nudges* fiscais: a economia comportamental e o aprimoramento da cobrança da dívida ativa. *Pensar*, Fortaleza, v. 24, n. 4, p. 1-16, out./dez. 2019.

FRANCO, Theo Garcez de Martino Lins de. A influência da inteligência artificial no sistema de precedentes judiciais. *RDTEC*, [s. l.], v. 3, abr./jun. 2019.

GUIMARÃES, Cristiane Santana; MENEZES, José Euclimar Xavier. A arquitetura de escolha como ferramenta que pode levar às melhores soluções na resolução de conflitos da administração pública entre mediação e adjudicação. *Revista da ESDM*, Porto Alegre, v. 4, n. 8, 2018.

HANSEN, Pelle Guldberg. The definition of nudge and libertarian paternalism: does the hand fit the glove? *European Journal of Risk Regulation*, [s. l.], v. 7, n. 1, p. 155-174, 2016.

KAHNEMAN, Daniel. *Rápido e devagar* - duas formas de pensar. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.

KAHNEMAN, Daniel; TVERSKY, Amos. Judgment under uncertainty: heuristics and biases. *Science*, New Series, [s. l.], v. 185, n. 4.157, sep. 27, 1974.

MELO, Tiago; MEDEIROS, Richerland. Estudo exploratório sobre aplicação de técnica de análise semântica latente, para vinculação de processos judiciais a temas de repercussão geral e incidente de resolução de demanda repetitiva. *Revista de Direito e as Novas Tecnologias*, [s. l.], v. 1, out./dez. 2018.

MOORE, Cristopher W. *O processo de mediação: estratégias práticas para a resolução de conflitos*. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 1998.

MUNSCHER, R.; VETTER, M.; SCHEUERLE, T. A review and taxonomy of choice architecture techniques. *Journal of Behavioral Decision Making*, [s. l.], v. 29, n. 5, 2016.

NOGUEIRA, Fernando Amaral; PFEIFER, Flora Pinamor; STORINO, Fabio Franklin. Experimentando *nudges* em São Paulo: tudo certo, só faltam os dados! In: XLIV ENCONTRO DA ANPAD - EnANPAD 2020. Evento *on-line*, 14 a 16 de outubro de 2020, p. 2.177-2.576, versão *on-line*.

NUNES, Dierle *et al* (Org.). *Inteligência artificial e direito processual: os impactos da virada tecnológica no direito processual*. Salvador: Juspodivm, 2020.

NUNES, Letícia Gonçalves. A tecnologia como entidade transformadora da gestão jurídica: do papel à inteligência artificial. *Revista de Direito e as Novas Tecnologias*, São Paulo, n. 2, jan./mar. 2019.

PORTO, Fábio Ribeiro. O impacto da utilização da inteligência artificial no executivo fiscal. Estudo de caso do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. *Direito em movimento*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, p. 142-199, 1. sem. 2019.

RAMOS, Fabíola Böhmer de Souza. Como a ODR (*On-line Dispute Resolution*) pode ser instrumento de solução de conflitos no âmbito do Poder Judiciário. In: ENAJUS - ENCONTRO NACIONAL DA ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA. 2019.

ROCHA, C. A. A. *Nudges* e paternalismo libertário: apontamentos sobre questões emergentes. *Revista Brasileira de Terapia Comportamental e Cognitiva*, [s. l.], v. 23, n. 1, p. 1-19, 2021.

RODRIGUES, Bruna Letícia N.; PAIVA, Luís Henrique. O MEI sob a perspectiva da economia comportamental: adesão, inadimplência e possíveis intervenções comportamentais. *Revista Caderno Virtual*, [s. l.], v. 3, n. 48, 2020.

RULE, Colin. Designing a global on-line dispute resolution system: lessons learned from eBay. *13 U. St. Thomas L.J.*, n. 354, p. 354-369, 2017.

RULE, Colin; SEN, Indu. On-line dispute resolution and ombuds: bringing technology to the table. *Journal of the International Ombudsman Association*, Oakbrook Terrace, v. 8, n. 1, 2015.

SUNSTEIN, Cass R. *Nudging: a very short guide*. 37 J. Consumer Pol'y 583. 2014.

SUNSTEIN, Cass; THALER, Richard; LINO, Marcello. *Nudge: o empurrão para a escolha certa*. Elsevier Brasil, 2008.

SUSSKIND, Richard. *On-line courts and the future of Justice*. Oxford: Oxford Press, 2019.

VETTER, Munscher R. M.; SCHEUERLE, T. A review and taxonomy of choice architecture techniques. *Journal of Behavioral Decision Making*, 2016.

WOLKART, Erick Navarro. Neurociência da moralidade na tomada de decisões complexas e no desenho de políticas públicas. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, [s. l.], v. 8, n. 2, ago. 2018.