



Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP
Curso de Mestrado Profissional em Direito Econômico e Desenvolvimento

**NUDGES E SLUDGES NO PROGRAMA NOTA LEGAL DO
DISTRITO FEDERAL: Diagnóstico e Propostas sob a Perspectiva
da Economia Comportamental**

Dandara dos Santos Barros Passos Dias
Orientador: Prof. Dr. Luís Felipe Perdigão de Castro

Brasília-DF
2025

DANDARA DOS SANTOS BARROS PASSOS DIAS

**NUDGES E SLUDGES NO PROGRAMA NOTA LEGAL DO
DISTRITO FEDERAL: Diagnóstico e Propostas sob a Perspectiva
da Economia Comportamental**

Dissertação apresentada ao programa de pós-graduação em Direito, como parte do requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito Econômico e Desenvolvimento pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP.

Orientador: Prof. Dr. Luís Felipe Perdigão de Castro

Brasília-DF
2025

Código de catalogação na publicação – CIP

D541n Dias, Dandara dos Santos Barros Passos

Nudges e sludges no programa nota legal do Distrito Federal: diagnóstico e propostas sob a perspectiva da economia comportamental / Dandara dos Santos Barros Passos Dias. — Brasília: Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 2026.

149 f.: il. color.

Orientador(a): Prof(a). Dr(a). Luís Felipe Perdigão de Castro

Dissertação (Mestrado Profissional em Direito Econômico e Desenvolvimento) — Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, 2025.

1. Administração pública. 2. Economia - aspectos psicológicos. 3. Direito econômico. I.Título

CDDir 341.378

DANDARA DOS SANTOS BARROS PASSOS DIAS

**NUDGES E SLUDGES NO PROGRAMA NOTA LEGAL DO DISTRITO FEDERAL:
Diagnóstico e Propostas sob a Perspectiva da Economia Comportamental**

Dissertação apresentada ao programa de pós-graduação em Direito, como parte do requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito Econômico e Desenvolvimento pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP.

Orientador: Prof. Dr. Luís Felipe Perdigão de Castro

Brasília, 09 de dezembro de 2025.

Banca Examinadora

Prof. Doutor Luís Felipe Perdigão de Castro
Orientador

Profa. Doutora Tarsila Ribeiro Marques Fernandes
Examinadora

Prof. Doutor Pedro Júlio Sales D'Araújo
Examinador

Profa. Roberta Muramatsu
Examinadora

A Deus, fonte da minha força.

Ao meu marido, meu parceiro de vida, pelo apoio de todos os dias e por acreditar em mim quando eu mesma duvidava.

Aos meus pais, meus maiores incentivadores, que sempre fizeram de tudo para que eu pudesse seguir meus sonhos.

À minha irmã, minha confidente e melhor amiga. Obrigada por sempre.

RESUMO

A relação entre o cidadão e a Administração Pública não pode se limitar a aspectos meramente normativos ou sancionatórios, sendo importante também buscar instrumentos alternativos aos mecanismos de coerção para estimular comportamentos que colaborem com o interesse público. A Economia Comportamental oferece uma lente analítica para compreender como fatores psicológicos, emocionais e cognitivos influenciam as decisões dos indivíduos, permitindo que políticas públicas sejam desenhadas com base em *insights* comportamentais, *nudges* (intervenções sutis que direcionam o comportamento sem impor uma escolha específica) e *sludges* (fricções). Esta pesquisa analisa o Programa Nota Legal do Distrito Federal que concede benefícios aos consumidores que solicitam notas fiscais para aumentar a formalização das transações comerciais, combater a sonegação e elevar a arrecadação aos cofres públicos. Adota-se uma abordagem qualitativa, de natureza aplicada e exploratória, estruturada como estudo de caso, para investigar se a aplicação de métodos comportamentais, através de mudanças na arquitetura de escolha com *nudges*, influencia a decisão de adesão dos consumidores ao Programa Nota Legal e contribui para o aumento da arrecadação do ICMS e ISS. A análise revelou *nudges* e *sludges* incorporados ao programa e, com base nesse diagnóstico, propõem-se 14 intervenções práticas organizadas em três eixos: aprimoramento dos *nudges* existentes, eliminação de *sludges* e implementação de novas intervenções comportamentais. Como produto da pesquisa, apresenta-se um relatório técnico com sugestões de aprimoramento e redesenho do programa. A dissertação contribui com uma proposta de soluções jurídicas e de gestão sobre o uso da Economia Comportamental como ferramenta do Estado, demonstrando como *insights* comportamentais podem ser aplicados para aperfeiçoar políticas públicas.

Palavras-chave: Economia Comportamental. *Nudges*. *Sludges*. Programa Nota Legal. Administração Pública.

ABSTRACT

The relationship between citizens and public administration cannot be limited to merely normative or sanctioning aspects. It is also important to seek alternative instruments to coercive mechanisms to encourage behaviors that contribute to the public interest. Behavioral Economics offers an analytical lens to understand how psychological, emotional, and cognitive factors influence individuals' decisions, allowing public policies to be designed based on behavioral insights, nudges (subtle interventions that direct behavior without imposing a specific choice), and sludges (frictions). This research analyzes the Nota Legal Program of the Federal District, which grants benefits to consumers who request invoices to increase the formalization of commercial transactions, combat tax evasion, and increase revenue for public coffers. A qualitative, applied, and exploratory approach is adopted, structured as a case study, to investigate whether the application of behavioral methods, through changes in the choice architecture with nudges, influences consumers' decision to adhere to the Nota Legal Program and contributes to increased ICMS and ISS tax revenue. The analysis revealed nudges and sludges incorporated into the program and, based on this diagnosis, 14 practical interventions are proposed, organized into three axes: improvement of existing nudges, elimination of sludges, and implementation of new behavioral interventions. As a product of the research, a technical report is presented with suggestions for improving and redesigning the program. The dissertation contributes with a proposal of legal and management solutions on the use of Behavioral Economics as a tool of the State, demonstrating how behavioral insights can be applied to improve public policies.

Keywords: Behavioral Economics. Nudges. Sludges. Nota Legal Program. Public Administration.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Número de novos inscritos no Programa Nota Legal (2008-2024)

Gráfico 2 – População do Distrito Federal X total de consumidores cadastrados no Nota Legal

Gráfico 3 – Evolução do número de documentos fiscais cadastrados em cada ano

Gráfico 4 – Percentual de Veículos Indicados no Nota Legal X Frota Total do DF

LISTA DE TABELAS

Tabela 1– Beneficiários do Programa Nota Legal.....	21
Tabela 2 - Limite créditos para cada documento fiscal	23
Tabela 3 - Resumo dos benefícios concedidos pelo Programa Nota Legal.....	26
Tabela 4 - Número de novos inscritos (2008-2024)	33
Tabela 5 - Número total de consumidores cadastrados no Nota Legal (2008-2024).....	35
Tabela 6 - População do Distrito Federal X total de consumidores cadastrados no Nota Legal	35
Tabela 7 - Número de notas fiscais cadastradas com CPF/CNPJ.....	39
Tabela 8 - Novos consumidores x documentos cadastrados em cada ano.....	40
Tabela 9 - Créditos de ICMS gerados e valor dos documentos fiscais registrados	42
Tabela 10 - Créditos de ISS gerados e valor dos documentos fiscais registrados	43
Tabela 11 - Indicações para abatimento em lançamentos de IPTU e IPVA.....	46
Tabela 12 - Relação entre o número de veículos indicados para abatimento em lançamentos de IPVA e o número de veículos registrados no Distrito Federal.....	47
Tabela 13 – Indicações para resgate em depósito bancário	49
Tabela 14 - Quadro comparativo entre os documentos fiscais cadastrados, créditos fiscais gerados e volume de créditos devolvidos em benefícios.....	50
Tabela 15 - Quadro comparativo entre número acumulado de inscritos X indicações em benefícios.....	52
Tabela 16 - Arrecadação Anual de ICMS e Variação Percentual (2005–2023) - CONFAZ.....	54
Tabela 17 - Arrecadação Anual de ICMS e Variação Percentual (2009–2023) - Portal da Transparência do DF.....	54
Tabela 18- Arrecadação Anual de ISS e Variação Percentual (2009–2023) - Portal da Transparência do DF.....	55
Tabela 19 - Arrecadação X Número de notas com CPF/CNPJ.....	56
Tabela 20 - Resumo dos tipos de Nudges.....	84

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1- Opção-padrão dos sorteios no Nota Legal DF	97
Figura 2- Sugestão de divulgação do prêmio máximo dos sorteios	98
Figura 3- Sugestão de novo desenho visual da placa dos comércios	100
Figura 4- Fotografia do Devolutômetro do Programa Nota Paraná	102
Figura 5- Print da tela do site Nota Legal DF.....	105
Figura 6- Print da tela de consulta de bilhetes do site Nota Legal DF	106
Figura 7- Sugestão de sistema de conquistas e níveis	117

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BDM – Behavioral Decision Making

BDR – Behavioral Decision Research

CINCO - Unidade de Ciências Comportamentais

CLDF – Câmara Legislativa do Distrito Federal

CNPJ – Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica

CPF - Cadastro de Pessoas Físicas

CONFAZ – Conselho Nacional de Política Fazendária

CPF – Cadastro de Pessoas Físicas

DEM – Democratas

DF - Distrito Federal

ENAP - Escola Nacional de Administração Pública

FUNDAF - Fundo de Modernização e Reparelhamento da Administração Fazendária

GDF – Governo do Distrito Federal

ICMS - Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação

IPTU - Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana

IPVA - Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores

ISS - Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza

LFE - Livro Fiscal Eletrônico

MGI - Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos

NFC-e - Nota Fiscal Eletrônica ao Consumidor

ONU - Organização das Nações Unidas

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

PL - Projeto de Lei

SEEC/DF - Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal

TJDF - Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios

TCDF - Tribunal de Contas do Distrito Federal

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	6
1 – METODOLOGIA DA PESQUISA.....	12
1.1 Estrutura metodológica e natureza jurídica da pesquisa	12
1.2 Limitações da pesquisa.....	14
2 - O PROGRAMA NOTA LEGAL NO DISTRITO FEDERAL.....	16
2.1 Contexto e fundamentação do Programa Nota Legal	16
2.2 Estrutura e funcionamento	18
2.2.1 Beneficiários.....	18
2.2.2 Como os créditos são concedidos?	22
2.2.3 Benefícios para os participantes: Como os créditos podem ser utilizados?	24
2.2.4 Critérios para a participação das empresas.....	27
2.2.5 Papéis do governo na administração do programa	28
2.2.6 Programa Nota Saúde Legal	29
2.3 Resultados e Impactos do Programa Nota Legal.....	30
2.3.1 Evolução da adesão ao Programa Nota Legal: Análise do número de consumidores inscritos.....	30
2.3.2 Documentos fiscais cadastrados, créditos fiscais gerados e volume de créditos devolvidos em benefícios	37
2.4 Evolução da arrecadação tributária: Comparativo antes e depois do Nota Legal quanto à arrecadação de ICMS e ISS.....	53
3- REFERENCIAL TEÓRICO	57
3.1 Racionalidade Plena, Racionalidade Limitada e a Formação da Economia Comportamental.....	57
3.2 Heurísticas e vieses: Fundamentos cognitivos.....	62
3.2.1 Outros vieses relevantes para o estudo	69
3.3 Nudges, insights comportamentais e a arquitetura de escolha: Estratégias de intervenção na Economia Comportamental.....	73
3.3.1 O que são <i>insights</i> comportamentais?	73
3.3.2 O papel da Arquitetura de Escolha	74
3.3.3 <i>Nudges</i> e <i>sludges</i> : conceito e características	75
3.3.4 Alguns tipos de <i>nudges</i>	79
3.4 A atuação estatal na perspectiva comportamental: fundamentos, aplicações e críticas	85
3.4.1 O papel do Estado: fundamentos jurídicos e uso de <i>nudges</i> em políticas públicas.....	85

3.4.2 Críticas e limites ao uso de <i>nudges</i> pelo Estado	88
4 – ANÁLISE COMPORTAMENTAL E PROPOSTAS PARA O PROGRAMA NOTA LEGAL	93
4.1 Mapeamento Comportamental: <i>Nudges</i> e <i>Sludges</i> identificados no programa e propostas de aprimoramento.....	96
4.1.1 <i>Nudges</i>	96
4.1.2 <i>Sludges</i>	107
4.2 Outras propostas para o aprimoramento do programa	111
5 - CONSIDERAÇÕES FINAIS E SUGESTÕES PARA PESQUISAS FUTURAS.....	118
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	121
APÊNDICE A – PRODUTO	132

INTRODUÇÃO

O funcionamento regular do Estado depende, dentre outras coisas, da sua capacidade de implementar políticas públicas eficazes e garantir os recursos necessários para isso. Em vista disso, a relação entre o cidadão e a Administração Pública não pode se limitar a aspectos meramente normativos ou sancionatórios, porque é importante envolver também o estímulo a comportamentos que colaborem com o interesse público.

Quando se busca a adesão espontânea dos cidadãos ao cumprimento das suas obrigações - não apenas as decorrentes de lei, mas também a cooperação com as políticas e determinações administrativas -, recorrer a instrumentos de gestão alternativos aos mecanismos de coerção, se torna um objetivo estratégico para a Administração. Nesse contexto, é fundamental reconhecer que nenhuma abordagem isolada consegue resolver de maneira completa essa questão, de forma que explorar e desenvolver iniciativas complementares é um passo importante para o poder público.

Esse raciocínio se aplica diretamente à atuação da administração tributária. A promoção do cumprimento espontâneo das obrigações fiscais¹ – também conhecida como conformidade tributária - exige estratégias que vão além da fiscalização e da sanção. É preciso criar condições para estimular o contribuinte a agir de acordo com as regras por meio de incentivos, transparência e simplificação de procedimentos².

O Programa Nota Legal, implementado no Distrito Federal (DF), é um exemplo concreto dessa tentativa. Ele oferece benefícios aos consumidores que solicitam as notas fiscais em suas compras. A lógica do programa é simples: incentivar o pedido de notas fiscais para aumentar a formalização das transações comerciais, combatendo a sonegação e elevando a arrecadação aos cofres públicos.

¹ FONTES, Daniel Belmiro. Abordagem Comportamental no Compliance Tributário. In: 19º PRÊMIO CRIATIVIDADE & INOVAÇÃO, 2020. Receita Federal do Brasil, 2020. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/jspui/bitstream/1/6197/1/Relato_B_1_lugar__Daniel%20Belmiro%20Fontes.pdf. Acesso em: 13 ago. 2025.

² MONTEIRO, Stéfano Rezende. Dever Fundamental de Conformidade Tributária e a Nova Relação entre o Contribuinte e o Estado. **Revista Direito Tributário Atual**, São Paulo, ano 40, n. 51, p. 407-429, 2º quadrimestre 2022. Disponível em: <https://www.revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/2150/2030>. Acesso em: 5 ago. 2025.

O desenho do Programa Nota Legal foi implementado com o objetivo inicial de fomentar o princípio da cidadania fiscal³ através de uma participação ativa da população. Mas, para além desse ideal normativo de cidadania, o programa também cumpre a função de aumentar a arrecadação tributária, promover mais transparência fiscal, enfraquecer o mercado informal e combater a evasão⁴, a partir do incentivo à conformidade tributária da população.

Além dos efeitos práticos, é interessante compreender os mecanismos que sustentam esse programa e examinar como eles afetam o comportamento dos cidadãos. É nesse contexto que a Economia Comportamental surge como uma lente analítica útil.

Por muito tempo, a teoria econômica fundamentou-se na premissa do *homo economicus*, que consistiria em um indivíduo genérico, perfeitamente racional, que tomava suas decisões buscando maximizar suas satisfações pessoais. Essa visão simplicista, apresentada pela escola neoclássica, reduzia o comportamento do *homo economicus* a tentativas de atender seus próprios interesses, sem que houvesse falhas psicológicas e sem qualquer relação social, em virtude da extrema racionalidade⁵.

Contudo, a partir dos anos de 1970, essa concepção começou a ser questionada por pesquisas que mostraram como o comportamento humano também é influenciado por incentivos e valores além das razões racionais⁶. Os psicólogos Amos Tversky⁷ e Daniel Kahneman⁸ e do economista Richard Thaler⁹ abriram o caminho para que a área

³ DISTRITO FEDERAL. Lei nº 4.159, de 13 de junho de 2008. Institui o Programa Nota Legal e dá outras providências. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, DF, 16 jun. 2008. Disponível em: <https://www1.receita.fazenda.df.gov.br/legislacao/visualizar-legislacao?txtNumero=4159&txtAno=2008&txtTipo=5&txtParte=COMPILADO&identificacao=Lei%20Ordin%C3%A1ria%20do%20DF%20n%C2%BA%204159%2F2008%20COMPILADO>. Acesso em: 17 fev. 2025.

⁴ DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas. Secretaria de Auditoria. Primeira Divisão de Auditoria. **Auditoria Operacional: Programa de Concessão de Créditos para Adquirentes de Mercadorias ou Bens e Tomadores de Serviços - Nota Legal**. Brasília, 2014. Disponível em: <https://www2.tc.df.gov.br/wp-content/uploads/2017/08/ProgramaNotaLegal.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2025.

⁵ ABRITA, Mateus Boldrine; GONÇALVES, Gercina. Racionalidade econômica e as modernas teorias de tomada de decisão: um debate teórico. In: **Encontro Científico de Administração, Economia e Contabilidade**, n. 1, 2015, [S. l.]. Anais, 2015. Disponível em: <https://anaisonline.uems.br/index.php/ecaeco/article/view/2763>. Acesso em: 20 jan. 2025.

⁶ THALER, Richard H. **Misbehaving: a construção da economia comportamental**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2019.

⁷ TVERSKY, Amos; KAHNEMAN, Daniel. Judgment under uncertainty: heuristics and biases. **Science**, v. 185, n. 4157, p. 1124-1131, 1974. Disponível em: <https://www2.psych.ubc.ca/~schaller/Psyc590Readings/TverskyKahneman1974.pdf>. Acesso em: 14 set. 2024.

⁸ *Ibid.*

⁹ THALER, Richard. Toward a Positive Theory of Consumer Choice. **Journal of Economic Behavior & Organization**, v. 1, n. 1, p. 39-60, 1980. Disponível em: <https://bear.warrington.ufl.edu/brenner/mar7588/Papers/thaler-jebo1980.pdf>. Acesso em: 13 set. 2024.

comportamental ganhasse relevância na sociedade e possibilitaram novas visões de mundo que conectaram a Economia a outros campos do conhecimento, como a Psicologia, a Sociologia e o Direito.

Nessa abordagem comportamental, a visão de que os humanos tomam decisões de forma absolutamente racional foi substituída por uma nova perspectiva que aponta para a utilização de estímulos emocionais como guias para melhores escolhas, propondo uma visão mais realista da natureza humana¹⁰.

O surgimento dessa área de estudo demonstrou que tanto os fatores conscientes como os inconscientes desempenham um papel no processo decisório e que a mera maximização de utilidade defendida pelos economistas neoclássicos não era mais válida. Com isso, surgiu a abordagem dos *insights* comportamentais - que consistem em uma base teórica e empírica para entender os mecanismos da ação humana – e os *nudges* – que são intervenções sutis (“empurrões”) que direcionam o comportamento e as decisões sem impor uma escolha específica ao indivíduo.¹¹

Embora tais estudos comportamentais sejam marcantes na doutrina da Economia e comumente aplicado no âmbito privado, esses mecanismos podem ser aplicáveis a outras áreas de estudo, como no Direito, principalmente quando se trata da Administração Pública.

Diante desse contexto, o problema de pesquisa deste estudo é entender se métodos comportamentais podem ser utilizados como estratégias alternativas pela Administração Pública na criação, implementação e no aprimoramento de políticas públicas. Em particular, pretende-se investigar a introdução de instrumentos comportamentais no desenvolvimento do Programa Nota Legal do Distrito Federal, avaliando quais recursos de incentivo foram introduzidos no processo de desenvolvimento dessa política fiscal.

Levando em consideração a autonomia e as particularidades das políticas de cada governo, esta dissertação se limitará ao estudo do contexto brasileiro, analisando a legislação do programa de incentivo tributário Nota Legal como forma de confirmar os fundamentos teóricos que serão apresentados.

¹⁰ ÁVILA, Flávia. A economia comportamental: um novo olhar para o ser humano. **Sumários Revista da ESPM**, [S. l.], n. 3, p. 32-37, 2015. Disponível em: <https://bibliotecasp.espm.br/espm/article/view/1540>. Acesso em: 13 set. 2024.

¹¹ THALER, Richard H.; SUNSTEIN, Cass R. **Nudge: como tomar melhores decisões**. Tradução de Ângelo Lessa. Rio de Janeiro: Objetiva, 2023.

Esse programa foi escolhido não apenas por seus objetivos relevantes, mas também pelas particularidades do Distrito Federal (DF). Por ser um ente federativo que acumula competências estaduais e municipais, o DF proporciona um ambiente único para a análise de tributos como ICMS e ISS sob uma mesma política. Além disso, sua desigualdade socioespacial, com separação entre áreas centrais e periféricas, levanta questões sobre o alcance de políticas públicas como esta (que dependem do padrão de consumo da população) e sobre a forma como os incentivos comportamentais são percebidos. O programa foi escolhido, ainda, por ser uma experiência já consolidada, com uma base legal definida e resultados acumulados desde sua implementação, o que ajuda a análise.

Ademais, esta pesquisa também parte da experiência da autora como cidadã consumidora, que utiliza o Nota Legal em seu dia a dia, e da sua vivência institucional como Procuradora do Distrito Federal que possibilita fazer uma conexão direta entre políticas de arrecadação tributária e políticas sociais, particularmente no setor de saúde que é a área de atuação profissional da pesquisadora. A melhoria na arrecadação tributária – um dos objetivos centrais do Nota Legal - reflete diretamente na concretização do direito fundamental à saúde, uma vez que o art. 198, §2º da Constituição Federal, regulamentado pela Lei Complementar nº 141/2012, estabelece que o Distrito Federal deve aplicar nas ações e serviços públicos de saúde o percentual mínimo de 12% do produto da arrecadação de impostos como o ICMS e o ISS. Assim, ao propor estratégias comportamentais para melhorar o programa, o presente trabalho também contribui, em última análise, para o incremento dos recursos vinculados ao sistema público de saúde e de outras políticas estatais.

Por isso, assume-se a não neutralidade da pesquisadora, tendo em vista que sua experiência profissional oferece um olhar institucionalizado sobre as potencialidades dessa política e dos seus reflexos nas políticas públicas de saúde que atua cotidianamente. Apesar disso, longe de tratar a Economia Comportamental como solução para todos os problemas, esta dissertação reconhece suas limitações como ferramenta de gestão pública.

A partir das reflexões iniciais sobre o tema, a hipótese é que a aplicação de *insights* da Economia Comportamental, através de mudança na arquitetura de escolha com *nudges*, no Programa Nota Legal influencia positivamente a decisão de adesão dos consumidores à exigência de documentos fiscais e contribui para o aumento da arrecadação do ICMS e ISS.

Nesse contexto, dada a constante necessidade de desenvolvimento e evolução da gestão do Estado e de sua legislação, e diante de uma sociedade cada vez mais complexa, a presente

pesquisa justifica-se por abordar uma estratégia que pode proporcionar contribuições práticas para a otimização do desenho das políticas públicas.

Com base nesses elementos, o objetivo geral deste estudo é analisar como a aplicação de *insights* da Economia Comportamental, por meio de mudanças de arquitetura de escolha com *nudges*, no Programa Nota Legal impacta a decisão dos consumidores pedirem notas fiscais e contribui para a arrecadação tributária.

Além disso, como objetivos específicos, pretende-se: **(i)** apresentar a teoria da Economia Comportamental e os principais mecanismos de intervenção baseados em *nudges*; **(ii)** descrever o funcionamento do Programa Nota Legal, sua estrutura normativa e os incentivos oferecidos aos consumidores; **(iii)** identificar e analisar os elementos comportamentais incorporados ao programa e seu potencial para induzir o pedido de notas fiscais e; **(iv)** discutir as implicações jurídicas e éticas do uso de estratégias comportamentais na formulação de políticas públicas pela Administração.

A pesquisa adota uma abordagem qualitativa, de natureza aplicada e exploratória, estruturada como estudo de caso. Serão analisadas diferentes fontes — documentos normativos, relatórios do Tribunal de Contas, dados quantitativos do programa e a literatura comportamental— organizadas e interpretadas por meio da análise de conteúdo, com categorias derivadas da teoria dos *nudges*.

O trabalho será dividido em quatro capítulos. O primeiro capítulo descreve a metodologia utilizada e as limitações da pesquisa. O segundo capítulo apresenta o Programa Nota legal, contextualizando sua criação, seu funcionamento, seus resultados e as legislações que o fundamentam. São detalhados os tipos de benefícios concedidos, os critérios de participação, e os fundamentos legais e normativos que sustentam o programa.

O terceiro capítulo trata dos aspectos gerais da Economia Comportamental, a definição de conceitos, teorias, os principais vieses cognitivos, heurísticas e *nudges*, além de discutir as críticas e os limites éticos jurídicos da aplicação desses instrumentos pelo Estado.

Por fim, o quarto capítulo realiza a análise do Programa Nota Legal à luz da Economia Comportamental, fazendo o mapeamento dos instrumentos comportamentais presentes ou ausentes no programa e os reflexos resultantes dos incentivos.

Como produto da pesquisa, além da apresentação do estudo de caso aplicado do programa, será apresentado um relatório com sugestões de aprimoramento e redesenho com base nas ferramentas comportamentais.

Por fim, este trabalho está alinhado com a linha de pesquisa de Direito do Estado¹², ao buscar compreender o desenvolvimento, a promoção, formulação e a manutenção de uma política pública específica - o Nota Legal do Distrito Federal. A pesquisa não visa entender o funcionamento do programa por si só, mas conhecer os mecanismos de indução de comportamentos incorporados em sua estrutura, de modo a identificar as estratégias que podem ser aplicadas a outras iniciativas governamentais, por isso explora o papel do Estado enquanto agente regulador e formulador de política econômica.

Logo, ao analisar criticamente o desenho do programa e propor redesenhos, a dissertação busca contribuir com uma proposta de soluções jurídicas e de gestão sobre o uso da Economia Comportamental como ferramenta do Estado.

¹² INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA. **Programa Pedagógico**. Brasília.

1 – METODOLOGIA DA PESQUISA

1.1 Estrutura metodológica e natureza jurídica da pesquisa

A presente dissertação adota uma abordagem qualitativa, de natureza aplicada e exploratória, com o objetivo de analisar, com base na teoria da Economia Comportamental, o funcionamento do Programa Nota Legal do Distrito Federal. Trata-se de uma pesquisa empírica, interdisciplinar e que utiliza a estratégia metodológica do estudo de caso, conforme delineado por Robert Yin¹³.

Segundo Yin, o estudo de caso é adequado quando o pesquisador pretende responder perguntas do tipo "como" e "por que", em relação a fenômenos contemporâneos sobre os quais não possui controle¹⁴. Essa é a proposta desta pesquisa, pois busca-se entender como o desenho do Nota Legal influencia o comportamento do cidadão e por que, sob a ótica da Economia Comportamental, alguns instrumentos do programa se mostram mais ou menos úteis.

Robert Yin ainda acrescenta que o diferencial do estudo de caso está na sua capacidade de lidar com diferentes fontes de dados, combinando informações qualitativas e quantitativas¹⁵. O autor também afirma ser uma estratégia de pesquisa que abrange tanto a coleta como a análise de dados. Nesta dissertação, serão utilizados como fontes, por exemplo, as portarias, decretos e leis que estruturam o Programa Nota Legal; o relatório de auditoria do Tribunal de Contas do DF; e dados quantitativos secundários (distribuição de créditos, resgates, cadastros, arrecadação).

Esses dados serão organizados e tratados por meio de tabelas e gráficos, para facilitar a compreensão e permitir uma análise comparativa entre as evidências normativas, da literatura e quantitativas. Será utilizada a estratégia da análise de conteúdo¹⁶, que ajudará a categorizar essas evidências e relacioná-las com os tipos de *nudges* identificados na literatura.

Ademais, o presente estudo de caso seguiu a estrutura metodologia proposta pelo professor Justino de Oliveira¹⁷, docente do programa de mestrado, e está dividida em três momentos principais: (1) a apresentação aprofundada do caso concreto, com a descrição do Programa Nota Legal, seu funcionamento, objetivos e resultados; (2) a análise teórica, com a

¹³ YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Tradução de Luís Antero Reto, Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2016.

¹⁷ OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Termo de Referência para a Produção de Casos (TREC)**. [S.l.: s.n.], 2018.

exposição dos fundamentos conceituais da Economia Comportamental; e (3) a correlação entre os elementos do caso e os conceitos estudados, a fim de identificar a presença de *nudges* no programa e sugerir melhorias.

Além disso, a pesquisa adota uma postura interdisciplinar, pois reconhece que o objeto de estudo exige um diálogo entre o Direito, a Economia, a Psicologia e a teoria das Políticas Públicas. Conforme destaca Maria Aparecida Viggiani Bicudo, a pesquisa interdisciplinar “estabelece relações entre duas ou mais disciplinas ou ramos do conhecimento”¹⁸, e integra várias perspectivas para compreender a complexidade dos fenômenos sociais. Da mesma forma, Ivani Fazenda acrescenta que a interdisciplinaridade exige que o pesquisador reconheça os limites da sua própria disciplina para abrir espaço para contribuições de outras áreas, com vistas a construir um saber mais crítico e profundo¹⁹.

Especificamente quanto ao Direito, a definição do objeto desta pesquisa como um objeto jurídico decorre de uma delimitação epistemológica que reconhece a política pública como um fenômeno normativamente estruturado. Embora o Programa Nota Legal envolva dinâmicas de gestão e arrecadação, sua existência e sua operação são indissociáveis do ordenamento jurídico, o que exige compreender leis, regulamentos, obrigações, competências e direitos.

Para mais, a presente pesquisa demanda a aplicação de métodos de interpretação jurídica para a sua compreensão. Isto é, a análise do programa exige métodos de interpretação administrativa, regulatória e tributária para avaliar as intervenções comportamentais frente aos princípios constitucionais, especialmente o princípio da eficiência. Ou seja, o objeto não pode ser adequadamente compreendido sem que sejam mobilizadas ferramentas hermenêuticas próprias do Direito, como a interpretação funcional, sistemática e teleológica das normas que estruturam o Nota Legal²⁰.

Outrossim, esse estudo do programa demanda solução dentro do sistema jurídico, por gerar efeitos e consequências nas relações entre o Estado e os cidadãos, uma vez que o programa cria direitos subjetivos para os participantes, impõe obrigações aos estabelecimentos

¹⁸ BICUDO, Maria Aparecida Viggiani. A pesquisa interdisciplinar: uma possibilidade de construção do trabalho científico/acadêmico. **Educação Matemática Pesquisa Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em Educação Matemática**, São Paulo, v. 10, n. 1, p. 137–150, 2008. Acesso em: 01 jun. 2025.

¹⁹ FAZENDA, Ivani. **Interdisciplinaridade: qual o sentido?** São Paulo: Editora Paulus, 2003. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/528424248/Interdisciplinaridade-Qual-o-Sentido-IVANI-FAZENDA>. Acesso em: 01 jun. 2025.

²⁰ CASTRO, Luiz Felipe Perdigão de (no prelo). O estudo de Caso na Pesquisa em Direito.

comerciais e até prevê sanções administrativas pelo descumprimento. Por isso, a própria legitimidade da utilização de *nudges* pelo Estado acarreta questões jurídicas sobre autonomia, liberdade de escolha, transparência e limites da atuação administrativa, que são problemas que precisam ser resolvidos pela esfera jurídica²¹.

Por fim, a abordagem é exploratória porque pretende estudar um campo complementar à doutrina jurídica, a aplicação de *nudges* e *insights* comportamentais na Administração Pública brasileira. E é também aplicada, pois busca produzir conhecimento voltado à solução de um problema prático e real: como melhorar o desempenho de políticas públicas por meio de estratégias alternativas²².

Portanto, a metodologia adotada busca não apenas entender o programa analisado, mas também propor estratégias práticas de possíveis melhorias, através da expansão do escopo da pesquisa jurídica - saindo da ideia de que a pesquisa no Direito deve ser meramente dogmática, formalista e positivista – e aproximando da pesquisa empírica²³.

1.2 Limitações da pesquisa

É importante reconhecer as limitações desta pesquisa, que estão relacionados com a profundidade e ao alcance das conclusões. Em primeiro lugar, o estabelecimento de causalidade direta entre os instrumentos comportamentais analisados e os resultados quantitativos do Programa Nota Legal não constitui o objeto desta pesquisa, pois não é possível provar que esses mecanismos são os únicos ou os principais responsáveis pelos resultados observados. O objetivo é identificar correlações interpretativas, mas sem afirmar que há uma relação de causa e efeito.

Quanto às fontes, a pesquisa utiliza dados secundários, como documentos normativos, relatório de auditoria e dados administrativos já consolidados, não envolvendo coleta de dados primários, testes empíricos, experimentos, entrevista com gestores ou pesquisas de campo. Embora seja adequada ao objeto da dissertação, há uma limitação metodológica, pois restringe a profundidade das informações em comparação a pesquisas que utilizam dados

²¹ *Ibid.*

²² SIENA, Osmar *et al.* **Manual de Trabalho Acadêmico**. Belo Horizonte: Editora Poisson, 2024. Disponível em: https://poisson.com.br/livros/individuais/Manual_de_Trabalho/Manual_de_Trabalho.pdf. Acesso em: 01 jun. 2025.

²³ MACHADO, *ob. cit.*

primários. Ou seja, os efeitos comportamentais são inferidos com base na literatura especializada e nos dados secundários, e não a partir de experimentos.

Além disso, embora o estudo aborde os fundamentos jurídicos e éticos da utilização de *insights* e *nudges* pela Administração Pública, ele não aprofunda em todos os debates sobre transparência, privacidade, impactos diferenciados em populações vulneráveis e outros temas, reconhecendo que cada um desses tópicos, por si só, poderia ser objeto de uma pesquisa separado.

Ademais, como a dissertação se concentra em um único estudo de caso, as conclusões não podem ser automaticamente generalizadas para outros entes federativos, programas ou políticas públicas. O que se busca, na verdade, é que os achados inspirem ou oriente pesquisas em outros casos.

Por fim, as propostas de melhorias apresentadas no capítulo 4 serão baseadas na teoria, uma vez que não foram implementadas e nem testadas. Por isso, elas devem ser entendidas como hipóteses de redesenho fundamentadas na teoria da Economia Comportamental e na análise normativa, e não como soluções validadas na prática.

O reconhecimento dessas limitações não diminui a relevância do trabalho, mas reforça seu caráter exploratório e sua contribuição inicial para a investigação desse campo nas polícias públicas brasileiras, abrindo espaço, inclusive, para pesquisas futuras.

2 - O PROGRAMA NOTA LEGAL NO DISTRITO FEDERAL

2.1 Contexto e fundamentação do Programa Nota Legal

O Nota Legal é um programa de concessão de créditos²⁴ implementado pelo Governo do Distrito Federal (GDF), por meio da Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal (SEEC/DF). Trata-se de uma iniciativa que busca estimular os consumidores a exigirem a emissão dos documentos fiscais, aos estabelecimentos comerciais, no momento da aquisição de produtos ou na contratação de serviços.

A ideia de criação do Nota Legal surgiu no ano de 2007 por iniciativa dos então deputados distritais Leonardo Prudente (DEM) e Reguffe (PDT). Inicialmente, a proposta foi apresentada por Leonardo Prudente, por meio do Projeto de Lei (PL) nº 482/2007, inspirada em um modelo de programa semelhante já existente no Estado de São Paulo²⁵.

Em sua versão original, o PL nº 482/2007 previa a criação de um programa chamado “Cidadão Legal”, que garantia o direito ao recebimento de créditos do Tesouro do Distrito Federal ao adquirente de mercadorias, bens ou serviços de fornecedor contribuinte do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), que solicitasse ao fornecedor a entrega de documento fiscal hábil. Esses valores poderiam, inclusive, ser depositados em conta corrente, em conta poupança ou o crédito em cartão de crédito²⁶.

O deputado Leonardo Prudente justificou sua proposta ressaltando a importância de se promover entre os cidadãos a cultura de cobrança da nota fiscal, destacando que essa prática contribuiria para a melhoria da qualidade de vida dos moradores do Distrito Federal²⁷. O texto da iniciativa também reforçou que a solicitação do documento fiscal deveria ser entendida como uma obrigação de todo cidadão, assim como a emissão do documento também seria um dever de todo comerciante.

²⁴ DISTRITO FEDERAL. Lei nº 4.159, de 13 de junho de 2008. Institui o Programa Nota Legal e dá outras providências. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, DF, 16 jun. 2008. Disponível em: <https://www1.receita.fazenda.df.gov.br/legislacao/visualizar-legislacao?txtNumero=4159&txtAno=2008&txtTipo=5&txtParte=COMPILADO&identificacao=Lei%20Ordin%C3%A1ria%20do%20DF%20n%C2%BA%204159%2F2008%20COMPILADO>. Acesso em: 17 fev. 2025.

²⁵ CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL. Governador destaca papel da Câmara na criação do Programa Nota Legal. 30 jan. 2009. Disponível em: <https://www.cl.df.gov.br/-/governador-destaca-papel-da-camara-na-criacao-do-programa-nota-legal>. Acesso em: 18 fev. 2025.

²⁶ DISTRITO FEDERAL. Câmara Legislativa. **Projeto de Lei nº 482, de 2007**. Dispõe sobre a criação do Programa Cidadão Legal e dá outras providências. Brasília, DF, 2007. Disponível em: https://www.cl.df.gov.br/pt/web/guest/proposicao/-/documentos/PL_482_2007. Acesso em: 18 fev. 2025.

²⁷ *Ibid.*

De acordo com o PL nº 482/2007, o incentivo à exigência da nota fiscal, por meio do programa, ajudaria a consolidar esse comportamento na sociedade²⁸. Por fim, o projeto também pontuou que a criação do programa seria uma forma de reduzir a carga tributária, já que parte dos impostos pagos seria devolvida ao cidadão.

Em paralelo, o deputado distrital Reguffe propôs o PL nº 621/2007, com uma proposta semelhante à do PL nº 482/2007. Seu projeto previa benefícios não apenas para os contribuintes do ICMS, mas também para os tomadores de serviços contribuintes do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS). Como incentivo, a proposta sugeriu a concessão de créditos, aos adquirentes de mercadoria, bens ou serviços, contribuintes de ICMS ou de ISS, para a redução do valor do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU).

A redação do projeto enfatizou a necessidade urgente de o Estado desenvolver uma política pública que conscientizasse o cidadão quanto à solicitação da nota fiscal, visto que se trata de um instrumento importante para fiscalização tributária²⁹. O texto ainda destacou que o principal objetivo do programa seria reduzir a sonegação fiscal, com o consequente aumento da arrecadação, e, ao mesmo tempo, possibilitar uma desoneração do contribuinte que arcasse com o pagamento dos seus tributos em dia³⁰.

Como os dois projetos tinham preocupações e objetivos parecidos, os textos tramitaram em conjunto na Câmara Legislativa do Distrito Federal³¹. A redação final do PL nº 482/2007, de autoria do deputado Leonardo Prudente, foi aprovada em plenário com algumas modificações, como, por exemplo, a inclusão dos contribuintes do ISS e da proposta de recebimento de créditos para redução de IPVA e IPTU, apresentadas pelo deputado Reguffe no PL nº 621/2007.

Em fevereiro de 2008, o PL nº 482/2007 foi aprovado e sancionado pelo então governador José Roberto Arruda, dando origem ao Programa Nota Legal, como uma política

²⁸ *Ibid.*

²⁹ DISTRITO FEDERAL. Câmara Legislativa. **Projeto de Lei nº 621/2007**. Dispõe sobre medidas que estimulem a população a exigir a emissão de nota fiscal na aquisição de mercadorias, bens ou serviços, concedendo-lhe redução dos débitos do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e do Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU) e dá outras providências. Brasília, DF, 2007. Disponível em: https://www.cl.df.gov.br/pt/web/guest/proposicao/-/documentos/PL_621_2007. Acesso em: 18 fev. 2025.

³⁰ *Ibid.*

³¹ CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL. Programa Nota Legal nasceu na Câmara Legislativa. Brasília, DF, 2 fev. 2009. Disponível em: <https://www.cl.df.gov.br/web/guest/-/programa-notal-legal-nasceu-na-camara-legislativa>. Acesso em: 18 fev. 2025.

pública do Distrito Federal, por meio da Lei nº 4.159/2008, posteriormente regulamentada pelo Decreto nº 29.396/2008.

A Lei nº 4.159/2008 instituiu o Programa Nota Legal, estabelecendo as diretrizes para a concessão de créditos tributários aos consumidores do Distrito Federal. Essa norma definiu, por exemplo, os critérios e as regras para que os compradores de bens e serviços recebam os benefícios do programa, além de estabelecer a obrigatoriedade de estabelecimentos comerciais emitirem os documentos fiscais quando solicitados.

Para garantir a operacionalização dessa política pública, entrou em vigor o Decreto nº 29.396/2008, que trouxe uma regulamentação detalhada, especificando os requisitos para participação, os procedimentos administrativos, a forma de cálculo dos créditos, as regras e os prazos para sua utilização, além de outros aspectos operacionais do programa.

De acordo com a legislação e com as justificativas que fundamentaram os projetos de lei, o objetivo principal do programa é aumentar a arrecadação tributária do Distrito Federal. Porém, essa política também trouxe ganhos indiretos, como a redução da sonegação fiscal, o combate à concorrência desleal, a educação fiscal dos cidadãos, o enfraquecimento do mercado informal e o aumento da participação da população na gestão tributária³².

Dessa forma, o Nota Legal busca ampliar a transparência na relação entre os consumidores e as empresas, fortalecendo a arrecadação de impostos e promovendo maior conscientização tributária na sociedade.

2.2 Estrutura e funcionamento

2.2.1 Beneficiários

Com o intuito de incrementar a arrecadação tributária do Distrito Federal, a Lei Distrital nº 4.159/08, regulamentada pelo Decreto nº 29.396/08, definiu os critérios para que os contribuintes que exigirem a emissão de notas fiscais façam jus aos créditos fiscais concedidos pelo Programa Nota Legal.

Conforme especificado na legislação, o programa prevê diferentes tipos de beneficiários. Estes devem figurar na relação tributária como **adquirentes** de mercadorias, bens

³² DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas. Secretaria de Auditoria. Primeira Divisão de Auditoria. **Auditoria Operacional: Programa de Concessão de Créditos para Adquirentes de Mercadorias ou Bens e Tomadores de Serviços - Nota Legal**. Brasília, 2014.

ou serviço de transporte interestadual de contribuintes do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) ou **tomadores de serviço** de contribuintes do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS)³³. Em palavras mais simples, os beneficiários dos créditos concedidos pelo programa são os **clientes**.

Além disso, o benefício somente será concedido quando a aquisição de bens ou o serviço for prestado no âmbito do Distrito Federal, isto é, por fornecedores ou prestadores estabelecidos no limite territorial do ente distrital³⁴.

Por conseguinte, a lei prevê expressamente como beneficiários: a pessoa física, a pessoa jurídica, as entidades beneficentes e os condomínios edilícios. Para tanto, as pessoas físicas consumidoras final poderão receber os benefícios quando o seu Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) constar no documento fiscal. As pessoas jurídicas, por sua vez, devem estar na condição de adquirentes ou tomadores de serviço, informando o Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) no documento fiscal³⁵. Contudo, a legislação impõe restrições específicas para esse grupo, exigindo que não sejam instituição financeira ou órgão da Administração Pública, que tenham domicílio no DF e que sejam optantes pelo Simples Nacional³⁶.

As entidades beneficentes foram incluídas no rol de beneficiários por meio da Lei nº 6.941/2021 que inseriu na Lei nº 4.159/08 o art. 7º-B para permitir que também lhes sejam transferidos os créditos fiscais. Essa alteração legislativa foi chamada de Programa Nota Legal Solidária. No entanto, em abril de 2024, a Lei nº 6.941/2021 foi declarada inconstitucional pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDF) na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0744460-59.2023.8.07.0000.

³³ DISTRITO FEDERAL. **Lei nº 4.159, de 13 de junho de 2008**. Institui o Programa Nota Legal e dá outras providências. Diário Oficial do Distrito Federal, Brasília, DF, 16 jun. 2008. Disponível em: <https://ww1.receita.fazenda.df.gov.br/legislacao/visualizar-legislacao?txtNumero=4159&txtAno=2008&txtTipo=5&txtParte=COMPILADO&identificacao=Lei%20Ordin%C3%A1ria%20do%20DF%20n%C2%BA%204159%2F2008%20COMPILADO>. Acesso em: 19 fev. 2025.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ DISTRITO FEDERAL. **Decreto nº 29.396, de 13 de agosto de 2008**. Regulamenta a Lei nº 4.159, de 13 de junho de 2008, que dispõe sobre a criação do programa de concessão de créditos para adquirentes de mercadorias ou bens e tomadores de serviços, nos termos que especifica, e dá outras providências. Diário Oficial do Distrito Federal, Brasília, DF, 14 ago. 2008. Disponível em: <https://ww1.receita.fazenda.df.gov.br/legislacao/visualizar-legislacao?txtNumero=29396&txtAno=2008&txtTipo=6&txtParte=COMPILADO&identificacao=Decreto%20n%C2%BA%2029396%2F2008%20COMPILADO>. Acesso em: 19 fev. 2025.

³⁶ Essa restrição ao regime do Simples Nacional ocorre porque empresas submetidas ao regime normal de tributação já possuem o direito de lançar como crédito fiscal o imposto pago na aquisição de mercadorias (crédito escritural), assim, conceder também o crédito financeiro do Nota Legal geraria um duplo benefício. Ao limitar o acesso às empresas do Simples Nacional, o programa foca nas empresas que atuam como consumidoras finais, sem o aproveitamento de créditos na cadeia produtiva.

Em síntese, o Tribunal entendeu que a implementação do Programa Nota Legal Solidária imporia encargos excessivos e novas responsabilidades à coordenação que administra o Nota Legal e à Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal (SEEC/DF), tendo em vista que, para viabilizar sua execução, seria necessário desenvolver novas funcionalidades no sistema, o que implicaria em custos que não foram descritos na norma.

Além disso, a lei atribuía funções adicionais ao administrador do programa Nota Legal, como a possibilidade de aplicar sanções administrativas a entidades, o que interferiria no exercício do poder de polícia reservado ao Poder Executivo. Considerando esses fundamentos, o Tribunal entendeu que as atribuições criadas pela norma tornariam o Programa Nota Legal muito mais complexo e configurariam uma indevida interferência do Poder Legislativo nas funções da Administração Pública³⁷.

Adicionalmente, por ter sido criada por iniciativa parlamentar, a Lei nº 6.941/2021 foi considerada materialmente inconstitucional por violar a reserva de iniciativa do Governador para apresentar leis que tratem sobre matéria orçamentária, conforme previsto no artigo 71, § 1º, inciso V, da Lei Orgânica do Distrito Federal, e por afrontar o princípio da separação de poderes. Ainda, foi considerada formalmente inconstitucional por gerar renúncia de receita, ao prever o aproveitamento de potencial crédito não utilizado pelo adquirente, sem estar acompanhada do devido relatório de impacto orçamentário e financeiro.

Entretanto, no mesmo ano de 2024, entrou em vigor a Lei nº 7.574/2024, de autoria do Poder Executivo, restabeleceu o Programa Nota Legal Solidária com a correção das inconstitucionalidades da lei anterior. Com essa nova norma, foi incluído o art. 7º-C na Lei nº 4.159/08, trazendo rol específico de entidades beneficentes que podem ser favorecidas pelo programa. Dentre elas, pode-se citar como exemplo: as entidades de assistência social, as prestadoras de serviços de saúde e as entidades de educação³⁸.

Essa ampliação legislativa permitiu que as entidades relacionadas se beneficiem dos créditos decorrentes de suas próprias compras, como também possam receber a transferência de créditos fiscais cedidos por outras pessoas físicas ou jurídicas participantes. Ressalta-se,

³⁷ DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0744460-59.2023.8.07.0000**. Relator: Desembargador Roberval Casemiro Belinati. Brasília, DF, 9 de abril de 2024. Publicado no Diário de Justiça Eletrônico em 25 abr. 2024.

³⁸ DISTRITO FEDERAL. **Lei nº 4.159, de 13 de junho de 2008**. Institui o Programa Nota Legal e dá outras providências. Diário Oficial do Distrito Federal, Brasília, DF, 16 jun. 2008. Disponível em: <https://ww1.receita.fazenda.df.gov.br/legislacao/visualizar-legislacao?txtNumero=4159&txtAno=2008&txtTipo=5&txtParte=COMPILADO&identificacao=Lei%20Ordin%C3%A1ria%20do%20DF%20n%C2%BA%204159%2F2008%20COMPILADO>. Acesso em: 19 fev. 2025.

contudo, que a lei proíbe expressamente a transferência ou a aplicação dos recursos recebidos de créditos do Tesouro por essas entidades beneficentes, para outras entidades.

Para participar do Programa Nota Legal Solidária e utilizar os créditos, as entidades beneficentes devem cumprir com os seguintes requisitos: (i) cadastro no programa junto ao órgão responsável pela sua área de atuação; (ii) ter finalidades compatíveis com os objetivos das transferências de recursos; (iii) estar regularmente inscrita nos órgãos ou conselhos que representam sua área de atuação; (iv) possuir atestado de regular funcionamento emitido por órgãos ou conselhos competentes; (v) demonstrar a análise e aprovação das prestações de contas julgadas em relação ao recebimento de recursos públicos do Distrito Federal; (vi) estar em dia com suas obrigações fiscais, previdenciárias, trabalhistas e contribuições legais junto aos órgãos da Administração Pública; (viii) atender aos requisitos estabelecidos no art. 33 da Lei federal nº 13.019, de 2014, e possuir registro no respectivo conselho³⁹.

Além disso, a legislação estabelece regra específica para garantir a transparência e o uso correto dos créditos pelas entidades. Segundo o §4º do art. 7º-C, as entidades beneficentes são obrigadas a encaminhar todas as informações referentes aos créditos recebidos à SEEC-DF, com o objetivo de permitir o devido monitoramento e fiscalização. Em caso de descumprimento, ou quando a SEEC-DF identificar irregularidades, o §5º do mesmo artigo prevê a aplicação de duas penalidades: o desligamento do programa e a devolução dos valores já recebidos.

Por fim, os últimos beneficiários do Nota Legal, previstos na Lei nº 4.159/08, são os condomínios edilícios, que devem estar inscritos no CNPJ, fazendo constar na nota fiscal.

Abaixo descreve-se as categorias de beneficiários e suas respectivas descrições no Quadro 1.

Tabela 1– Beneficiários do Programa Nota Legal

Categoria	Descrição
Consumidores pessoa física	Qualquer cidadão que inclua o CPF na nota fiscal ao adquirir bens ou serviços.
Consumidores pessoa jurídica	Somente como adquirentes ou destinatários de serviços que incluam o CNPJ na nota fiscal, desde que: (a) não sejam instituição financeira;

³⁹ *Ibid.*

	(b) não sejam órgão da Administração Pública; (c) ter domicílio no Distrito Federal; (d) e somente se tiverem regime de tributação pelo Simples Nacional.
Entidades beneficentes	Entidades sociais previstas no rol do §1º do art. 7º-C. Para utilizarem o crédito, deverão: (i) estar cadastrada no programa junto ao órgão responsável pela sua área de atuação; (ii) ter finalidades compatíveis com os objetivos das transferências de recursos; (iii) estar regularmente inscrita nos órgãos ou conselhos que representam sua área de atuação; (iv) possuir atestado de regular funcionamento emitido por órgãos ou conselhos competentes; (v) demonstrar a análise e aprovação das prestações de contas julgadas em relação ao recebimento de recursos públicos do Distrito Federal; (vi) estar em dia com suas obrigações fiscais, previdenciárias, trabalhistas e contribuições legais junto aos órgãos da Administração Pública; (viii) atender aos requisitos estabelecidos no art. 33 da Lei federal nº 13.019, de 2014, e possuir registro no respectivo conselho.
Condomínios edilícios	Inclua o CNPJ na nota fiscal ao adquirir bens ou serviços.

2.2.2 Como os créditos são concedidos?

O art. 3º da Lei nº 4.159/2008 apresenta as regras para a concessão de créditos no âmbito do programa, estabelecendo que os créditos serão calculados com base em um

percentual do ICMS ou ISS efetivamente recolhido pelo estabelecimento. Pela regra, os consumidores podem ter direito a até 40% do imposto recolhido por um mesmo estabelecimento contribuinte, mas esse percentual de restituição é limitado para cada documento fiscal.

Tabela 2 - Limite créditos para cada documento fiscal

Imposto	Percentual Máximo de Crédito
ICMS	Até 7,5% do imposto recolhido pelo fornecedor.
ISS	Até 1,5% do imposto recolhido pelo prestador de serviço.

O Decreto nº 29.396/08, em seu art. 3º, §3º, complementou essa norma estabelecendo que caberá à SEEC/DF definir o exato percentual dos créditos que poderão ser concedidos, levando em consideração alguns fatores, como a atividade econômica principal do estabelecimento, o tipo de regime de apuração de impostos adotado pelo fornecedor ou prestador de serviços, o tamanho da empresa, a localização do estabelecimento e a ocorrência de eventos sazonais, nos quais se espera um aumento no volume de vendas.

Em conjunto, o art. 3º da Lei nº 4.159/2008 menciona que serão considerados os seguintes critérios para calcular o crédito devido ao consumidor:

- O valor do documento fiscal relativo à aquisição deverá ser proporcional ao valor total das notas fiscais emitidas pelo estabelecimento naquele mês, considerando apenas as notas que não foram canceladas e com a identificação do CPF/CNPJ do adquirente;
- O crédito depende do total dos impostos efetivamente recolhidos pelo estabelecimento no mês da respectiva compra;
- Caso o contribuinte faça ajustes no Livro Fiscal Eletrônico (LFE), essas correções deverão ser consideradas no cálculo.

Por outro lado, artigo citado também lista algumas restrições e exceções em que os créditos não serão concedidos, ou seja, situações que não direito à participação no programa:

- Operações e serviços não tributáveis pelo ICMS ou pelo ISS;
- Fornecimento de energia elétrica, combustíveis e prestação de serviços de comunicação;
- Instituições bancárias ou financeiras, conforme previsto na legislação tributária federal (item 15 da lista anexa à Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003);

- Compras feitas por adquirentes pessoas jurídicas não optantes pelo Simples Nacional;
- Aquisições realizadas ou serviços prestados para órgãos públicos ou entidades da Administração Pública direta ou indireta (federais, estaduais, municipais ou distritais);
- Quando os serviços forem prestados por profissionais autônomos ou sociedades uniprofissionais;
- Compras feitas de feirantes, ambulantes ou produtores rurais;
- Notas fiscais com irregularidades, como fraudes, erros ou falta de identificação do comprador ou tomador;
- Operações realizadas por contribuintes desobrigados de escriturar o LFE.

Ademais, a Lei nº 4.159/2008 dispõe em seu art. 5º §1º a possibilidade de transferência dos créditos obtidos, o que somente poderá ocorrer entre beneficiários que sejam pessoas físicas. Por último, a norma estabelece que os créditos acumulados expiram em dois anos caso não sejam utilizados. Após esse prazo, poderão ser cancelados e devolvidos ao caixa do Tesouro do Distrito Federal.

2.2.3 Benefícios para os participantes: Como os créditos podem ser utilizados?

O Programa Nota Legal oferece uma série de benefícios para os consumidores que solicitarem o documento fiscal e incluírem seu CPF ou CNPJ. O principal atrativo do programa é a possibilidade de obter créditos financeiros para reduzir o valor do IPTU ou IPVA, mas o consumidor também pode resgatar o crédito em dinheiro, por meio de depósito em conta corrente ou poupança, além de participar dos sorteios oferecidos pelo programa.

O abatimento no valor do IPTU e do IPVA foi regulamentado pela Portaria nº 4/2012. Segundo a norma, para utilizar os créditos para a redução dos impostos, os consumidores devem, primeiramente, solicitar que o seu CPF ou CNPJ conste no documento fiscal emitido pelo estabelecimento e efetuar seu cadastro no site do Programa⁴⁰. Os interessados devem indicar quais veículos e/ou imóveis desejam vincular ao crédito, dentro de

⁴⁰ www.notalegal.df.gov.br

um período específico (atualmente, o período é de 2 a 20 de janeiro do exercício do lançamento⁴¹). Além disso, algumas regras são importantes:

- Para deduzir o IPVA, o veículo deve estar cadastrado junto à SEEC/DF no ano anterior à solicitação de utilização do crédito e os créditos devem estar no CPF/CNPJ do contribuinte;
- Para abater o IPTU, o imóvel deve ter cadastro imobiliário fiscal no Distrito Federal e os créditos devem estar no CPF/CNPJ do contribuinte ou do responsável pelo IPTU;
- O valor do abatimento não pode ser maior do que o imposto devido no exercício;
- Nos casos de redução de IPTU ou IPVA de dívidas vencidas, os créditos serão utilizados prioritariamente para pagamento dos débitos mais antigos, não será possível compensar débitos parcelados e o consumidor deverá renunciar a qualquer direito de ação sobre o valor a ser compensado.

No que diz respeito ao benefício de depósito em conta corrente ou poupança, a Portaria nº 4/2012 estipula que crédito somente será depositado em conta bancária do próprio beneficiário e que o valor mínimo para transferência é de R\$ 25,00. Além disso, o prazo para cadastrar a conta é geralmente de 1º a 30 de junho de cada ano. Contudo, esse benefício não será concedido a quem estiver em inadimplência no cumprimento de obrigações financeiras administradas pela Secretaria de Estado de Economia⁴².

Por fim, o artigo 7º-A da Lei nº 4.159/2008 autoriza o Poder Executivo a criar um sistema de sorteio de prêmios dentro do Programa Nota Legal. Esse benefício distribui prêmios em dinheiro para as pessoas físicas que incluam o CPF na nota fiscal no momento da compra. Vale ressaltar que, ao regulamentar o referido artigo, o caput do art. 6º-B do Dec. 29.396/08, excluiu as pessoas jurídicas da participação dos sorteios, restringindo-os apenas aos compradores pessoas físicas.

Os sorteios serão realizados semestralmente, sendo concedido um bilhete eletrônico para cada documento fiscal registrado pelo consumidor, até o limite de 200 documentos por mês. É importante ressaltar que será possível atribuir um cupom para participar do sorteio

⁴¹ Novo período definido pela Portaria nº 819, de 11/10/204 – DODF 23/10/2024.

⁴² DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Fazenda. **Portaria nº 4, de 4 de janeiro de 2012**. Estabelece procedimentos para a operacionalização do Programa Nota Legal. Diário Oficial do Distrito Federal, Brasília, DF, 5 jan. 2012. Disponível em: <<https://ww1.receita.fazenda.df.gov.br/legislacao/visualizar-legislacao?txtNumero=4&txtAno=2012&txtTipo=7&txtParte=>>. Acesso em: 24 fev. 2025.

mesmo para uma nota fiscal em que já tiver sido concedido algum crédito – como, por exemplo, para o abatimento de IPTU/IPVA - pois os requisitos para gerar um bilhete são, apenas: o documento fiscal deve estar cadastrado no Programa Nota Legal e ser considerado válido.

Nesse sentido, o decreto determina que notas fiscais com erros, fraudes ou com CPF de pessoa diferente do comprador final serão desconsideradas e não gerarão bilhete para concorrer ao sorteio. Também não gerarão bilhetes as notas fiscais com crédito bloqueado⁴³, bem como os adquirentes inadimplentes com o governo do Distrito Federal e os funcionários das empresas de tecnologia contratadas pela Secretaria de Fazenda e seus familiares diretos⁴⁴.

Em cada sorteio, serão premiados 12.600 bilhetes, distribuídos na forma do §26º do art. 6º-B do Dec. 29.396/08⁴⁵ e os resultados serão publicados no site do Programa Nota Legal e em jornais de grande circulação. O prêmio máximo é de R\$1 milhão de reais.

A tabela a seguir resume e facilita a compreensão dos benefícios do programa:

Tabela 3 - Resumo dos benefícios concedidos pelo Programa Nota Legal

Benefício	Descrição
Abatimento de IPTU ou IPVA	Os créditos podem ser utilizados para redução do valor do IPTU ou IPVA, desde que vinculados ao CPF/CNPJ do contribuinte ou responsável.
Depósito em Conta	O beneficiário pode solicitar o resgate dos créditos em dinheiro, em conta corrente ou poupança, desde que a conta esteja em seu nome e o valor mínimo seja de R\$ 25,00. O beneficiário não pode estar inadimplente com obrigações da Receita do Distrito Federal.

⁴³ DISTRITO FEDERAL. **Decreto nº 29.396, de 13 de agosto de 2008**. Regulamenta a Lei nº 4.159, de 13 de junho de 2008, que dispõe sobre a criação do programa de concessão de créditos para adquirentes de mercadorias ou bens e tomadores de serviços, nos termos que especifica, e dá outras providências. Diário Oficial do Distrito Federal, Brasília, DF, 14 ago. 2008. Disponível em: <https://ww1.receita.fazenda.df.gov.br/legislacao/visualizar-legislacao?txtNumero=29396&txtAno=2008&txtTipo=6&txtParte=COMPILADO&identificacao=Decreto%20n%C2%BA%2029396%2F2008%20COMPILADO>. Acesso em: 24 fev. 2025.

⁴⁴ *Ibid*, art. 6º-B, § 19.

⁴⁵ I - 1 prêmio de R\$ 1.000.000,00;
II - 2 prêmios de R\$ 200.000,00;
III - 3 prêmios de R\$ 100.000,00;
IV - 4 prêmios de R\$ 50.000,00;
V - 10 prêmios de R\$ 10.000,00;
VI - 30 prêmios de R\$ 5.000,00;
VII - 50 prêmios de R\$ 1.000,00;
VIII - 500 prêmios de R\$ 200,00;
IX - 12.000 prêmios de R\$ 100,00

Sorteio de Prêmios	Pessoas físicas que incluam o CPF na nota fiscal poderão participar de sorteios de 12.600 bilhetes premiados, em dinheiro. Cada nota fiscal válida gera um bilhete eletrônico. Para participar, o documento fiscal válido de estar cadastrado no Programa Nota Legal e o adquirente não pode estar inadimplente com o governo do Distrito Federal.
---------------------------	--

2.2.4 Critérios para a participação das empresas

A legislação do Programa Nota legal não estabelece requisitos específicos para que um estabelecimento comercial participe do programa. Basta que ele esteja regularmente estabelecido no Distrito Federal e que emita a nota fiscal com a identificação do CPF ou do CNPJ dos consumidores. Dessa forma, qualquer documento fiscal que contenha a identificação do comprador será automaticamente incluído no banco de dados do programa.

Diante disso, nenhuma empresa pode se recusar a emitir o documento fiscal ou alegar que a nota emitida por ela não será válida para a concessão de créditos do Nota Legal, sob pena de multa no valor de R\$157,83⁴⁶, nos termos do art. 10-A da Lei nº 4.159/2008. Um ponto interessante é a destinação dessas multas aplicadas. De acordo com o art. 10-C, os valores arrecadados em forma de multa serão revertidos para o Fundo de Modernização e Reaparelhamento da Administração Fazendária (FUNDAF), o que contribui para o aprimoramento da fiscalização e da estrutura da administração tributária.

Ademais, há uma obrigação adicional imposta aos estabelecimentos comerciais participantes, que é a obrigatoriedade de afixar, em local visível ao público, uma placa informando sua participação no Programa Nota Legal, com a seguinte legenda: “ESTABELECIMENTO INCLUÍDO NO PROGRAMA DE CONCESSÃO DE CRÉDITOS – LEI Nº 4.159/08”⁴⁷. Caso essa exigência não seja cumprida, o contribuinte estará sujeito a uma multa de R\$789,16⁴⁸.

⁴⁶ Valor atualizado para R\$ 157,83, conforme art. 9º, do Ato Declaratório SUREC nº 38/2024 – DODF de 23/12/2024. Efeitos a partir de 1º/01/2025.

⁴⁷ DISTRITO FEDERAL, **Lei nº 4.159, de 13 de junho de 2008**. [...], art. 10-F.

⁴⁸ Valor atualizado para R\$ 789,16 conforme art. 14 do Ato Declaratório SUREC nº 38/2024 – DODF de 23/12/2024. Efeitos a partir de 1º/01/2025.

Nota-se, portanto, que embora não haja critérios específicos para a adesão das empresas, a legislação estabelece diversas obrigações que devem ser cumpridas, com o objetivo de garantir a transparência fiscal e o funcionamento do programa.

2.2.5 Papéis do governo na administração do programa

A administração do Programa Nota Legal é de responsabilidade do GDF, por meio da SEEC-DF⁴⁹, que desempenha um papel fundamental na fiscalização, regulamentação e promoção do programa.

De acordo com a Lei nº 4.159/2008, a SEEC-DF é responsável por fiscalizar a concessão e a utilização dos créditos fiscais, bem como por supervisionar a realização dos sorteios. Isso significa que cabe à Secretaria prevenir a ocorrência de fraudes e irregularidades no programa. Para tanto, a SEEC-DF tem o poder de suspender preventivamente tanto a concessão e utilização dos créditos, como também para impedir a participação de beneficiário nos sorteios. Ademais, caso seja constatada a ocorrência de irregularidades, após procedimento administrativo, a Secretaria tem a legitimidade para cancelar a concessão, a utilização do crédito e a participação nos sorteios.

Além do monitoramento, o GDF tem o compromisso de garantir a transparência e a prestação de contas sobre as ações tomadas dentro do programa. Em seu art. 10-G, a Lei nº 4.159/2008 determina que cabe ao Poder Executivo elaborar um Relatório Semestral de Prestação de Contas e Balanço dos Créditos Concedidos, com informações detalhadas sobre as operações. Esse relatório deve ser encaminhado à CLDF dentro de 90 dias após o fim de cada semestre, o que permite que o Poder Legislativo também acompanhe e fiscalize a atuação do programa. Vale destacar que o Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) também participa desse processo, elaborando uma auditoria para avaliar o cumprimento dos objetivos do programa.

Mais do que um programa de arrecadação financeira, o Nota Legal deve ser visto como uma medida para aumentar a conscientização tributária e reforçar a cultura de transparência fiscal. Por isso, é importante que o Poder Executivo realize campanhas educativas

⁴⁹ O Decreto nº 40.030/2019 alterou o nome da Secretaria de Estado de Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão para Secretaria de Economia.

para incentivar a adesão dos consumidores, conscientizando a população sobre a importância da exigência da nota fiscal.

2.2.6 Programa Nota Saúde Legal

O Programa Nota Saúde Legal é uma modalidade especial que permite que os consumidores resgatem créditos fiscais nas compras de medicamentos. Foi criado pelo Decreto nº 38.693/2017, e regulamentado pela Portaria nº 111/2018, que introduziu o artigo 3º-A no Decreto nº 29.396/2008, que regulamenta o Nota Legal, para incluir regras específicas sobre o programa.

Esse benefício é destinado exclusivamente para as compras de medicamentos realizadas por meio da Nota Fiscal Eletrônica ao Consumidor (NFC-e) e que contenham o CPF do comprador⁵⁰. A principal inovação é a possibilidade de os consumidores acumularem créditos na aquisição de remédios, já que estes ainda não faziam parte do Programa Nota Legal devido ao regime diferenciado de tributação de ICMS. Antes da criação dessa modalidade, apenas alguns produtos, como perfumaria e itens de higiene pessoal, geravam créditos aos consumidores nas compras realizadas em farmácias.

De acordo com o art. 3º-A do Decreto nº 29.396/2008, acrescentado pelo Decreto nº 38.693/2017, o crédito do programa será proveniente do ICMS arrecadado à título de substituição tributária pelas indústrias e distribuidoras de produtos farmacêuticos. Esse sistema difere da regra geral prevista no Nota Legal, pois envolve um imposto que é recolhido antecipadamente pelas distribuidoras e indústrias, e repassado ao Distrito Federal, antes da venda ao consumidor.

Assim como previsto na regra geral do Nota Legal, o adquirente poderá ter direito a até 40% do imposto recolhido pelo contribuinte. O cálculo do crédito a ser concedido será realizado com a aplicação, sobre o valor dos produtos descritos na nota fiscal eletrônica, de percentual definido pela Secretaria de Estado de Fazenda, limitado a 7,5%⁵¹.

Ao incluir a possibilidade de recebimento de créditos nas compras de medicamentos, o Nota Saúde Legal representou um avanço significativo na ampliação dos benefícios concedidos aos consumidores. Diferentemente de outros bens, os medicamentos não

⁵⁰ DISTRITO FEDERAL. **Decreto nº 29.396, de 13 de agosto de 2008**. [...], art. 3º-A, § 2º.

⁵¹ *Ibid.*

são adquiridos pela população por mera vontade, mas sim por uma necessidade, o que mostra que é fundamental que a carga tributária incidente sobre esses produtos também seja compensada de alguma forma.

2.3 Resultados e Impactos do Programa Nota Legal

2.3.1 Evolução da adesão ao Programa Nota Legal: Análise do número de consumidores inscritos

Desde a sua implementação, o Programa Nota legal tem apresentado variações significativas no número de novos inscritos, alternando entre períodos de intensa adesão com fases de estabilização ou declínio. A fim de ilustrar essa oscilação e permitir uma visualização mais clara dessa evolução, os dados quantitativos dos cadastros anuais serão apresentados em tabela e gráfico ao longo deste tópico.

Em seu início, no ano de 2008, o programa registrou uma participação modesta, com apenas 12.611 novos inscritos⁵². É possível que essa baixa aderência se deva ao fato de ter sido o primeiro ano do programa, que consistia em uma novidade naquela época, e ainda pouco conhecida pela população. No entanto, no ano seguinte, houve uma participação mais significativa, com a inscrição de 112.538 novos participantes⁵³. Esse crescimento pode estar ligado a um período de divulgação e promoção mais intensa pelo governo, tornando o Nota Legal um programa mais conhecido pela população.

Entre os anos de 2010 e 2012, o número de cadastros apresentou uma curva ascendente, atingindo um pico em 2012, com 233.960 novos participantes⁵⁴. Convém destacar que, até a conclusão desta dissertação, este foi o ano com o maior número de adesão desde a implementação do programa. Contudo, a partir do ano de 2013 houve uma queda considerável e contínua nas novas inscrições⁵⁵.

Diante desse declínio, em 2014, o TCDF, por meio de sua Secretaria de Auditoria, realizou uma auditoria operacional para avaliar a operacionalização, o desempenho e outros índices do Programa Nota Legal. Em sua análise, o Tribunal constatou que o programa não é

⁵² DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Economia (SEEC). **Índices de Avaliação do Programa Nota Legal**. Brasília, DF, 2024. Disponível em: <https://www.notalegal.df.gov.br>. Acesso em: 17 mar. 2025.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ *Ibid.*

avaliado periodicamente pela atual SEEC-DF, e que a metodologia de avaliação realizada seria muito simples, apresentando lacunas ao não contemplar eventos fiscais relevantes e ganhos indiretos do programa, além de limitar-se à avaliação apenas do regime de competência⁵⁶.

Especificamente em relação à participação social no programa, o TCDF verificou que os instrumentos para a promoção do aumento de adesão dos consumidores eram insuficientes, havendo uma falta de incentivo à participação por algumas razões.

Primeiramente, o Tribunal comparou o Nota Legal do Distrito Federal com os programas similares desenvolvidos pelo estado e município de São Paulo, e verificou que as metodologias de avaliação utilizadas por esses entes eram mais complexas e fundamentadas, o que gerava mais confiabilidade⁵⁷.

Em segundo lugar, o TCDF evidenciou que o sistema de créditos do Programa Nota Legal estaria atrelado ao consumo, o que favorecia os interessados com rendas mais altas. Isso porque o esforço realizado pelo cidadão ao solicitar a nota fiscal com seu CPF só se tornaria proveitoso se o montante dos créditos gerados fosse vantajoso para ele, comparando com suas despesas com IPVA e IPTU. Nesse sentido, a população de menor renda não se interessaria pelo programa por não haver um bom custo-benefício, em razão da: “exígua geração de créditos proporcionada pelo dispêndio reduzido no varejo; inexistência de bens passíveis de abatimento dos valores de débito dos seus respectivos impostos (IPVA e IPTU); e excessiva burocracia imbuída no procedimento de resgate dos créditos em dinheiro”⁵⁸. Posto isto, o Tribunal propôs o incentivo de participação de outras formas, a exemplo dos aplicados nos programas de São Paulo, como a realização de sorteios periódicos aos usuários, que geraria mais chance de participação da população de baixa renda.

O terceiro motivo apresentado pelo Tribunal foi a burocracia no procedimento de resgate dos créditos do em dinheiro que ocorria apenas em um mês por ano e demandaria cadastro prévio dos dados bancários do consumidor, também seria um desincentivo à adesão ao programa. Como solução, o TCDF também sugeriu o mecanismo utilizado nos programas de São Paulo, nos quais seria possível que os usuários resgassem os créditos de forma mais fácil, optando pela transferência para uma conta corrente ou poupança a qualquer momento (independente de cadastro prévio), desde que o saldo supere R\$25,00⁵⁹.

⁵⁶ DISTRITO FEDERAL, 2014.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ *Ibid.*

Como quarto problema, o TCDF destacou que o procedimento de contestação das notas fiscais não lançadas pelos estabelecimentos comerciais era bastante custoso e difícil para o consumidor, em razão de exigir o registro de uma reclamação no portal Nota Legal e após, caso fosse necessário, o comparecimento presencialmente a uma das Agências de Atendimento da Secretaria de Estado de Economia. Para o Tribunal, não é razoável, e muito menos eficiente, exigir que o consumidor compareça presencialmente. Se toda situação que gere reclamação faça com que consumidor tenha que comparecer a um posto de atendimento, haveria um baixo custo-benefício e uma desestimulação de adesão da população ao programa⁶⁰.

Para solucionar tal questão e incentivar maior aderência ao programa, o Tribunal recomendou que as reclamações fossem feitas por meio da digitalização dos documentos fiscais, com o envio à Fazenda do Distrito Federal via internet, sem que houvesse a necessidade de comparecer presencialmente.

Ao final da auditoria operacional, o Tribunal de Contas estabeleceu uma série de determinações para serem cumpridas pela atual Secretaria de Estado de Economia. Dentre elas, no que diz respeito a promoção do aumento de participação de usuários, pode-se citar: (i) adoção de providências para ampliar a participação da população no programa, por exemplo, implantando o sorteio de prêmios e/ou valores em dinheiro; (ii) tornar o processo de resgate dos créditos em dinheiro menos oneroso para o cidadão e (iii) adotar procedimento simplificado de contestação de documentos fiscais emitidos e não declarados⁶¹.

Em cumprimento às obrigações impostas, o Governo do Distrito Federal instituiu o benefício de sorteios de prêmios por meio da Lei nº 7.574, de 21 de novembro de 2024 que incluiu o art. 7º-A na lei do Programa Nota Legal (Lei nº 4.159, de 13 de junho de 2008). Em relação ao resgate dos créditos em dinheiro, não houve alteração, de forma que, até o presente momento, o consumidor deverá realizar o cadastro dos dados bancários no site do programa⁶². Por fim, no que concerne ao procedimento de reclamação, não há mais atendimento presencial, sendo o serviço prestado exclusivamente pelo Portal do Programa Nota Legal⁶³.

Apesar dos apontamentos da auditoria do Tribunal de Contas, entre os anos de 2014 e 2016 ainda houve um declínio gradual no número de novos inscritos, chegando a apenas

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ *Ibid.*

⁶² DISTRITO FEDERAL, 2012.

⁶³ *Ibid.*

65.353 inscritos em 2016⁶⁴. Entretanto, talvez essa queda tenha relação com outros fatores, como a saturação do público-alvo, já que grande parte dos consumidores do Distrito Federal podem ter se cadastrado nos primeiros anos do programa.

Entre os anos de 2017 até 2019, o número de novos cadastros se manteve relativamente estável, com um pequeno crescimento, com variação entre 70 e 78 mil novos participantes por ano⁶⁵. Durante o período da pandemia da Covid-19 (2020-2021), registrou-se outra redução, sendo 2021 o ponto mais baixo, com apenas 59.827 novos inscritos, possivelmente devido às restrições impostas pela pandemia, à menor atividade econômica e à consequente redução da participação da população. Contudo, a partir do ano de 2022, observa-se uma recuperação, com um aumento gradual de participantes (66.026 em 2022, 81.733 em 2023 e 88.956 apenas até abril de 2024).

Segundo a Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal, com o fim da pandemia e considerando o histórico dos anos anteriores, estima-se uma meta de, pelo menos, 60 mil novos inscritos por ano para os próximos anos (que em 2024 já havia sido ultrapassada nos primeiros quatro meses). Se porventura essa meta não for atingida, a Secretaria estabeleceu que serão adotadas as seguintes providências: investigação das causas, como a falta de interesse da população ou a dificuldade de acesso ao sistema; ampliar a divulgação do programa em momentos específicos durante o ano, como, por exemplo, nas épocas de sorteios; e estudar a viabilidade de alterações na premiação do sorteio como forma de incentivar mais cadastros no programa⁶⁶.

Portanto, considerando a soma de todos os dados acumulados desde o início do programa até abril de 2024, o Programa Nota Legal possui o total de 1.629.308 consumidores cadastrados. O quadro e o gráfico abaixo ilustram a relação do número de novos inscritos em cada ano do programa:

Tabela 4 - Número de novos inscritos (2008-2024)

Ano	Novos Inscritos
2008	12.611
2009	112.538
2010	60.230
2011	200.189
2012	233.960

⁶⁴ DISTRITO FEDERAL, 2024.

⁶⁵ DISTRITO FEDERAL, *op. cit.*

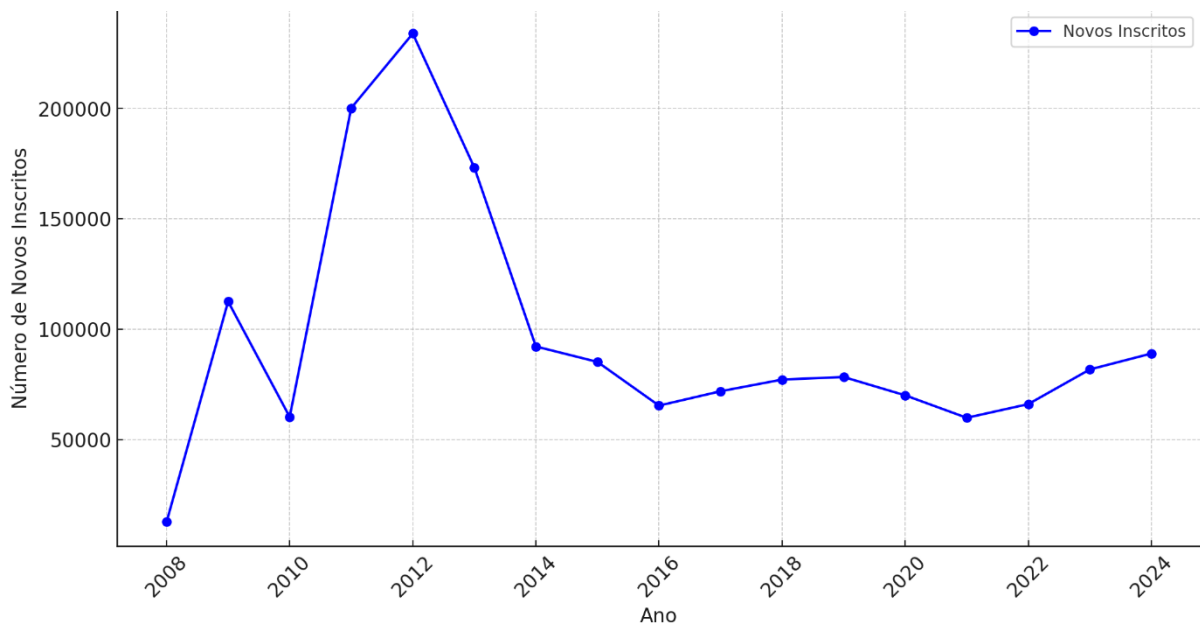
⁶⁶ DISTRITO FEDERAL, 2024.

2013	173.258
2014	92.154
2015	85.155
2016	65.353
2017	71.848
2018	77.145
2019	78.316
2020	70.009
2021	59.827
2022	66.026
2023	81.733
2024	88.956
TOTAL	1.629.308

Fonte: <https://www.notalegal.df.gov.br>

Destaca-se que os dados referentes ao ano de 2024 são parciais, considerando apenas os registros até o mês de abril. Registra-se, também, que após a apuração dessa pesquisa, a Subsecretaria da Receita atualizou o número total de consumidores cadastrados, informando que até o dia 26 de julho de 2024 haviam sido registrados 1.629.314 inscritos no programa⁶⁷.

Gráfico 1 – Número de novos inscritos no Programa Nota Legal (2008-2024)



Fonte: Elaboração própria com auxílio de Inteligência Artificial (ChatGPT, 2025). Dados obtidos de <https://www.notalegal.df.gov.br>

⁶⁷ DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Economia. **Índices de Avaliação do Programa Nota Legal**. Brasília, DF, 2024. Disponível em: <https://www.notalegal.df.gov.br>. Acesso em: 17 mar. 2025.

Por fim, com base nas informações acima, é possível construir um quadro para demonstrar o número total de consumidores cadastrados no programa em cada ano, considerando a soma cumulativa dos novos cadastros. Para fins desta análise, não foram considerados eventuais cancelamentos de cadastros.

Tabela 5 - Número total de consumidores cadastrados no Nota Legal (2008-2024)

Ano	Novos Inscritos	Total Acumulado de Consumidores
2008	12.611	12.611
2009	112.538	125.149
2010	60.230	185.379
2011	200.189	385.568
2012	233.960	619.528
2013	173.258	792.786
2014	92.154	884.940
2015	85.155	970.095
2016	65.353	1.035.448
2017	71.848	1.107.296
2018	77.145	1.184.441
2019	78.316	1.262.757
2020	70.009	1.332.766
2021	59.827	1.392.593
2022	66.026	1.458.619
2023	81.733	1.540.352
2024	88.956	1.629.308*

Fonte: Elaboração própria. Dados obtidos de <https://www.notalegal.df.gov.br>

*A Subsecretaria da Receita divulgou, posteriormente, atualização do número de consumidores cadastrados para 1.629.314, até 26/07/2024⁶⁸.

Diante disso, utilizando como base os dados fornecidos pelo Censo IBGE⁶⁹, é interessante comparar esse crescimento de participantes com o crescimento estimado da população do Distrito Federal.

Tabela 6 - População do Distrito Federal X total de consumidores cadastrados no Nota Legal

Ano	População do Distrito Federal	Total Acumulado de Consumidores	Porcentagem da população cadastrada
------------	--------------------------------------	--	--

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Estimativas de População**. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?edicao=17283&t=downloads>. Acesso em: 3 abr. 2025.

2008	2.557.158	12.611	0,49%
2009	2.606.885	125.149	4,80%
2010	2.570.160	185.379	7,21%
2011	2.609.998	385.568	14,77%
2012	2.648.532	619.528	23,39%
2013	2.786.684	792.786	28,45%
2014	2.852.372	884.940	31,02%
2015	2.906.574	970.095	33,38%
2016	2.977.216	1.035.448	34,78%
2017	3.039.444	1.107.296	36,43%
2018	2.974.703	1.184.441	39,82%
2019	3.015.268	1.262.757	41,88%
2020	3.055.149	1.332.766	43,62%
2021	3.094.325	1.392.593	45,00%
2022	2.817.381	1.458.619	51,77%
2023	Valor não disponível	1.540.352	----
2024	2.982.818	1.629.314 (atualizado até 26/07/2024)	54,62%

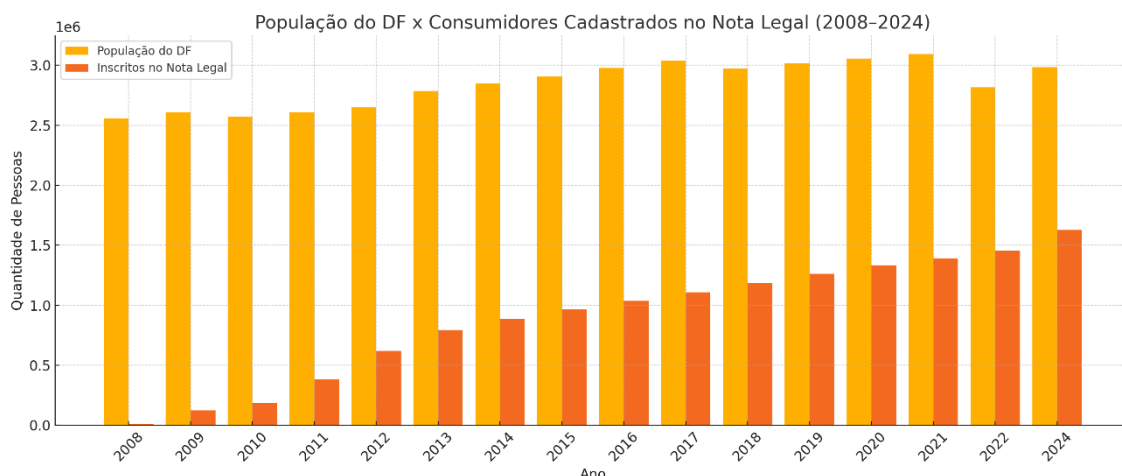
Fonte: Elaboração própria. Dados obtidos de <https://www.notalegal.df.gov.br> e <https://www.ibge.gov.br>

Esses números demonstram que, ao longo de 16 anos, o programa obteve um alcance significativo, chegando a um número de cadastros equivalente a mais da metade da população do Distrito Federal. Observa-se que a adesão ao programa saiu de apenas 0,5% em 2008 para mais de 52% em 2024. Contudo, é importante interpretar esse dado com cautela, pois a comparação com a população total inclui também pessoas que não são economicamente ativas, como crianças, o que pode distorcer a percepção de adesão real.

Além disso, o simples cadastro não reflete necessariamente o engajamento do cidadão, uma vez que o cadastro representa a porta de entrada, enquanto o engajamento deve ser medido pela participação ativa na solicitação de documentos fiscais e até na utilização dos créditos.

Para facilitar a representação da relação entre a população total e o número de inscritos, utiliza-se o gráfico abaixo para ilustrar:

Gráfico 2 – População do Distrito Federal X total de consumidores cadastrados no Nota Legal



Fonte: Elaboração própria com auxílio de Inteligência Artificial (ChatGPT, 2025). Dados obtidos de <https://www.notalegal.df.gov.br> e <https://www.ibge.gov.br>

2.3.2 Documentos fiscais cadastrados, créditos fiscais gerados e volume de créditos devolvidos em benefícios

Ao longo dos anos, a adesão ao Programa Nota Legal resultou em um volume expressivo de documentos fiscais cadastrados, de créditos gerados e de valores devolvidos aos consumidores por meio dos benefícios.

Considerando o volume de informações, a melhor forma de compreender esses dados é separando-os em três blocos de análise:

- A) Total de notas fiscais emitidas (ICMS e ISS) com identificação do CPF/CNPJ dos consumidores, ano a ano;
- B) Valores acumulados nas notas fiscais cadastradas e os créditos fiscais de ICMS e ISS gerados;
- C) Créditos fiscais utilizados pelos consumidores participantes em benefícios.

Desse modo, a seguir, cada uma dessas informações será analisada detalhadamente para, posteriormente, facilitar uma conclusão conjunta sobre o impacto do Nota Legal.

A) Total de notas fiscais emitidas (ICMS e ISS) com identificação do CPF/CNPJ dos consumidores, ano a ano

No subtópico anterior, foi demonstrada a evolução do número de consumidores inscritos no Nota Legal, em cada ano, desde a sua implementação. Nesse momento, será

analisada a quantidade de documentos fiscais registrados com o CPF ou do CNPJ do adquirente, que pode revelar tendências importantes sobre a participação efetiva da população nessa política pública.

De acordo com as informações do site do programa, entre 2008 e 2023, foram cadastrados um total de 1.333.275.179 documentos fiscais⁷⁰, o que reflete um número grande de adesões por parte da sociedade do Distrito Federal. Em dados mais atualizados, expostos no relatório de indicadores de desempenho, elaborado pela Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal, até abril de 2024 esse número total atingiu 1.397.352.083⁷¹. É possível considerar que esses valores acumulados, que ultrapassam a marca dos bilhões, representam uma maturidade e um bom resultado do programa no incentivo à emissão de documentos fiscais com identificação.

No primeiro ano, em 2008, foram registradas apenas 4.344 notas fiscais, um número relativamente baixo, mas compatível com a baixa adesão da fase inicial do programa⁷². No entanto, a partir do ano seguinte, já houve um crescimento considerável, sendo mais de 2 milhões de documentos fiscais cadastrados, evidenciando um aumento na participação da população⁷³.

Também houve um novo salto expressivo no ano de 2010, chegando a 11.120.525 documentos⁷⁴. Mas foi entre 2014 e 2019, o período em que o programa atingiu uma estabilização no número de registros, sendo o intervalo com o maior volume de documentos cadastrados. Em 2019, por exemplo, o total de documentos chegou a 118.314.937, um dos picos do programa⁷⁵.

A partir de 2020, é possível observar uma pequena queda na quantidade de registros, fato que pode estar relacionado com os impactos econômicos causados pela pandemia da Covid-19. Contudo, apesar dessa leve redução dos últimos anos, os dados de 2023 já apontaram uma recuperação, com 143.092.148 documentos fiscais cadastrados.

O quadro e o gráfico abaixo facilitam a visualização das informações mencionadas:

⁷⁰ DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Economia. **Créditos de documentos fiscais, consumidores beneficiados e o Índice Médio de Crédito - IMC**. Brasília, DF, 2025. Disponível em: <https://www.notalegal.df.gov.br/pagina/777>. Acesso em: 21 mar. 2025.

⁷¹ DISTRITO FEDERAL, 2024.

⁷² DISTRITO FEDERAL, *op. cit.*

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ *Ibid.*

Tabela 7 - Número de notas fiscais cadastradas com CPF/CNPJ

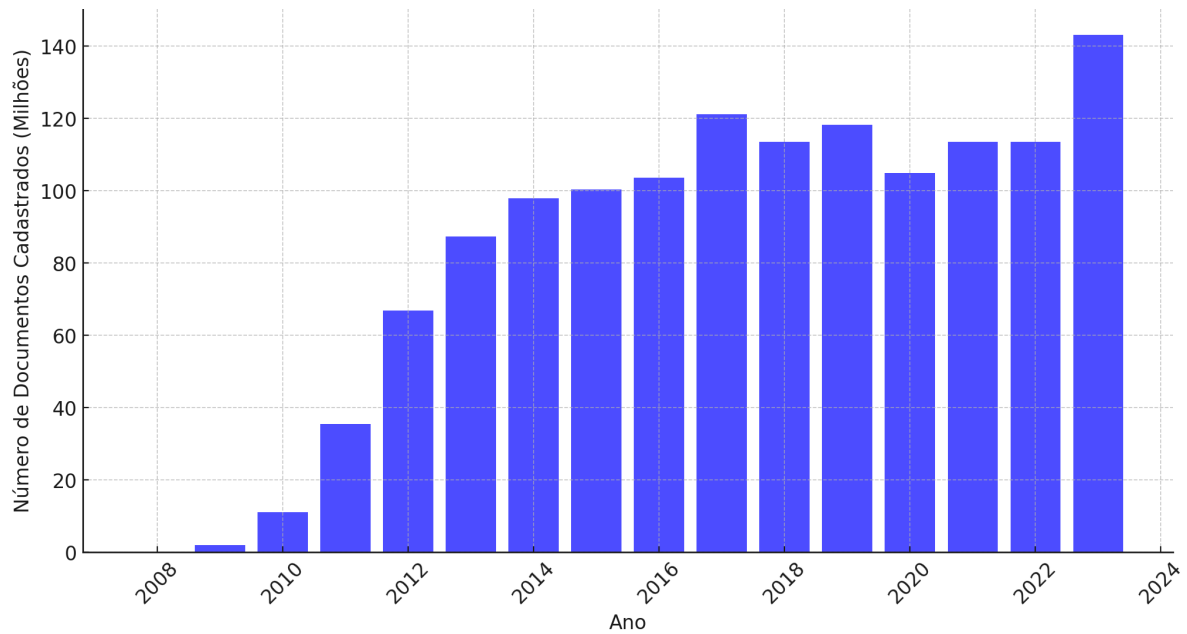
Ano	Nº de notas fiscais cadastradas com CPF/CNPJ
2008	4.344
2009	2.060.252
2010	11.120.525
2011	35.446.984
2012	66.983.557
2013	87.354.282
2014	97.995.874
2015	100.384.919
2016	103.601.071
2017	121.235.089
2018	113.609.670
2019	118.314.937
2020	104.906.393
2021	113.599.212
2022	113.565.922
2023	143.092.148
Totais	1.333.275.179*

Fonte: Elaboração própria. Dados obtidos de <https://www.notalegal.df.gov.br/pagina/777>

*A Subsecretaria da Receita divulgou, posteriormente, atualização do número de documentos fiscais cadastrados para 1.397.352.083, até 26/07/2024⁷⁶.

Gráfico 3– Evolução do número de documentos fiscais cadastrados em cada ano

⁷⁶ *Ibid.*



Fonte: Elaboração própria com auxílio de Inteligência Artificial (ChatGPT, 2025). Dados obtidos de <https://www.notalegal.df.gov.br/pagina/777>

Como complemento, para contribuir com uma visualização mais aprofundada das informações, a tabela abaixo relaciona o número de novos consumidores inscritos no programa ao longo dos anos (apresentados no subtópico anterior) com o número de notas fiscais cadastradas.

Tabela 8 - Novos consumidores x documentos cadastrados em cada ano

Ano	Novos Inscritos	Nº documentos fiscais registrados
2008	12.611	4.344
2009	112.538	2.060.252
2010	60.230	11.120.525
2011	200.189	35.446.984
2012	233.960	66.983.557
2013	173.258	87.354.282
2014	92.154	97.995.874
2015	85.155	100.384.919
2016	65.353	103.601.071
2017	71.848	121.235.089
2018	77.145	113.609.670
2019	78.316	118.314.937
2020	70.009	104.906.393
2021	59.827	113.599.212
2022	66.026	113.565.922
2023	81.733	143.092.148
2024*	88.956	Valor não disponível

TOTAL	1.629.308	1.333.275.179
--------------	-----------	---------------

Fonte: Elaboração própria. Dados obtidos de <https://www.notalegal.df.gov.br/pagina/777>

Em geral, pode-se observar que o aumento no número de novos consumidores inscritos no programa gera também um crescimento no volume de documentos cadastrados.

Entretanto, é possível perceber um movimento interessante a partir de 2014: a quantidade de novos inscritos começou a cair gradualmente, o que representa um movimento natural quando a política pública atinge a maturidade e se aproxima do número total do público-alvo (que, no caso, é a população economicamente ativa). Mas, mesmo com a desaceleração de novas entradas, o número de notas fiscais registradas continuou aumentando de forma constante.

Isso indica que o crescimento do volume de documentos não depende exclusivamente dos novos participantes, mas decorre da ação de exigir a nota fiscal recorrente entre aqueles que já fazem parte do programa, isto é, da base de consumidores já acumulada.

B) Valores acumulados nas notas fiscais cadastradas e os créditos fiscais de ICMS e ISS gerados

A política pública do Nota Legal permite que qualquer pessoa física e as empresas optantes pelo Simples Nacional recuperem até 40% do ICMS e do ISS que incidem sobre suas compras e serviços. É importante reforçar que os 40% se referem ao imposto e não ao valor bruto do documento fiscal. Em outras palavras, se uma nota fiscal contém R\$10 de ICMS embutido, o máximo de crédito que pode ser gerado ao consumidor é de R\$4 (40% de 10).

Nesse sentido, a quantidade de notas fiscais cadastradas no programa – exibidas no subtópico acima - está diretamente relacionada com o valor total de ICMS e de ISS acumulados nesses documentos e com os créditos fiscais concedidos aos consumidores participantes do programa.

Como se pode observar nas informações presentes no site, o ICMS representa a principal base de devolução de créditos no programa. Em 2008, primeiro ano do Nota Legal, o

valor de créditos gerados com ICMS foi modesto, apenas R\$ 17.999,85, decorrentes de um montante também pequeno de documentos fiscais (R\$ 253.924,72) ⁷⁷ .

No entanto, em 2009, esses números saltaram, com os créditos chegando a R\$ 12,5 milhões e valor das notas fiscais atingindo R\$ 410,07 milhões⁷⁸, o que reflete o início da adesão da população e das empresas ao programa. A partir de 2010, a ascensão foi ainda maior, os créditos do ICMS subiram para R\$ 74,8 milhões, com documentos fiscais registrados que ultrapassaram os R\$ 7 bilhões⁷⁹. Esse crescimento continuou e atingiu um pico em 2011, com os créditos devolvidos em R\$ 134 milhões, gerados por notas fiscais que somaram mais de R\$ 4,37 bilhões⁸⁰.

Nos anos seguintes, o volume de créditos gerados permaneceu relativamente estável, variando entre R\$84 milhões, menor valor, registrado em 2017 e R\$141,8 milhões, em 2023. Quanto aos valores das notas fiscais, se mantiveram elevados, ultrapassando os R\$10 bilhões em 2014 e chegando a bater um recorde de R\$17 bilhões em 2022 e 2023⁸¹.

Com a tabela abaixo é possível verificar os valores detalhados ao longo de todo o período analisado (2008 a 2023), chegando-se a um somatório de mais de R\$ 1,58 bilhão de créditos acumulados de ICMS, decorrentes de aproximadamente R\$165,8 bilhões de documentos fiscais.

Tabela 9 - Créditos de ICMS gerados e valor dos documentos fiscais registrados

Ano	ICMS	
	Soma das notas fiscais cadastradas (R\$)	Créditos fiscais concedidos a partir das notas fiscais (R\$)
2008	253.924,72	17.999,85
2009	410.074.463,42	12.554.964,37
2010	7.035.658.842,26	74.893.971,83
2011	4.376.676.785,78	134.178.388,50
2012	7.404.659.529,34	120.657.382,23
2013	9.751.130.475,36	114.338.928,77
2014	11.340.643.306,19	120.252.256,14
2015	11.578.431.369,94	120.730.585,20
2016	11.288.958.938,85	87.420.081,89
2017	13.820.045.520,74	84.922.580,49

⁷⁷ DISTRITO FEDERAL, 2025.

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ *Ibid.*

2018	13.505.285.058,78	116.412.704,88
2019	12.877.787.972,97	107.513.952,48
2020	12.789.451.695,14	94.783.223,88
2021	15.318.672.246,46	120.465.265,59
2022	17.356.108.163,47	136.906.166,42
2023	17.036.571.185,15	141.187.710,53
Totais	165.890.409.478,57	1.587.236.163,05

Fonte: Elaboração própria. Dados obtidos de <https://www.notalegal.df.gov.br/pagina/777>

Já o ISS também tem papel relevante no programa, embora com uma participação menor se comparado ao ICMS - provavelmente devido às características do setor de serviços, como por exemplo, a alíquota menor do que a do ICMS. No primeiro ano, os créditos de ISS foram de apenas R\$7.443,02, a partir de documentos fiscais no valor de R\$841.991,40. Nos anos seguintes, o montante de créditos subiu: em 2010 foram R\$4,61 milhões em créditos decorrentes de R\$455,45 milhões em documentos fiscais; em 2011, os créditos praticamente dobraram, atingindo R\$9,46 milhões com o valor de notas fiscais próximo a R\$1 bilhão.

Esse crescimento continuou ao longo dos anos. Em 2018, os créditos do ISS já chegavam a R\$27,24 milhões e notas fiscais somando mais de R\$6 bilhões. Já em 2023, os créditos gerados com o ISS chegaram ao seu maior número de R\$56,95 milhões, com os valores das notas fiscais superando R\$13,45 bilhões.

A seguir, a tabela apresenta os valores individuais de cada ano, demonstrando que a soma do período (2008 a 2023) gerou cerca de R\$359 milhões de créditos de ISS, derivados de R\$67,4 bilhões de notas fiscais.

Tabela 10 - Créditos de ISS gerados e valor dos documentos fiscais registrados

Ano	ISS	
	Soma das notas fiscais cadastradas (R\$)	Créditos fiscais concedidos a partir das notas fiscais (R\$)
2008	841.991,40	7.443,02
2009	55.919.059,90	570.917,59
2010	455.450.766,30	4.618.123,80
2011	991.266.272,10	9.468.554,98
2012	1.313.171.591,35	10.257.290,06
2013	1.615.798.077,40	12.957.647,18
2014	2.102.493.358,68	16.382.296,81
2015	2.358.608.289,83	18.369.254,15

2016	2.714.000.728,06	17.659.077,91
2017	3.949.605.139,13	19.570.425,42
2018	6.106.997.035,66	27.247.506,52
2019	7.300.634.880,04	34.884.153,75
2020	7.178.521.320,68	33.354.943,64
2021	8.086.802.270,44	45.674.572,04
2022	9.711.328.976,47	51.124.930,04
2023	13.452.656.477,07	56.950.256,82
Totais	67.394.096.234,51	359.097.393,73

Fonte: Elaboração própria. Dados obtidos de <https://www.notalegal.df.gov.br/pagina/777>

Observa-se que, historicamente, os valores relacionados ao ICMS predominaram em relação ao ISS, o que é coerente com a natureza daquele imposto, já que incidente sobre operações comerciais de mercadorias, que costumam ser mais frequentes e envolver valores totais maiores.

A despeito disso, os crescentes valores das notas fiscais cadastradas e a expressiva quantia de créditos devolvidos aos consumidores, mostram que o programa tem se sustentado e se ampliado ao longo dos anos. Esses resultados validam o argumento de que o Nota Legal é uma ferramenta de incentivo relevante na educação fiscal e no combate à sonegação, além de contribuir para o desenvolvimento econômico e fiscal do Distrito Federal.

Portanto, combinando os dois impostos, até o final de 2023 foram gerados R\$1,94 bilhão de créditos no Programa Nota Legal para serem devolvidos aos consumidores por meio dos benefícios do Programa⁸².

Em dados mais atualizados, a Subsecretaria da Receita divulgou o número de R\$2.032.232.243,02 de créditos distribuídos até 26/07/2024⁸³.

C) Créditos fiscais utilizados pelos consumidores participantes em benefícios

Neste tópico, serão analisadas as indicações dos créditos para o uso com os benefícios do Nota Legal.

Conforme a Lei nº 4.159/2008 e a Portaria nº 4/2012, os consumidores cadastrados no site do programa podem indicar veículos e/ou imóveis para vincular seus créditos, gerados

⁸² *Ibid.*

⁸³ DISTRITO FEDERAL, 2024.

a partir da solicitação de notas fiscais com CPF ou CNPJ, e reduzirem os valores de IPVA e IPTU. Além disso, também é possível receber esses créditos diretamente em dinheiro, através do resgate via depósito bancário em conta corrente ou poupança.

Nesse sentido, com base nos registros extraídos da Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal⁸⁴, em 2010, apenas 18.295 consumidores efetuaram a indicação para o abatimento em IPVA e IPTU, sendo que 13.872 foram indicações de veículos e 3.098 de imóveis, totalizando R\$461,6 mil em créditos utilizados. Apesar dessa baixa adesão inicial, a partir de 2011 houve um salto expressivo, passando para 106.216 indicações (75.290 veículos e 20.245 imóveis), com crescimento também no total de créditos abatidos, atingindo R\$23 milhões⁸⁵.

Entre 2012 e 2016, observa-se um contínuo aumento. Em 2013, 330 mil consumidores realizaram a indicação, abatendo R\$ 90,5 milhões de créditos— maior valor até então⁸⁶. Entre os anos de 2014 e 2016, porém, o número de indicações para o abatimento em IPVA e IPTU continuou crescendo (alcançando até 380,7 mil em 2016), mas os créditos efetivamente utilizados por pessoa foram menores (estabilizando perto de R\$78–81 milhões)⁸⁷. As razões para tal contrariedade entre os dois dados pode estar relacionadas a diversos fatores, como, por exemplo, uma redução no volume de compras registradas, redução no valor total de notas emitidas ou a indicação de imóveis ou veículos com valores menores.

A partir de 2017, entretanto, o número de consumidores que efetuaram a indicação começou a cair gradualmente, atingindo o menor ponto em 2021, com apenas 214.537 consumidores. Como consequência, também houve uma queda no total de créditos indicados para o abatimento, passando de R\$66,8 milhões em 2017 para R\$57 milhões em 2018, e continuando até 2021, quando atingiu R\$40,3 milhões⁸⁸. Essa redução pode ter sido influenciada por vários motivos, como o impacto da pandemia de Covid-19, que pode ter contribuído para a queda de participação e de notas emitidas.

A partir de 2022, verifica-se uma recuperação, com aumento contínuo até 2024, ano em que o programa alcançou o maior valor total de indicações, chegando a R\$ 85,17 milhões

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ *Ibid.*

de créditos. Destaca-se que essa retomada pode ser reflexo da volta à normalidade após pandemia, com o aumento do consumo e, portanto, maior saldo de créditos para abatimento.

Ademais, ao se observar a distribuição do número de veículos e de imóveis, nota-se que os consumidores preferem destinar seus créditos ao abatimento do IPVA, representando cerca de 70 a 90% dos valores indicados anualmente. Em 2024, por exemplo, aproximadamente 70,7% do valor total indicado foi destinado ao IPVA. Isso pode estar relacionado a uma maior proporção de proprietários de automóveis entre os participantes do programa.

Ao realizar uma análise da média de valores indicados por número de consumidor, verifica-se que embora o número de participantes tenha diminuído nos últimos anos, quem continuou utilizando o benefício de aproveitamento dos créditos acabou usando valores relativamente maiores, pois o valor médio por pessoa cresceu. Em 2016, ano com maior participação, a média de indicação por consumidor foi de R\$214,00, enquanto em 2024, ainda que com menos indicações, a média por consumidor foi de aproximadamente R\$296,00.

Tabela 11 - Indicações para abatimento em lançamentos de IPTU e IPVA

Ano	Consumidores que efetuaram a indicação	IPVA		IPTU		Total indicado (R\$)
		Nº de veículos	Valor (R\$)	Nº de imóveis	Valor (R\$)	
2010	18.295	13.872	350.950,46	3.098	110.709,09	461.659,55
2011	106.216	75.290	17.289.536,12	20.245	5.762.509,57	23.052.045,69
2012	256.182	181.394	60.180.450,01	53.378	18.474.675,67	78.655.125,68
2013	330.634	248.820	71.445.323,55	63.543	19.053.872,13	90.499.195,68
2014	347.263	252.922	62.537.202,11	62.334	16.028.635,80	78.565.837,91
2015	374.791	271.145	62.623.706,07	63.183	15.517.854,52	78.141.560,59
2016	380.768	276.330	65.624.418,13	63.613	16.179.987,02	81.804.405,15
2017	377.749	256.442	51.430.236,91	71.921	15.382.061,55	66.812.298,47
2018	356.573	244.635	44.403.340,94	65.036	12.628.261,46	57.031.602,41
2019	292.912	204.674	43.873.455,78	50.293	11.686.455,73	55.559.911,51
2020	253.401	185.187	39.546.369,52	55.326	12.797.112,02	52.343.481,54
2021	214.537	158.021	29.898.974,49	51.906	10.466.222,57	40.365.197,06
2022	279.564	205.374	43.625.219,26	71.900	16.003.320,28	59.628.539,55
2023	274.192	198.479	54.063.227,01	73.837	21.060.050,81	75.123.277,82
2024	287.532	205.662	60.264.604,66	78.598	24.906.758,48	85.171.363,14

Fonte: <https://www.notalegal.df.gov.br>

Em complemento às informações apresentadas, é importante fazer uma comparação entre o número de veículos indicados no programa com o número de veículos total registrados no Distrito Federal. Com base nas informações do Portal de Dados Abertos do Distrito

Federal⁸⁹, percebe-se que apesar do número de veículos indicados para abatimento do IPVA pelo programa Nota Legal tenha variado ao longo do tempo, a proporção desses veículos com relação à frota total do Distrito Federal tem diminuído.

Em 2015 e 2016, cerca de 16,7% dos veículos registrado no Distrito Federal participaram do programa. A partir de 2017, essa taxa começou a cair, chegando a apenas 9,8% em 2024.

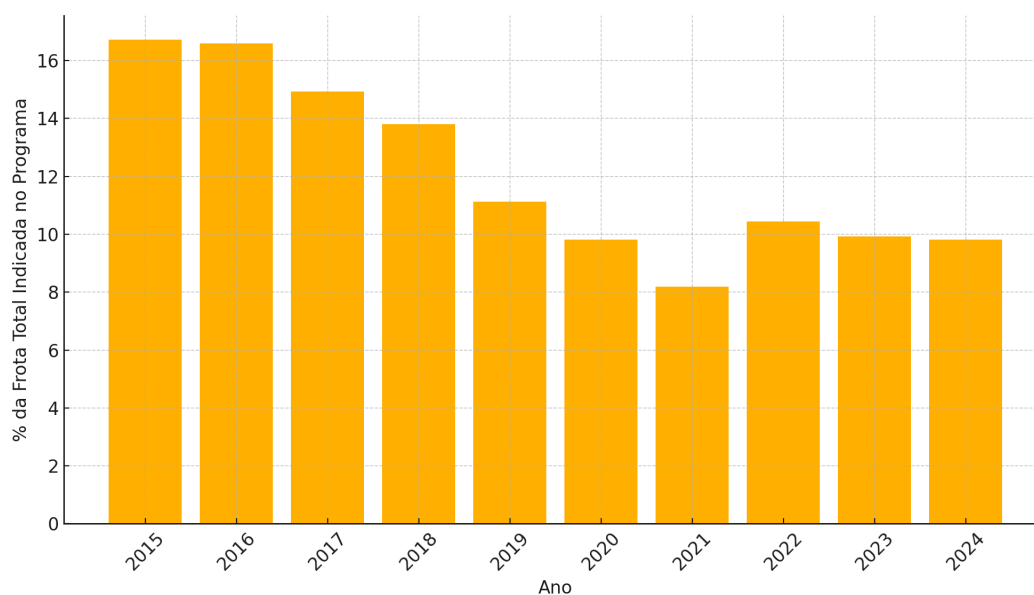
Tabela 12 - Relação entre o número de veículos indicados para abatimento em lançamentos de IPVA e o número de veículos registrados no Distrito Federal

Ano	Nº de veículos indicados no programa Nota Legal para abatimento em IPVA	Frota total do DF (nº de veículos registrados no território)	Proporção em porcentagem (valor aproximado)
2015	271.145	1.622.396	16,7%
2016	276.330	1.665.165	16,5%
2017	256.442	1.716.858	14,9%
2018	244.635	1.773.275	13,7%
2019	204.674	1.840.639	11,1%
2020	185.187	1.886.356	9,8%
2021	158.021	1.928.710	8,1%
2022	205.374	1.967.547	10,4%
2023	198.479	1.998.222	9,9%
2024	205.662	2.097.440	9,8%

Fonte: Elaboração própria. Dados obtidos de <https://www.notalegal.df.gov.br/pagina/777> e <http://dados.df.gov.br>

Gráfico 4 - Percentual de Veículos Indicados no Nota Legal X Frota Total do DF

⁸⁹ DISTRITO FEDERAL. Portal de Dados Abertos. **Frota de veículos do DF nos últimos 10 anos**. Brasília, DF, 2024. Disponível em: http://dados.df.gov.br/pt_BR/dataset/b922da20-5199-461d-a991-012ce27ff066/resource/51b4c7fc-b702-439d-85bd-968b2288b8c1/download/3.frota-de-veiculos-do-df-nos-ultimos-10-anos.csv. Acesso em: 27 mar. 2025.



Fonte: Elaboração própria com auxílio de Inteligência Artificial (ChatGPT, 2025). Dados obtidos de <https://www.notalegal.df.gov.br/pagina/777> e <http://dados.df.gov.br>

Essa redução proporcional sugere que mesmo com a ampliação da frota no DF, o uso de créditos do Nota Legal para abatimento do IPVA não acompanhou esse crescimento. Todavia, não é possível concluir quais foram os fatores que produziram essa diminuição. Isso porque a queda pode estar relacionada a aspectos do programa (por exemplo, a perda de interesse dos participantes, falta de informação, falta de campanhas de incentivo), como também ao aumento de número de veículos por cidadão (pessoas proprietárias de mais de um veículo)⁹⁰ ou por outras causas.

No que diz respeito às indicações para depósito bancário do programa Nota Legal, os dados demonstram que, entre 2013 e 2016, o número de consumidores que optaram pelo depósito bancário cresceu de forma contínua, saindo de 17.929 para 34.730, o que correspondeu ao aumento do total de créditos transferidos de R\$ 1,6 milhão, em 2013, para R\$ 4,6 milhões em 2016⁹¹.

Contudo, em 2017 e 2018 houve uma queda expressiva tanto no número de participantes quanto no valor total indicado. Em 2018, por exemplo, foram apenas 16.100

⁹⁰ CARDOSO, Giovana. Número de veículos ultrapassa o de condutores e registra aumento de 34% em quase 11 anos no DF. **R7 Notícias**, Brasília, 9 nov. 2023. Disponível em: <https://noticias.r7.com/brasil/numero-de-veiculos-ultrapassa-o-de-condutores-e-registra-aumento-de-34-em-quase-11-anos-no-df-09112023/>. Acesso em: 27 mar. 2025.

⁹¹ DISTRITO FEDERAL, *op. cit.*

consumidores, com um total de R\$ 1,8 milhão indicado⁹² — praticamente um terço do valor de 2016.

Sem embargo, a partir de 2019, ocorreu uma virada significativa: o número de participantes subiu para 115.435, com um aumento no valor total de créditos devolvidos aos consumidores para R\$ 17,9 milhões⁹³. Inclusive, esse movimento se intensificou em 2020, alcançando o recorde de R\$28,3 milhões em créditos.

Nos anos seguintes houve uma nova variação nos números, com uma queda na participação (de 92 mil para 69 mil consumidores) e redução nos valores totais de créditos, entre 2021 e 2022. Mas aconteceu uma retomada em 2023 e 2024, sendo este o ano mais expressivo, chegando a 149,7 mil consumidores e R\$35,5 milhões de créditos distribuídos⁹⁴.

Tabela 13 – Indicações para resgate em depósito bancário

Ano	Consumidores que efetuaram a indicação	Conta corrente		Conta de poupança		Total indicado (R\$)
		Nº de contas	Valor (R\$)	Nº de contas	Valor (R\$)	
2013	17.929	12.314	1.236.637,67	5.615	429.253,48	1.665.891,15
2014	26.959	16.619	2.251.764,34	10.340	1.030.733,22	3.282.497,56
2015	29.695	17.975	2.620.915,60	11.720	1.279.637,60	3.900.553,20
2016	34.730	20.406	3.049.016,94	14.323	1.589.697,99	4.638.745,05
2017	23.720	13.780	1.810.996,97	9.940	915.540,99	2.726.537,96
2018	16.100	9.492	1.226.698,27	6.613	590.244,21	1.816.942,48
2019	115.435	99.268	16.151.197,41	16.214	1.760.853,20	17.912.050,61
2020	156.263	122.222	24.224.607,73	34.058	4.084.340,99	28.308.948,72
2021	92.916	74.985	14.592.660,88	17.939	2.092.025,37	16.684.686,25
2022	69.138	55.452	12.054.630,47	13.695	1.760.432,50	13.815.062,97
2023	90.860	78.891	18.716.234,76	13.976	1.920.834,18	20.637.068,94
2024	149.663	126.098	32.183.929,96	23.581	3.317.818,97	35.501.748,93

Fonte: <https://www.notalegal.df.gov.br/pagina/777>

Por fim, é fundamental destacar que todos os dados referentes aos números indicações e aos valores totais de créditos indicados de IPVA e IPTU, ou aos relacionados ao depósito bancário, podem ser acompanhados, em tempo real, através de uma ferramenta denominada Notômetro⁹⁵. Esse é um mecanismo criado pela Secretaria de Economia do Distrito Federal para promover a transparência e servir de incentivo para a participação da população.

⁹² *Ibid.*

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁵ DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Economia. **Notômetro 2025**. Brasília, DF, 2025. Disponível em: <https://www.notalegal.df.gov.br/pagina/777>. Acesso em: 1 abr. 2025.

Em relação aos valores atuais indicados, até 01 de abril de 2025, o Notômetro registrava 308.960 de consumidores que fizeram a indicação para redução de IPVA e IPTU, gerando um total de mais de R\$ 93 milhões de indicações. Ao passo que, para o resgate bancário foram registradas apenas 2 indicações de depósito, totalizando R\$ 50,03.⁹⁶

Para acessar o Notômetro e obter informações constantemente atualizadas, os cidadãos devem visitar o portal oficial do Programa Nota Legal.

D) Relação entre os dados anteriormente apresentados

Com o objetivo de facilitar a visualização integrada de todas as informações expostas nos subtópicos anteriores, será apresentado um quadro comparativo com: o total de notas fiscais emitidas com identificação do CPF/CNPJ dos consumidores; os valores acumulados nas notas fiscais cadastradas e os créditos fiscais de ICMS e ISS gerados; e os créditos fiscais utilizados pelos consumidores participantes em benefícios.

Tabela 14 - Quadro comparativo entre os documentos fiscais cadastrados, créditos fiscais gerados e volume de créditos devolvidos em benefícios

Ano	Nº de notas fiscais cadastradas com CPF/CNPJ	Soma das notas fiscais cadastradas de ICMS (R\$)	Créditos Fiscais de ICMS concedidos	Soma das notas fiscais cadastradas de ISS (R\$)	Créditos Fiscais de ISS concedidos	Créditos indicados em abatimento de IPVA/IPTU	Créditos indicados em depósito bancário
2008	4.344	253.924,72	17.999,85	841.991,40	7.443,02	-----	-----
2009	2.060.252	410.074.463,42	12.554.964,37	55.919.059,90	570.917,59	-----	-----
2010	11.120.525	7.035.658.842,26	74.893.971,83	455.450.766,30	4.618.123,80	461.659,55	-----
2011	35.446.984	4.376.676.785,78	134.178.388,50	991.266.272,10	9.468.554,98	23.052.045,69	-----
2012	66.983.557	7.404.659.529,34	120.657.382,23	1.313.171.591,35	10.257.290,06	78.655.125,68	-----
2013	87.354.282	9.751.130.475,36	114.338.928,77	1.615.798.077,40	12.957.647,18	90.499.195,68	1.665.891,15

⁹⁶ *Ibid.*

2014	97.995.874	11.340.643 .306,19	120.252.25 6,14	2.102.493. 358,68	16.382.296 ,81	78.565.837 ,91	3.282.497, 56
2015	100.384.91 9	11.578.431 .369,94	120.730.58 5,20	2.358.608. 289,83	18.369.254 ,15	78.141.560 ,59	3.900.553, 20
2016	103.601.07 1	11.288.958 .938,85	87.420.081 ,89	2.714.000. 728,06	17.659.077 ,91	81.804.405 ,15	4.638.745, 05
2017	121.235.08 9	13.820.045 .520,74	84.922.580 ,49	3.949.605. 139,13	19.570.425 ,42	66.812.298 ,47	2.726.537, 96
2018	113.609.67 0	13.505.285 .058,78	116.412.70 4,88	6.106.997. 035,66	27.247.506 ,52	57.031.602 ,41	1.816.942, 48
2019	118.314.93 7	12.877.787 .972,97	107.513.95 2,48	7.300.634. 880,04	34.884.153 ,75	55.559.911 ,51	17.912.050 ,61
2020	104.906.39 3	12.789.451 .695,14	94.783.223 ,88	7.178.521. 320,68	33.354.943 ,64	52.343.481 ,54	28.308.948 ,72
2021	113.599.21 2	15.318.672 .246,46	120.465.26 5,59	8.086.802. 270,44	45.674.572 ,04	40.365.197 ,06	16.684.686 ,25
2022	113.565.92 2	17.356.108 .163,47	136.906.16 6,42	9.711.328. 976,47	51.124.930 ,04	59.628.539 ,55	13.815.062 ,97
2023	143.092.14 8	17.036.571 .185,15	141.187.71 0,53	13.452.656 .477,07	56.950.256 ,82	75.123.277 ,82	20.637.068 ,94
2024	-----	-----	-----	-----	-----	85.171.363 ,14	35.501.748 ,93
Totais	1.333.275. 179	165.890.40 9.478,57	1.587.236. 163,05	67.394.096 .234,51	359.097.39 3,73	923.215.50 1,75	150.890.73 3,82

Fonte: Elaboração própria. Dados obtidos de <https://www.notalegal.df.gov.br/pagina/777> e <http://dados.df.gov.br>

A análise global dos dados revela o alcance do Programa Nota Legal ao longo dos anos de funcionamento. O programa demonstrou uma grande adesão da população à prática de solicitar o documento fiscal, com mais de 1,3 bilhão de notas fiscais emitidas com CPF/CNPJ, o que contribui diretamente para a arrecadação tributária e para o combate à sonegação. A partir dessas notas, foram acumulados mais de R\$ 233 bilhões em valores de notas fiscais cadastradas, o que gerou, aproximadamente, R\$ 1,94 bilhão em créditos de ICMS e ISS⁹⁷.

Até o final de 2024, R\$ 1,07 bilhão de créditos já foram efetivamente utilizados pelos consumidores, seja para abatimento de IPVA e IPTU, seja por meio do resgate em depósito

⁹⁷ Para esta comparação foi utilizada a soma dos créditos tributários dos dois impostos até o final de 2023. Registra-se, porém, que em dados mais atualizados, a Subsecretaria da Receita divulgou o número de R\$2.032.232.243,02 de créditos distribuídos até 26/07/2024.

bancário. Esses números evidenciam que, além de estimular a arrecadação, o programa devolve uma quantia significativa à sociedade. Ainda assim, os dados também sugerem que há espaço para avanços e aprimoramento dessa política pública.

Tabela 15 - Quadro comparativo entre número acumulado de inscritos X indicações em benefícios

Ano	Total de Inscritos (Acumulado)	Indicações IPVA/IPTU	Indicações Depósito	Total de Indicações (IPVA/IPTU+ Depósito)	Taxa de Participação (inscritos X indicações)
2013	792.786	330.634	17.929	348.563	43,97%
2014	884.940	347.263	26.959	374.222	42,29%
2015	970.095	374.791	29.695	404.486	41,70%
2016	1.035.448	380.768	34.730	415.498	40,13%
2017	1.107.296	377.749	23.720	401.469	36,26%
2018	1.184.441	356.573	16.100	372.673	31,46%
2019	1.262.757	292.912	115.435	408.347	32,34%
2020	1.332.766	253.401	156.263	409.664	30,74%
2021	1.392.593	214.537	92.916	307.453	22,08%
2022	1.458.619	279.564	69.138	348.702	23,91%
2023	1.540.352	274.192	90.860	365.052	23,70%
2024	1.629.314*	287.532	149.663	437.195	26,83%

*Atualização divulgada, posteriormente, pela Subsecretaria da Receita até 26/07/2024⁹⁸

Ao calcular a relação entre o total de inscritos e o volume de solicitações para uso dos créditos (soma dos abatimentos em impostos e resgates em dinheiro), observa-se uma assimetria reveladora sobre a efetividade da participação no programa. Em 2013, a taxa de participação efetiva era de quase 44%, indicando que quase metade dos cadastrados usufruía dos benefícios. Contudo, ao longo da última década, embora a base de inscritos tenha dobrado, essa proporção caiu, atingindo cerca de 26,8% em 2024.

Essa discrepância sugere que estar cadastrado não é sinônimo de engajamento pleno. O fato de mais de 70% da base de inscritos não realizar solicitações de resgate no último ano indica que existe uma distância entre a adesão formal ao programa e a efetiva utilização dos benefícios. Esse cenário aponta para uma necessidade de desenvolver novas estratégias que não apenas atraiam os cadastros, mas que efetivamente estimulem o engajamento e facilitem a participação dos cidadãos.

⁹⁸ DISTRITO FEDERAL, (2024).

2.4 Evolução da arrecadação tributária: Comparativo antes e depois do Nota Legal quanto à arrecadação de ICMS e ISS

Este subtópico tem como objetivo analisar a evolução da arrecadação de ICMS e de ISS no Distrito Federal por meio da comparação do desempenho verificado no período anterior à implementação do Programa Nota Legal e nos anos seguintes. Com isso, busca-se avaliar o impacto do programa enquanto incentivo fiscal para a promoção do aumento da arrecadação.

O ano de 2008 será adotado como marco inicial, por ser o ano de implementação do programa, sendo examinados os dados de arrecadação dos períodos anterior (2005 a 2007) e posterior (a partir de 2008) à sua instituição. No entanto, em relação à arrecadação do ISS, não foi possível localizar dados anteriores a 2008. Por isso, a análise desse imposto considerará apenas os anos após a criação do Programa Nota Legal.

Ademais, os dados apresentados neste subtópico foram extraídos de duas fontes oficiais: do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ) e do Portal da Transparência do Distrito Federal. Há pequenas diferenças entre os valores apresentados por cada fonte, o que pode ocorrer devido a atualizações posteriores, critérios metodológicos utilizados, arredondamentos ou outros motivos. Contudo, essas variações não alteram as tendências que foram observadas.

Nesse sentido, conforme as informações do CONFAZ, em 2005 a arrecadação de ICMS atingiu R\$ 2.935.715.057,00. Nos anos seguintes, os valores arrecadados evoluíram para R\$ 3.316.431.818,00 em 2006 e R\$ 3.459.015.158,00 em 2007⁹⁹, uma variação de, aproximadamente, 4,3%.

A partir de 2008, com a criação do programa, os valores seguiram aumentando. Em 2008, o ICMS arrecadado foi de R\$ 3.949.061.623,00, passando para R\$ 4.005.831.563,00 em 2009 e R\$ 4.600.669.046,00 em 2010¹⁰⁰, o que representou uma variação de cerca de 14,85%. Nos anos seguintes, os valores arrecadados continuaram aumentando, como demonstrado na tabela abaixo:

⁹⁹ CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA FAZENDÁRIA (CONFAZ). **Boletim de Arrecadação dos Tributos Estaduais**. Brasília, DF, 2025. Disponível em: <https://www.confaz.fazenda.gov.br/boletim-de-arrecadacao-dos-tributos-estaduais>. Acesso em: 15 abr. 2025.

¹⁰⁰ *Ibid.*

Tabela 16 - Arrecadação Anual de ICMS e Variação Percentual (2005–2023) - CONFAZ

Ano	Arrecadação de ICMS (R\$)	Variação Anual (%)
2005	R\$ 2.935.715.057,00	-
2006	R\$ 3.316.431.818,00	12.97%
2007	R\$ 3.459.015.158,00	4.30%
2008	R\$ 3.949.061.623,00	14.17%
2009	R\$ 4.005.831.563,00	1.44%
2010	R\$ 4.600.669.046,00	14.85%
2011	R\$ 5.195.241.797,00	12.92%
2012	R\$ 5.693.956.904,00	9.60%
2013	R\$ 6.268.999.793,00	10.10%
2014	R\$ 7.031.139.430,00	12.16%
2015	R\$ 6.798.522.613,00	-3.31%
2016	R\$ 7.436.028.433,00	9.38%
2017	R\$ 7.893.709.626,00	6.15%
2018	R\$ 8.353.696.295,00	5.83%
2019	R\$ 8.181.619.122,76	-2.06%
2020	R\$ 8.680.628.690,40	6.10%
2021	R\$ 9.893.448.911,16	13.97%
2022	R\$ 10.107.743.641,31	2.17%
2023	R\$ 10.004.882.434,07	-1.02%

Fonte: Elaboração própria. Dados obtidos de <https://www.confaz.fazenda.gov.br/boletim-de-arrecadacao-dos-tributos-estaduais>

Tabela 17 - Arrecadação Anual de ICMS e Variação Percentual (2009–2023) - Portal da Transparência do DF

Ano	Arrecadação de ICMS (R\$)	Variação Anual (%)
2009	R\$ 3.983.560.655,87	-
2010	R\$ 4.493.608.946,74	12.80%
2011	R\$ 5.008.748.855,48	11.46%
2012	R\$ 5.494.095.338,59	9.69%
2013	R\$ 5.987.377.332,17	8.98%
2014	R\$ 6.540.460.063,10	9.24%
2015	R\$ 6.481.462.214,58	-0.90%
2016	R\$ 7.375.552.480,35	13.79%
2017	R\$ 7.557.718.627,23	2.47%
2018	R\$ 15.977.916.199,44	111.41%
2019	R\$ 8.177.750.585,25	-48.82%
2020	R\$ 8.651.632.198,66	5.79%
2021	R\$ 9.893.807.915,34	14.36%
2022	R\$ 10.107.743.641,31	2.16%

2023	R\$ 10.006.682.843,73	-1.00%
-------------	-----------------------	--------

Fonte: Elaboração própria. Dados obtidos de <https://www.transparencia.df.gov.br/#/receitas/impostos>

Como se extrai dos dados acima, entre os anos de 2005 e 2023, a arrecadação do ICMS no Distrito Federal, demonstra um crescimento contínuo, que representa um crescimento superior a 240% em menos de duas décadas.

No mesmo sentido, as informações referentes ao ISS, a partir de 2009, também mostram uma trajetória de crescimento. Em 2009, o valor arrecadado foi de R\$ 759,2 milhões. Em 2023, esse montante alcançou R\$ 3,08 bilhões.

Tabela 18- Arrecadação Anual de ISS e Variação Percentual (2009–2023) - Portal da Transparência do DF

Ano	Arrecadação de ISS (R\$)	Variação Anual (%)
2009	R\$ 759.201.388,10	-
2010	R\$ 856.498.343,02	12.82%
2011	R\$ 941.303.816,00	9.90%
2012	R\$ 1.083.337.496,50	15.09%
2013	R\$ 1.238.746.014,39	14.35%
2014	R\$ 1.375.364.131,74	11.03%
2015	R\$ 1.459.916.275,04	6.15%
2016	R\$ 1.503.032.648,48	2.95%
2017	R\$ 1.623.386.693,74	8.01%
2018	R\$ 3.302.480.970,34	103.43%
2019	R\$ 1.976.102.301,05	-40.16%
2020	R\$ 1.914.713.087,95	-3.11%
2021	R\$ 2.220.595.538,80	15.98%
2022	R\$ 2.649.486.614,17	19.31%
2023	R\$ 3.087.780.891,32	16.54%

Fonte: Elaboração própria. Dados obtidos de <https://www.transparencia.df.gov.br/#/receitas/impostos>

À título de complemento, ao comparar a evolução da arrecadação com o crescimento do número de notas fiscais emitidas com o CPF/CNPJ, é possível verificar um aumento conjunto entre esses dados. Embora o aumento arrecadatório não possa ser atribuído exclusivamente ao Nota Legal, a associação entre maior emissão de documentos fiscais e o incremento na arrecadação sugere que o programa teve um impacto relevante na receita do Distrito Federal.

Tabela 19 - Arrecadação X Número de notas com CPF/CNPJ

Ano	Nº de notas fiscais cadastradas com CPF/CNPJ	Arrecadação de ICMS	Arrecadação de ISS
2008	4.344	R\$ 3.949.061.623,00	—
2009	2.060.252	R\$ 4.005.831.563,00	R\$ 759.201.388,10
2010	11.120.525	R\$ 4.600.669.046,00	R\$ 856.498.343,02
2011	35.446.984	R\$ 5.195.241.797,00	R\$ 941.303.816,00
2012	66.983.557	R\$ 5.693.956.904,00	R\$ 1.083.337.496,50
2013	87.354.282	R\$ 6.268.999.793,00	R\$ 1.238.746.014,39
2014	97.995.874	R\$ 7.031.139.430,00	R\$ 1.375.364.131,74
2015	100.384.919	R\$ 6.798.522.613,00	R\$ 1.459.916.275,04
2016	103.601.071	R\$ 7.436.028.433,00	R\$ 1.503.032.648,48
2017	121.235.089	R\$ 7.893.709.626,00	R\$ 1.623.386.693,74
2018	113.609.670	R\$ 8.353.696.295,00	R\$ 3.302.480.970,34
2019	118.314.937	R\$ 8.181.619.122,76	R\$ 1.976.102.301,05
2020	104.906.393	R\$ 8.680.628.690,40	R\$ 1.914.713.087,95
2021	113.599.212	R\$ 9.893.448.911,16	R\$ 2.220.595.538,80
2022	113.565.922	R\$ 10.107.743.641,31	R\$ 2.649.486.614,17
2023	143.092.148	R\$ 10.004.882.434,07	R\$ 3.087.780.891,32

Portanto, os dados de arrecadação após a criação do programa indicam que ele atingiu seu objetivo principal: incentivar o registro de operações tributáveis e ajudar a aumentar a arrecadação tributária.

3- REFERENCIAL TEÓRICO

3.1 Racionalidade Plena, Racionalidade Limitada e a Formação da Economia Comportamental

A ideia da racionalidade no campo econômico tem suas origens nas escolas clássicas e neoclássicas¹⁰¹. Os economistas clássicos - como Adam Smith, David Ricardo, Jean-Baptiste Say, Thomas Malthus e John Stuart Mill – buscavam explicações sobre a dinâmica do processo de desenvolvimento econômico, investigando de que formas os indivíduos se organizavam nas relações de produção e como estas se estabeleciam¹⁰². Embora não usassem de forma explícita o termo racionalidade, seus pensamentos já partiam do pressuposto de que as pessoas tomavam decisões com base em algum grau de lógica e de cálculo, orientadas por seus interesses.

A mudança aconteceu por volta de 1870, com a revolução marginalista que marcou o começo da economia neoclássica. Os marginalistas acreditavam que o valor de um bem era determinado pela utilidade que ele proporcionava para quem o consumia, especialmente da utilidade da última unidade consumida, chamada de utilidade marginal. Assim, as decisões econômicas passaram a ser tomadas com base na avaliação incremental dos custos e benefícios¹⁰³. Isso significa que cada unidade adicional de um bem ou serviço tem uma utilidade própria, que tende a diminuir à medida que o consumo aumenta.

A partir de então, o foco da análise econômica mudou da teoria valor-trabalho, defendida pelos clássicos, para a teoria do valor-utilidade¹⁰⁴. É nesse contexto que se concretiza a noção de racionalidade perfeita¹⁰⁵, segundo a qual o indivíduo é representado como um consumidor racional, egoísta, voltado, exclusivamente, para a maximizar seu próprio interesse. Para os marginalistas, esse agente possui conhecimento completo e perfeito das informações

¹⁰¹ PINHO, Diva Benevides. A racionalidade econômica: abordagem histórica. **Revista de História**, São Paulo, v. 54, n. 107, p. 173-188, 1976.

¹⁰² ARAUJO, Carlos Roberto Vieira. **História do pensamento econômico: uma abordagem introdutória**. São Paulo: Atlas, 1989, p. 22.

¹⁰³ HALTON, Clay; RASURE, Erika; EICHLER, Ryan. Marginalism: Definition, How It Works, Key Insight, and Example. **Investopedia**, 22 out. 2023. Disponível em: <https://www.investopedia.com/terms/m/marginalism.asp>. Acesso em: 11 maio 2025.

¹⁰⁴ IZEPÃO, Rosalina Lima; BRITO, Eloá Cabreira; BERGOCE, Janaína. O indivíduo na economia neoclássica, comportamental e institucional: da passividade à ação. **Leituras de Economia Política**, Campinas, v. 31, p. 55-74, 2020.

¹⁰⁵ *Ibid.*

relevantes para suas decisões (oniscientes)¹⁰⁶, sendo capaz de tomar decisões eficientes para atingir seus objetivos. A racionalidade, portanto, assume um caráter instrumental, pois as ações das pessoas são entendidas como meios para alcançar determinados fins¹⁰⁷.

Ademais, embora a racionalidade plena tenha se destacado na escola neoclássica, a concepção do *homo economicus* surgiu ainda durante o período clássico, atribuída a John Stuart Mill, por volta de 1836, mesmo que ele nunca tenha usado exatamente esse termo¹⁰⁸. A expressão surgiu como reação ao seu ensaio “Da definição de economia política e do método de investigação próprio a ela”¹⁰⁹. Mill sabia que os seres humanos são influenciados por várias motivações, mas ele acreditava que a análise econômica deveria se concentrar em abstrações simples e bem definidas¹¹⁰, especialmente no desejo de riqueza, tratando as outras paixões humanas como "causas perturbadoras"¹¹¹, como elementos externos ao modelo.

Com o tempo, a figura do *homo economicus* evoluiu. Inicialmente surgiu como algo pejorativo, como uma crítica às abstrações propostas por Mill, refletindo a rejeição à redução do comportamento humano a motivações tão egoístas¹¹². Em seguida, ao invés de ter o propósito exclusivo da riqueza¹¹³, o modelo passou a ser definido por sua capacidade de avaliar alternativas e escolher racionalmente entre elas.

Assim, a figura do *homo economicus* representa uma abstração teórica, que busca simplificar o comportamento humano na economia: é um agente idealizado, com racionalidade perfeita, capaz de tomar decisões sem erros ou limitações, de processar todas as informações relevantes de forma imediata e agir sempre de acordo com seu interesse próprio¹¹⁴. Seu

¹⁰⁶ LAGUEUX, Maurice. The Rationality Principle and Classical Economics. In: **Congress of History of Economics Society**, 1997, Charleston, SC. Anais. Charleston, SC: College of Charleston, 1997.

¹⁰⁷ ALVES, Patrick Allan Ferreira. **Amartya Sen e a Questão da Racionalidade na Teoria Econômica**. 2022. Dissertação (Mestrado em Economia) – Programa de Pós-graduação em Economia, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2022.

¹⁰⁸ CHEN, James. What Is Homo Economicus? Definition, Meaning, and Origins. **Investopedia**, 31 jul. 2021. Disponível em: <https://www.investopedia.com/terms/h/homoeconomicus.asp>. Acesso em: 11 maio 2025.

¹⁰⁹ MILL, John Stuart. Da definição de economia política e do método de investigação próprio a ela. In: **Bentham, Stuart Mill**. São Paulo: Abril Cultural, 1974. (Coleção Os Pensadores).

¹¹⁰ PERSKY, Joseph. The Ethology of Homo Economicus. **Journal of Economic Perspectives**, Nashville, v. 9, n. 2, p. 221-231, maio 1995.

¹¹¹ *Ibid.*

¹¹² *Ibid.*

¹¹³ MORGAN, Mary S. Economic man as model man: ideal types, idealization and caricatures. **Journal of the History of Economic Thought**, v. 28, n. 1, 2006.

¹¹⁴ CHEN, 2021.

comportamento é previsível, eficiente e orientado pela maximização de seus resultados – ele sempre escolhe a alternativa que lhe traz maior benefício possível¹¹⁵.

Em oposição ao modelo neoclássico, Herbert Simon propôs a teoria da racionalidade limitada. Para ele, a visão clássica poderia funcionar em situações estáveis e relativamente previsíveis, mas não ajudava a entender situações de incerteza, imprevisibilidade e concorrência imperfeita¹¹⁶. Enquanto o modelo anterior considerava os humanos como tomadores de decisão ideais, com informações completas e capacidade cognitiva ilimitada, Simon sugeriu uma abordagem mais realista, considerando os limites impostos pela capacidade de percepção, memória e processamento humano¹¹⁷.

Nesse sentido, a racionalidade limitada substitui o *homo economicus* por um “*homo stricto*”¹¹⁸ (homem limitado), um agente com capacidades cognitivas finitas, influenciado por aspectos como percepção, cognição, motivação, emoção e aprendizado¹¹⁹. Em vez da maximização da utilidade, como na teoria neoclássica, Simon introduziu o conceito de *satisficing*, que é uma junção das palavras em inglês *satisfy* (satisfazer) e *suffice* (ser suficiente), em que o indivíduo busca uma alternativa que atenda a um padrão mínimo aceitável¹²⁰, e ao encontrar tal opção, encerra o processo decisório. Isso significa que as escolhas não são necessariamente ótimas, mas sim satisfatórias.

Esse processo se baseia em dois conceitos principais: busca e satisfazimento¹²¹. Como nem sempre o agente tem tempo ou capacidade para avaliar todas as alternativas possíveis, ele considera apenas parte delas. Quando encontra uma opção que atende seus critérios mínimos, ele a escolhe e encerra a busca. Isso quer dizer que a decisão não é consequência de uma análise comparativa entre todas as alternativas, mas da escolha de uma opção que seja boa o suficiente¹²². Assim, a teoria da racionalidade limitada reconhece que as

¹¹⁵ *Ibid.*

¹¹⁶ SIMON, Herbert A. A racionalidade do processo decisório em empresas. **Multiple**, v. 1, n. 1, p. 33, 1980.

¹¹⁷ SIMON, Herbert A. A Behavioral Model of Rational Choice. **Quarterly Journal of Economics**, v. 69, n. 1, p. 99-118, fev. 1955.

¹¹⁸ CARVALHO, Eduardo Kreutz; CASONATO, Lucas. As hipóteses da racionalidade na Economia Comportamental: história, conteúdo, semelhanças e divergências. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 2024, Natal. **Anais eletrônicos** [...]. Natal: ANPEC, 2024.

¹¹⁹ STEINGRABER, Ronivaldo; FERNANDEZ, Ramon Garcia. A racionalidade limitada de Herbert Simon na Microeconomia. **Revista Sociedade Brasileira de Economia Política**, São Paulo, n. 34, p. 123-162, fev. 2013.

¹²⁰ THE INVESTOPEDIA TEAM. Who Was Herbert A. Simon? Bounded Rationality and AI Theorist. **Investopedia**. Disponível em: <https://www.investopedia.com/terms/h/herbert-a-simon.asp>. Acesso em: 30 abr. 2025.

¹²¹ SIMON, 1955.

¹²² *Ibid.*

peessoas tomam decisões racionais dentro dos limites possíveis (internos e externos), oferecendo uma compreensão mais precisa do comportamento humano do que a idealização neoclássica de decisões perfeitas.

Essas ideias ajudaram a lançar as bases da Economia Comportamental, que surgiu como uma área de conhecimento que desafiava a racionalidade defendida pela teoria neoclássica. Além de Herbert Simon, outros economistas, como George Katona¹²³ e Harvey Leibenstein¹²⁴, buscaram integrar elementos da psicologia à análise econômica. Esse movimento inicial, chamado por Erik Angner e George Loewenstein¹²⁵ como a "velha economia comportamental", focava em encontrar leis empíricas que pudessem descrever o comportamento de forma mais precisa e realista.

Apesar de não ter conseguido romper de imediato o domínio da teoria neoclássica, essa fase foi essencial para preparar o espaço para o que mais tarde seria conhecido como a nova Economia Comportamental, liderado por nomes como Daniel Kahneman, Amos Tversky, Richard Thaler e George Akerlof¹²⁶, a partir das décadas de 1970 e 1980.

Ela se consolidou com a ligação entre a psicologia cognitiva e a teoria econômica, a partir do surgimento de um novo ramo da psicologia denominado *behavioral decision research* (BDR) ou *behavioral decision making* (BDM)¹²⁷, voltado para o estudo do julgamento e da tomada de decisões com base nas teorias da racionalidade. Essa linha identificava habilidade cognitivas comuns, seus limites e suas implicações práticas para o comportamento observado dos agentes. Apesar de ser conduzida, em sua maioria, por psicólogos, a BDR beneficiou a economia quando pesquisadores como Daniel Kahneman e Amos Tversky passaram a integrar o debate.

Os trabalhos de Kahneman e Tversky podem ser considerados como marcos históricos. Em 1973, no artigo *Availability: A heuristic for judging frequency and probability*,

¹²³ LOPES, Renata de Sá Carneiro. Economia comportamental: Uma abordagem contemporânea sobre a origem da corrente no Brasil e os principais teóricos. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE HISTÓRIA ECONÔMICA, 18., 2023, São Paulo. **Anais [do] XVIII Congresso de História Econômica: Problemas, Objetos e Métodos**. São Paulo: FFLCH/USP, 2023. Disponível em: https://congressohistoriaeconomica.fflch.usp.br/sites/congressohistoriaeconomica.fflch.usp.br/files/inline-files/9-%20artigo-completo_Renata-Lopes_congresso-ppghe-usp.pdf. Acesso em: 8 maio 2025.

¹²⁴ *Ibid.*

¹²⁵ ANGNER, Erik; LOEWENSTEIN, George. Behavioral economics. In: **Handbook of the Philosophy of Science**. [S. l.]: v. 5, 2006. Disponível em: <https://www.cmu.edu/dietrich/sds/docs/loewenstein/BehavioralEconomics.pdf>. Acesso em: 8 maio 2025.

¹²⁶ LOPES, 2023.

¹²⁷ ANGNER; LOEWENSTEIN, *op. cit.*

eles mostraram que as pessoas usam heurísticas - atalhos mentais – para avaliar probabilidades e frequências sob incertezas, o que pode levar a erros sistemáticos, conhecidos como vieses cognitivos. Em 1979, com a publicação da *Prospect Theory*¹²⁸, eles demonstraram que, em situações de incerteza, as decisões são influenciadas por fatores que vão além da razão, como pela forma como os problemas são apresentados (*framing effect*) e por uma sensibilidade maior a perdas do que a ganhos de mesma magnitude, o fenômeno chamado de aversão à perda – por exemplo, perder R\$100,00 causa mais desconforto do que o prazer gerado por ganhar R\$100,00.

As teorias de Daniel Kahneman e Amos Tversky ampliaram a compreensão apresentada pela teoria da racionalidade limitada de Herbert Simon. Enquanto na racionalidade limitada, a escolha ótima era praticamente inalcançável por causa das limitações cognitivas e de informação do agente, na visão comportamental, a decisão ótima não é descartada, pois ela pode ser alcançada desde que os vieses cognitivos sejam identificados e superados¹²⁹. A relevância de seus trabalhos foi reconhecida com o Prêmio Nobel de Economia concedido a Kahneman em 2002, pela integração pioneira da psicologia com a economia.

A Economia Comportamental continuou avançando e, na década de 1980, ganhou um novo impulso quando o economista Richard Thaler publicou seu artigo *Toward a Positive Theory of Consumer Choice*, no qual ele identificou situações em que o comportamento dos consumidores diverge das previsões do modelo racional, revelando assim importantes anomalias no padrão de escolha esperado¹³⁰. Thaler buscava não era apenas apontar esses desvios, mas também utilizá-los como ponto de partida para a construir uma teoria descritiva que refletisse melhor ao comportamento real das pessoas.

Após a sua evolução ao longo dos anos, a Economia Comportamental se consolidou como uma área interdisciplinar da economia que estuda como fatores psicológicos, emocionais, sociais e cognitivos podem influenciar nas decisões dos indivíduos. Ela parte do princípio de que as previsões humanas são falhas, tendenciosas, e que a capacidade de decisão está longe de ser perfeita¹³¹. Em vez de plenamente racionais, como defendido pela teoria clássica, o que se

¹²⁸ KAHNEMAN, Daniel; TVERSKY, Amos. Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk. *Econometrica*, v. 47, n. 2, p. 263-291, Mar. 1979. Disponível em: https://web.mit.edu/curhan/www/docs/Articles/15341_Readings/Behavioral_Decision_Theory/Kahneman_Tversky_1979_Prospect_theory.pdf. Acesso em: 08 ago. 2025.

¹²⁹ CARVALHO, 2024.

¹³⁰ *Ibid.*

¹³¹ THALER, Richard H.; SUNSTEIN, Cass R. **Nudge: como tomar melhores decisões**. Tradução de Ângelo Lessa. Rio de Janeiro: Objetiva, 2023, pág. 23.

vê são pessoas afetadas por heurísticas, emoções, sujeitos a vieses e que cometem erros sistemáticos. E é justamente a partir desses erros que se pode obter pistas importantes sobre como as decisões realmente se formam e como podem ser melhoradas.

3.2 Heurísticas e vieses: Fundamentos cognitivos

Daniel Kahneman e Amos Tversky são considerados os principais responsáveis pela consolidação da Economia Comportamental moderna. Uma de suas contribuições mais importantes é a explicação sobre como as pessoas processam as informações, a partir da distinção de dois sistemas da mente¹³², que os autores denominaram de Sistema 1 e Sistema 2.

O Sistema 1 pode ser entendido como o piloto automático da nossa mente. Ele funciona de forma rápida e intuitiva, com pouco ou nenhum esforço consciente¹³³, e nos permite, por exemplo, desviar de um obstáculo que surge de repente no caminho ou entender frases simples. Esse sistema é a fonte de nossas impressões, intuições e sentimentos imediatos que formam a base de muitas das nossas crenças e escolhas. Por atuar de modo quase instantâneo, o Sistema 1 acessa sem esforço e intenção as nossas habilidades inatas e os conhecimentos que ficam armazenados na nossa memória¹³⁴.

Já o Sistema 2 está ligado ao pensamento mais lento e deliberado, sendo responsável pelas atividades mentais que exigem maior esforço cognitivo e atenção, como resolver cálculos complexos, avaliar opções ou comparar as características de vários produtos¹³⁵. O Sistema 2 é a parte consciente do pensamento, é ele que questiona, avalia e toma decisões mais refletidas, inclusive intervindo para corrigir os impulsos automáticos do Sistema 1 quando necessário. Ao contrário do Sistema 1, suas operações consomem energia mental, são interrompidas com facilidade quando a atenção é desviada, precisam de maior concentração e envolvem uma série de raciocínios¹³⁶.

Nesse sentido, a relação entre os dois sistemas é complementar. Enquanto o Sistema 1 oferece ideias rápidas e automáticas, apenas o Sistema 2 é quem consegue organizar essas ideias em etapas lógicas, com raciocínio e com maior reflexão. Nas situações em que o Sistema

¹³² KAHNEMAN, Daniel. **Rápido e Devagar**: duas formas de pensar. Tradução de Cássio de Arantes Leite. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012, p. 29.

¹³³ *Ibid.*, p. 30.

¹³⁴ *Ibid.*

¹³⁵ *Ibid.*

¹³⁶ *Ibid.*

1 atua com dificuldade ou não oferece uma resposta, é o Sistema 2 quem o ajuda, assumindo o controle, para fornecer um processamento mais detalhado para solucionar a questão¹³⁷.

Mas como o Sistema 1 consegue gerar opiniões e intuições tão rapidamente, mesmo diante de problemas complexos? A resposta está em um processo de simplificação que Kahneman denominou de "substituição"¹³⁸. Segundo o autor, quando confrontado com uma pergunta difícil (a pergunta-alvo), o Sistema 1, de forma automática, a troca por uma pergunta relacionada e mais fácil (a pergunta heurística), que pode ser respondida com facilidade.

Esse tipo de atalho mental é o que chamamos de heurística. Em muitos casos esses atalhos funcionam bem, mas o problema é que as vezes podem criar distorções no julgamento, chamadas de vieses cognitivos.

Nesse contexto, as heurísticas podem ser entendidas como regras simplificadoras - Kahneman as chama de "regra de bolso"¹³⁹ - que as pessoas utilizam ao fazer julgamentos ou escolhas rápidas, e quando não têm informações completas ou tempo suficiente para pensar de forma mais detalhada.

Esses mecanismos cognitivos não são ativados de forma proposital, mas são acionados automaticamente em resposta à complexidade ou à ambiguidade do ambiente¹⁴⁰. Eles surgem como uma resposta a tarefas mentais difíceis, e substituem perguntas complexas por outras mais simples, ainda que não sejam totalmente equivalentes¹⁴¹. Ou seja, quando confrontadas por perguntas difíceis, as pessoas tendem a responder uma pergunta mais fácil no lugar, sem mesmo perceber.

Por exemplo, a pergunta "posso confiar nesta pessoa para uma parceria de longo prazo?" é uma questão complexa para ser respondida de forma rápida, que envolveria uma avaliação de vários pontos, como interesses, objetivos e histórico do sujeito. Mas a pessoa pode substituir essa pergunta, que demandaria uma resposta bem raciocinada, por outra mais simples, como: "qual foi minha primeira impressão dessa pessoa?". Em vez de acionar um raciocínio lógico e exaustivo do Sistema 2, o indivíduo aceita a resposta intuitiva oferecida pela heurística.

¹³⁷ *Ibid*, p. 34.

¹³⁸ *Ibid*, p. 127.

¹³⁹ *Ibid*.

¹⁴⁰ *Ibid*.

¹⁴¹ TVERSKY, Amos; KAHNEMAN, Daniel. Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases. *Science*, v. 185, n. 4157, p. 1124-1131, Sep. 1974. Disponível em: https://sites.socsci.uci.edu/~bskyrms/bio/readings/tversky_k_heuristics_biases.pdf. Acesso em: 14 set. 2024.

Apesar das heurísticas serem uma forma de lidar com muitas informações e com a necessidade de tomar decisões rápidas, seu uso pode levar a erros sistemáticos de avaliação e julgamento, que são os vieses cognitivos. Segundo Kahneman, pelo Sistema 1 estar sempre ativo, em constante monitoramento do mundo ao seu redor, ele acaba processando características da nossa realidade, como tamanhos, intensidade de sons, distâncias, acontecimentos, relação de causa e efeito entre as coisas e outras impressões. E são justamente esses atributos guardados na memória que influenciam as decisões rápidas, podendo gerar os vieses.

Esses vieses não acontecem porque escolhemos pensar errado, mas porque nosso cérebro, ao tentar ser mais eficiente, dispara respostas automáticas que parecem convincentes — e o Sistema 2, preguiçoso ou distraído, muitas vezes as aceita sem questionar¹⁴². Além disso, pode haver situações em que o viés é inevitável não por falta de esforço do Sistema 2, mas porque as informações necessárias para corrigir ou complementar a intuição da heurística simplesmente não estão disponíveis para quem vai tomar a decisão¹⁴³.

Os vieses não são meros desvios aleatórios, mas sim padrões sistemáticos de erro previsível¹⁴⁴, resultados de mecanismos cognitivos que são comuns a todas as pessoas¹⁴⁵. Essa constatação foi muito importante, pois inaugurou uma psicologia da decisão capaz de complementar a teoria econômica clássica, que ao invés de considerar os erros como simples ruídos, passou a tratá-los como fenômenos explicáveis e até previsíveis em certos contextos¹⁴⁶.

Assim, quando alguém usa uma heurística para julgar a probabilidade de um evento ocorrer no futuro, por exemplo, essa pessoa pode estar se baseando em uma impressão intuitiva ou em suas experiências recentes que não representam a realidade sem nem perceber.

¹⁴² KAHNEMAN, *op. cit.*

¹⁴³ KAHNEMAN, Daniel; FREDERICK, Shane. Representativeness Revisited: Attribute Substitution in Intuitive Judgment. In: GILOVICH, Thomas; GRIFFIN, Dale; KAHNEMAN, Daniel (ed.). **Heuristics and Biases: The Psychology of Intuitive Judgment**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002. p. 49-81. Disponível em: <https://bear.warrington.ufl.edu/brenner/mar7588/papers/kahneman-frederick-2002.pdf>. Acesso em: 10 ago 2025.

¹⁴⁴ OLIVEIRA, Cláudio R.; CORDANI, Lisbeth K. Julgando sob incerteza: heurísticas e vieses e o ensino de probabilidade e estatística. **Economia & Tecnologia**, [s. l.], v. 20, n. 1, p. 1-14, jan./mar. 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/economia/article/view/2175-8085.2017v20n1p1/35327>. Acesso em: 13 maio 2025.

¹⁴⁵ BARRETO, Flávio Ataliba. Economia comportamental em quatro atos: raízes, rupturas, aplicações e perspectivas. **Blog do IBRE**, Rio de Janeiro, 25 jun. 2025. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/economia-comportamental-em-quatro-atos-raizes-rupturas-aplicacoes-e-perspectivas>. Acesso em: 5 set. 2025.

¹⁴⁶ *Ibid.*

É importante notar que, apesar de ser mais frequente o surgimento das heurísticas nos processos automáticos do Sistema 1, a substituição também pode ocorrer por uma estratégia consciente do Sistema 2¹⁴⁷. Daniel Kahneman e Shane Frederick exemplificam essa hipótese com um eleitor que decide simplificar sua escolha avaliando os candidatos com base em um único tema de seu interesse. Mas, segundo os autores, mesmo quando causada conscientemente, a heurística ainda estará se baseando em uma análise intuitiva e pode levar a vieses previsíveis.

Aprofundando ainda nesse assunto, Kahneman e Tversky também buscaram demonstrar como as pessoas tomam decisões em situações de risco e incerteza, quando não se conhece com clareza os possíveis resultados ou quando as probabilidades de ocorrência não são certas, mostrando que muitas vezes se apoiam em heurísticas¹⁴⁸. Esse tipo de situação incerta é comum em situações do dia a dia, como quando você precisa decidir se aceita ou não uma proposta de trabalho, se faz um investimento financeiro ou quando vai avaliar os riscos ao contratar um seguro. Nesses casos, a pessoa precisa julgar e escolher com base em informações parciais, suposições e interpretações sobre o ambiente ao seu redor.

Kahneman e Tversky revelaram que os humanos julgam com frequência as probabilidades, riscos e frequências com a ajuda dessas regras mentais simplificadas, como a facilidade com que um exemplo vem à mente ou com a semelhança que a pessoa percebe entre um caso atual ou um padrão que lhe parece familiar¹⁴⁹.

Por exemplo, imagine uma pessoa que, ao se decidir se deve ou não andar de avião, se lembra de um acidente aéreo que foi noticiado recentemente. Mesmo que a probabilidade de um acidente em voos comerciais seja baixa, apenas por ter lembrado de um evento recente e traumático leva a pessoa a aumentar o risco de um acidente. Esse tipo de viés é comum e pode ocorrer em diversas áreas, desde decisões financeiras até avaliações jurídicas.

Apesar dessas limitações que podem causar, é importante destacar que as heurísticas são ferramentas indispensáveis para o funcionamento mental do dia a dia. A vida cotidiana exige decisões rápidas e contínuas, e avalia todas as variáveis de forma lógica é inviável para qualquer pessoa¹⁵⁰. Ou seja, não seria possível sobreviver sem heurísticas. O

¹⁴⁷ KAHNEMAN; FREDERICK, 2002.

¹⁴⁸ TVERSKY, Amos; KAHNEMAN, Daniel. Judgment under uncertainty: heuristics and biases. *Science*, v. 185, n. 4157, p. 1124-1131, 1974. Disponível em: <https://www2.psych.ubc.ca/~schaller/Psyc590Readings/TverskyKahneman1974.pdf>. Acesso em: 14 set. 2024.

¹⁴⁹ KAHNEMAN, 2012.

¹⁵⁰ TONETTO, Leandro Miletto et al. O papel das heurísticas no julgamento e na tomada de decisão sob incerteza. *Estudos de Psicologia (Campinas)*, Campinas, v. 23, n. 2, p. 129-138, jun. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/estpsi/a/RnbtvVjsY9wgn7FLpxcGGHh/>. Acesso em: 12 maio 2025.

estudo das heurísticas, portanto, mostra tanto a capacidade quanto algumas limitações da mente humana, pois são estratégias que permitem lidar com a complexidade do mundo atual de uma forma mais prática e ágil, mas também demonstram os limites da racionalidade ao tomar decisões.

No artigo *Judgment under uncertainty: heuristics and biases*, Kahneman e Tversky identificaram três heurísticas centrais - representatividade, disponibilidade e ancoragem – e os vieses relacionados a elas.

A) Representatividade

A heurística da representatividade, explicam os autores, ocorre quando as pessoas julgam a probabilidade de algo com base na sua semelhança com um estereótipo ou caso típico. Quanto mais um evento ou uma pessoa parecer semelhante a algo já conhecido, mais provável ele é considerado — mesmo que isso leve a erros previsíveis¹⁵¹.

Richard Thaler e Cass Sunstein definem essa heurística como similaridade e explicam que, ao serem perguntadas sobre a chance de um elemento A pertencer a uma categoria B, as pessoas tendem a responder com base na semelhança percebida entre A e o estereótipo que possuem de B, ou seja, julgam a probabilidade pela aparência representativa e não por dados concretos.¹⁵²

Um exemplo famoso, apresentado por Kahneman e Tversky, é o experimento em que foi descrito aos participantes um homem chamado Steve, que foi caracterizado como tímido, organizado e detalhista¹⁵³. Quando perguntados se a profissão de Steve seria de médico, bibliotecário, fazendeiro ou piloto de avião, a maioria dos participantes respondeu que provavelmente ele seria um bibliotecário, por ele se encaixar no estereótipo da profissão, ignorando o fato de que, na população geral, há muito mais fazendeiros do que bibliotecários.

Embora em alguns casos, possa haver uma verdade nesse tipo de julgamento, já que alguns estereótipos podem refletir padrões reais, a representatividade também pode causar alguns erros. Esses vieses podem acontecer, por exemplo, quando a pessoa confia demais na aparência de similaridade e ignora informações estatísticas importantes, como a frequência com

¹⁵¹ TVERSKY; KAHNEMAN, 1974.

¹⁵² THALER; SUNSTEIN, 2023, p. 42.

¹⁵³ TVERSKY; KAHNEMAN, 1974, p. 1124-1126.

que algo realmente acontece (ilusão de validade)¹⁵⁴. Ou quando as pessoas não consideram que conclusões baseadas em grupos pequenos costumam ser menos confiáveis e mais sujeitas a variações (insensibilidade ao tamanho da amostra)¹⁵⁵, entre outros exemplos.

B) Disponibilidade

A heurística da disponibilidade é um atalho mental usado pelas pessoas para julgar a probabilidade de acontecer algum evento com base na facilidade com que os exemplos ou as lembranças relacionadas vêm à mente. Ou seja, quanto mais fácil é lembrar de um acontecimento, mais comum ou provável ele parece ser¹⁵⁶. Kahneman e Tversky citam como exemplo a situação em que alguém avalia o risco de um ataque cardíaco em pessoas de meia-idade ao se lembrar de conhecidos que passaram por isso ou julga que um investimento é arriscado ao se lembrar de empresas que fracassaram recentemente¹⁵⁷.

Isso acontece porque a mente humana tende a valorizar mais as experiências vívidas recentes ou marcantes de forma emocional. A proximidade temporal e a intensidade com que um evento foi vivido ou noticiado influenciam¹⁵⁸. Por isso, eventos que são vividos de perto, como uma enchente ou um assalto, parecem mais prováveis do que aqueles que apenas lidos no jornal¹⁵⁹.

Assim como nos outros casos, a heurística da disponibilidade também pode causar vieses.

C) Ancoragem e Ajustamento

A ancoragem acontece quando se usa um valor ou uma informação inicial (âncora) como ponto de partida para fazer uma estimativa ou tomar uma decisão e, tenta-se ajustar esse valor para chegar a uma resposta. O problema é que, na maioria das vezes, esse ajuste não é suficiente e faz com que a resposta final fique muito próxima da âncora, mesmo que ela não seja a mais correta¹⁶⁰. É aí que surge o viés da ancoragem.

¹⁵⁴ *Ibid.*, p. 1127.

¹⁵⁵ *Ibid.*, p. 1126.

¹⁵⁶ *Ibid.*

¹⁵⁷ *Ibid.*, p. 1127.

¹⁵⁸ TONETTO, 2006.

¹⁵⁹ THALER; SUNSTEIN, 2023, p. 41.

¹⁶⁰ *Ibid.*, p. 38.

Um exemplo clássico descrito por Daniel Kahneman e Amos Tversky¹⁶¹ em um experimento no qual os participantes giravam uma roleta manipulada, que sempre parava em 10 ou 65. Depois eram questionadas sobre eram questionados sobre o percentual de países africanos na Organização das Nações Unidas (ONU). Aqueles que viram o número 10 deram estimativas menores do que os que viram o número 65. Ou seja, mesmo sabendo que a roleta era irrelevante, os participantes foram influenciados pelo número sorteado, que serviu como âncora para a resposta.

Outro exemplo citado por Thaler e Sunstein¹⁶² de um experimento no qual estudantes foram perguntados sobre "quão feliz você está?" e "com que frequência você sai com alguém?". Observou-se que, quando a pergunta sobre felicidade veio primeiro, a resposta dos participantes pouco se relacionou com a vida amorosa, mas quando a pergunta sobre relacionamento veio antes, muitos dos estudantes julgaram sua própria felicidade na frequência com que saíam com alguém. Em outras palavras, era como se os encontros fossem aquilo que ancorava e moldava como eles avaliavam a felicidade.

Esses exemplos mostram como informações iniciais, mesmo sendo irrelevantes ou aleatórias, podem influenciar as decisões e julgamentos.

Contudo, embora a teoria sobre heurísticas e vieses, de Kahneman e Tversky, tenha se tornado popular para ajudar a explicar as decisões humanas, alguns autores apresentam críticas e apontam limites importantes. Um dos principais opositores é o psicólogo Gerd Gigerenzer, que argumenta que muitas das conclusões sobre as "falhas" do raciocínio humano partem de premissas equivocadas¹⁶³. Para o autor, a ligação entre a investigação de heurísticas e vieses e julgamentos sob incerteza e probabilidade foi construída de forma muito restrita.

Gigerenzer apontou que apesar dos próprios autores reconhecerem que heurísticas podem ser úteis, o foco da pesquisa esteve quase sempre nos erros que elas produzem.¹⁶⁴ Segundo ele, o problema é que, em muitos casos, os chamados "erros" não são de fato violações da teoria da probabilidade, mas interpretações equivocadas de como funciona o julgamento humano.

¹⁶¹ TVERSKY; KAHNEMAN, 1974, p. 1128.

¹⁶² THALER; SUNSTEIN, *op. cit.*, p. 39.

¹⁶³ GIGERENZER, Gerd. How to Make Cognitive Illusions Disappear: Beyond "Heuristics and Biases". In: STROEBE, W.; HEWSTONE, M. (Eds.). **European Review of Social Psychology**. v. 2. Chichester: Wiley, 1991. p. 83-115. Disponível em: <https://sites.stat.columbia.edu/gelman/communication/Gigerenzer1991.pdf>. Acesso em: 10 set. 2025.

¹⁶⁴ *Ibid.*

Ele levanta a crítica de que o programa de heurísticas e vieses parte da ideia de que a mente humana é fundamentalmente falha, mas essa suposição seria equivocada, pois muitos dos chamados “erros” de raciocínio probabilístico não são erros de fato, logo, para ele, as heurísticas serviriam para explicar desvios que talvez nem existam¹⁶⁵.

Na visão de Gigerenzer, muitas das explicações dadas por meio das heurísticas servem apenas para redescrever o comportamento observado, em vez de explicá-lo de fato¹⁶⁶ e afirma que o campo avançou pouco na criação de uma teoria sólida sobre os processos cognitivos. Além disso, o autor afirma que os resultados são contraditórios e que para justificá-los o programa foi criando outros conceitos indefinidos, em vez de construir uma teoria mais robusta, levando a um beco sem saída conceitual¹⁶⁷.

Assim, Gigerenzer defende que o conceito de heurística, tal como usado por Kahneman e Tversky, é muito vago e que o foco excessivo em vieses obscurece a real complexidade do julgamento humano, de forma que é necessário abandonar essa visão simplista e construir uma teoria mais aprofundada, reconhecendo que as pessoas não possuem apenas algumas heurísticas gerais.

3.2.1 Outros vieses relevantes para o estudo

Além das heurísticas da representatividade, disponibilidade e ancoragem e dos vieses cognitivos que podem surgir com elas, existem vários outros erros de julgamentos que também influenciam o comportamento humano. Aqui, serão mencionados alguns que podem ser relevantes para o estudo do caso desta pesquisa.

A) Aversão à perda

A aversão à perda foi introduzida pela *Prospect Theory* de Kahneman e Tversky, que descreve como as pessoas tomam decisões em situações de incerteza, quando precisam escolher entre alternativas, com base nas probabilidades de ocorrência de um evento em detrimento de outro.

¹⁶⁵ *Ibid.*

¹⁶⁶ *Ibid.*

¹⁶⁷ *Ibid.*

Um dos efeitos encontrados por essa teoria é o efeito certeza¹⁶⁸, que parte da ideia de que as pessoas atribuem um peso maior a eventos certos do que aos eventos prováveis. A aversão a perda surge como uma implicação dessa ideia, e consiste na tendência das pessoas de atribuírem mais importância a uma perda do que a um ganho de valor equivalente, isto é, o medo de experimentar uma situação de perda é mais forte do que o prazer de um ganho. Em outras palavras, a perda de R\$100,00 causa mais sofrimento do que o prazer de ganhar os mesmos R\$100,00¹⁶⁹.

Do ponto de vista psicológico, a sensação negativa provocada pela perda é mais intensa e marcante do que a alegria de um ganho, o que afeta diretamente o processo decisório¹⁷⁰.

B) Viés do Enquadramento

A *Prospect Theory* também apresentou um outro efeito chamado de isolamento¹⁷¹, segundo o qual os indivíduos possuem a tendência de simplificar as decisões complexas ao focar a atenção em apenas partes dos problemas, deixando de considerar o contexto completo. Isso faz com que alguns elementos sejam ignorados, e a pessoa fixa apenas nos aspectos positivos ou nas diferenças percebidas entre uma questão e outra - desconsiderando os elementos negativos e os elementos comuns - sem avaliar a situação toda.

Uma implicação desse efeito é o efeito de enquadramento¹⁷² que mostra que a maneira como uma informação é apresentada pode alterar a forma como ela será percebida pelo indivíduo, isto é, a escolha pode ser influenciada apenas pela forma que a questão foi apresentada. O conteúdo pode ser o mesmo, mas se estiver formulado de modo diferente, pode provocar respostas diferentes¹⁷³.

Por exemplo, uma mensagem dizendo “você pode economizar R\$ 350 por ano” transmite a mesma informação que “você perde R\$ 350 por ano se não economizar”, mas a

¹⁶⁸KAHNEMAN; TVERSKY, 1979.

¹⁶⁹KAHNEMAN, 2012, p. 353.

¹⁷⁰ COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS – CVM. **CVM Comportamental**: Volume 2 – Vieses do Poupador. [S. l.]: 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/investidor/pt-br/educacional/publicacoes-educacionais/cvm-comportamental/volume-2-vieses-do-poupador.pdf>. Acesso em: 30 maio 2025.

¹⁷¹KAHNEMAN; TVERSKY, 1979.

¹⁷²BARRETO, 2025.

¹⁷³SOUZA, Ronaldo. Explorando as emoções e os vieses comportamentais no contexto financeiro. **CVM, Portal do Investidor**, 27 jun. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/investidor/pt-br/penso-logo-invisto/explorando-as-emocoes-e-os-vieses-comportamentais-no-contexto-financeiro>. Acesso em: 15 maio 2025.

segunda versão tende a ser mais impactante porque ressalta a perda — algo que, como já demonstrado, costuma pesar mais nas decisões¹⁷⁴.

C) Viés do Presente e Desconto Hiperbólico

O viés do presente é a tendência de valorizar mais as recompensas imediatas do que os benefícios que só serão obtidos no futuro. Assim, na escolha entre ganhar um valor agora ou um valor maior mais a frente, as pessoas costumam optar pela gratificação instantânea, mesmo que isso não seja a melhor decisão a longo prazo¹⁷⁵.

Esse comportamento está ligado a uma busca por prazer imediato ou a uma tentativa de evitar desconfortos presentes, mesmo que isso signifique prejuízos no futuro. Já o desconto hiperbólico é o mecanismo pelo qual os ganhos no futuro parecem menos importantes, simplesmente por estarem distantes no tempo¹⁷⁶. Isso faz com que o valor subjetivo de uma recompensa futura seja reduzido na mente da pessoa.

D) Excesso de Confiança

O viés do excesso de confiança faz com que a pessoa superestime seu próprio conhecimento, julgamento ou sua capacidade de prever eventos futuros. Quem está sob esse efeito acredita que está certo com mais frequência do que realmente está subestimando incertezas, riscos e limitações de informação¹⁷⁷. Esse viés pode fazer com que decisões sejam tomadas com base em ideias pessoais otimistas, ignorando dados objetivos ou sinais de alerta.

E) Viés do *Status Quo*

Os pesquisadores Richard Thaler e Cass Sunstein afirmam que o viés do *status quo* consiste em um "nome rebuscado para inércia"¹⁷⁸. Se refere a uma tendência das pessoas preferirem manter a situação atual mesmo quando mudar poderia trazer benefícios. Isso

¹⁷⁴ THALER; SUNSTEIN, 2023, p. 49.

¹⁷⁵ CVM, Volume 2, 2022.

¹⁷⁶ FREDERICK, Shane; LOEWENSTEIN, George; O'DONOGHUE, Ted. Time Discounting and Time Preference: A Critical Review. **Journal of Economic Literature**, Pittsburgh, v. 40, n. 2, p. 351-401, June 2002.

¹⁷⁷ COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS – CVM. **CVM Comportamental**: Volume 1 – Vieses do Investidor. [S. l.]: 2022, p. 16–17. Disponível em: <https://www.gov.br/investidor/pt-br/educacional/publicacoes-educacionais/cvm-comportamental/volume-1-vieses-do-investidor.pdf>. Acesso em: 30 maio 2025.

¹⁷⁸ THALER; SUNSTEIN, 2023, pág. 23.

acontece, em parte, por comodidade, hábito ou por receio de errar ao tentar algo novo. Os autores citam que esse viés pode ser usado a favor das empresas e governos, ao fixarem uma opção-padrão (opção pré-definida), porque as pessoas têm uma forte tendência de escolhê-las¹⁷⁹.

F) Viés de Confirmação

Esse viés é a inclinação das pessoas em buscar, interpretar ou lembrar apenas das informações que confirmem aquilo que elas já acreditem¹⁸⁰. Quando se deparam com novos dados, as pessoas têm a tendência de filtrar o que confirma sua opinião e ignorar o que contradiz. Esse comportamento pode dificultar a mudança de ideias mesmo diante de evidências contrárias e contribui para o reforço de opiniões rígidas.

G) Viés da Saliência

O viés da saliência leva a atenção das pessoas a se concentrar nos elementos mais visíveis, marcantes ou emocionalmente impactantes de uma experiência, em vez de outros não tão perceptíveis ou mais relevantes¹⁸¹. O cérebro tende a focar naquilo que se destaca, mesmo que não seja o mais importante. Esse viés pode ser usado de forma estratégica, como, por exemplo, em campanhas de saúde pública com imagens nas embalagens de cigarro servem para destacar visualmente os riscos de fumar¹⁸².

H) Viés do Otimismo

O viés do otimismo se caracteriza pela tendência das pessoas de superestimar a chance de resultados favoráveis e minimizar a probabilidade de acontecimentos negativos, isto é, trata-se da disposição para acreditar que situações positivas são mais prováveis de acontecer do que as adversas¹⁸³.

¹⁷⁹ *Ibid.*

¹⁸⁰ CVM, *op.cit.*

¹⁸¹ PILAT, Dan; KRASSTEV, Sekoul. **Why do we focus on items or information that are more prominent and ignore those that are not?** The Decision Lab. Disponível em: <https://thedecisionlab.com/biases/saliency-bias>. Acesso em: 2 jun. 2025.

¹⁸² *Ibid.*

¹⁸³ SOUZA, Ronaldo. Viés do Otimismo no Mercado de Capitais: Uma Perspectiva Psicológica Comportamental. Portal do Investidor, Brasília, DF, 3 out. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/investidor/pt-br/penso-logo-invisto/vies-do-otimismo-no-mercado-de-capitais-uma-perspectiva-psicologica-comportamental>. Acesso em: 05 ago. 2025.

3.3 *Nudges*, *insights* comportamentais e a arquitetura de escolha: Estratégias de intervenção na Economia Comportamental

Uma vez compreendidos os fundamentos cognitivos apresentados por Kahneman e Tversky, a questão que surge é o fazer com esse conhecimento e como utilizá-lo como ferramenta na prática¹⁸⁴. Se as falhas de julgamento são previsíveis e escolhas das pessoas são influenciadas por atalhos cognitivos, seria possível criar mecanismos para reduzir esses efeitos e orientar as decisões humanas?

É nesse ponto que surge as ideias de Richard Thaler e Cass Sunstein e outros conceitos comportamentais que serão apresentadas abaixo.

3.3.1 O que são *insights* comportamentais?

Os *insights* comportamentais são uma abordagem baseada em evidências científicas sobre como as pessoas realmente se comportam e tomam decisões no dia a dia. Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), trata-se de “uma abordagem indutiva para informar os formuladores de políticas sobre os comportamentos humanos que impulsionam os resultados econômicos e sociais”, combinando evidências de áreas como psicologia, ciência cognitiva e ciências sociais, e que foram validadas por testes empíricos¹⁸⁵.

Essa metodologia serve como base para construir intervenções práticas, não se limitando apenas à teoria. Na prática, os *insights* utilizam observações e experimentos para entender como as pessoas realmente se comportam e, com isso, identificar padrões e usá-los para embasar políticas públicas¹⁸⁶.

¹⁸⁴ BARRETO, 2025.

¹⁸⁵ ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. **Behavioral Insights**. [S. l.]: OCDE, [s.d.]. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/behavioural-insights.htm>. Acesso em: 1 jun. 2025.

¹⁸⁶ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT - OECD. **Behavioural Insights and Public Policy: Lessons from Around the World**. Paris: OECD Publishing, 2017. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/behavioural-insights.htm>. Acesso em: 3 jun. 2025.

Esses aprendizados têm sido aplicados em diferentes áreas, desde a gestão pública até as organizações privadas. Essa aplicação se consolidou a partir da popularização dos estudos de autores como Richard Thaler e Cass Sunstein, com a publicação do livro *Nudge* (2008), e de Daniel Kahneman com *Rápido e Devagar* (2012), que despertaram um grande interesse em como pequenas mudanças no ambiente podem influenciar melhores escolhas¹⁸⁷.

É importante destacar que o uso dos *insights* comportamentais vai além da simples aplicação dos *nudges*, pois eles abrangem diversas estratégias para a mudança de comportamento, que vão desde a conscientização sobre os vieses cognitivos que afetam as decisões até o desenvolvimento de mecanismos, diretos ou indiretos, para reduzir esses efeitos¹⁸⁸.

Portanto, ideia da abordagem dos *insights* comportamentais é oferecer ferramentas práticas para criar condições de boas escolhas, promovendo bem-estar e eficiência tanto na vida pessoal quanto coletivo¹⁸⁹.

3.3.2 O papel da Arquitetura de Escolha

Tomar decisões é uma atividade cotidiana que nem sempre é simples e, muitas vezes, a forma como as opções são apresentadas influencia diretamente naquilo que se escolhe. Essa estrutura do ambiente de decisão é chamada de arquitetura de escolhas e diz respeito à forma como as alternativas são organizadas, o modo como as informações são apresentadas e comunicadas às pessoas¹⁹⁰. Essa organização pode incluir desde a ordem das alternativas disponíveis, os textos e imagens utilizadas, os padrões pré-definidos, até a maneira como informações são formatadas e acessadas.

¹⁸⁷ GOMES, Jane Henriques Gonçalves Marinho; LOPES, Daniel Paulino Teixeira; ARAUJO, Uajara Pessoa. Inovando via insights comportamentais: um estudo exploratório de sua adoção em organizações brasileiras. In: ENCONTRO DA ANPAD, 46., 2022. *Anais eletrônicos [...]*. [S. l.]: ANPAD, 2022. Disponível em: <https://anpad.com.br/uploads/articles/120/approved/c705112d1ec18b97acac7e2d63973424.pdf>. Acesso em: 31 maio 2025.

¹⁸⁸ GOMES, Jane Henriques Gonçalves Marinho; SOUZA, Kelly Valerio; LOPES, Daniel Paulino Teixeira. Insights comportamentais na gestão organizacional: uma possível inovação? In: SEMINÁRIOS EM ADMINISTRAÇÃO – SEMEAD, 24., 2021. *Anais eletrônicos [...]*. [S. l.]: ANPAD, 2021. Disponível em: <https://login.semead.com.br/24semead/anais/arquivos/2419.pdf?>. Acesso em: 29 maio 2025.

¹⁸⁹ *Ibid.*

¹⁹⁰ THALER; SUNSTEIN, 2023.

Mesmo sem perceber, a pessoa está influenciando escolhas de modo sutil. Como explicam Richard Thaler e Cass Sunstein, toda decisão é influenciada de alguma forma, por isso a arquitetura de escolha sempre será inevitável. Para eles, é impossível oferecer uma escolha sem moldar seu contexto e afetar as decisões das pessoas de alguma forma¹⁹¹.

Nesse sentido, quando alguém apresenta opções para que outra pessoa escolha – como um gestor público, um médico, um professor ou até mesmo um designer de site -, está atuando como um arquiteto de escolhas, ainda que de forma inconsciente. Ao escolher como dispor alternativas, essa pessoa está influenciando a decisão de outros. Trata-se de uma função com grande responsabilidade, pois decisões ruins podem vir de contextos mal desenhados.

Uma boa arquitetura de escolha tem o papel de tornar as decisões mais acessíveis e compreensíveis. Quer dizer que, um bom arquiteto de escolhas tem que facilitar o processo, fazendo isso, por exemplo, com a diminuição de possíveis confusões, explicando informações difíceis, criando padrões mais vantajosos e eliminando barreiras desnecessárias. Por outro lado, quando mal utilizada, a arquitetura de escolha pode se transformar em um obstáculo.

Por fim, para Thaler e Cass, o princípio essencial de uma boa arquitetura de escolhas pode ser resumido em uma única palavra: facilitar. Como explicam os autores, “se você quiser estimular certos comportamentos, descubra por que as pessoas ainda não os adotaram e elimine as barreiras no caminho. Claro, esse princípio tem um corolário óbvio: se você quiser desestimular um comportamento, crie barreiras para dificultá-lo”¹⁹².

3.3.3 *Nudges* e *sludges*: conceito e características

Em 2008, Richard Thaler e Cass Sunstein desenvolveram a teoria do *nudge*, a partir da publicação do livro *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*. Os conceitos de *nudges* e *sludges* surgiram como ferramentas para entender como a arquitetura de escolhas pode ser estruturada de forma a facilitar ou dificultar determinados comportamentos e decisões.

O termo *nudge*, que pode ser traduzido como “empurrãozinho”, foi definido pelos autores como qualquer elemento da arquitetura de escolhas que influencie o comportamento

¹⁹¹ *Ibid.*, p. 26-27.

¹⁹² *Ibid.*, p.114.

das pessoas de forma previsível, sem proibir nenhuma opção ou alterar significativamente os incentivos econômicos envolvidos, e que seja um estímulo fácil de evitar e de baixo custo¹⁹³.

Em palavras mais simples, trata-se de uma intervenção sutil, não coercitiva e transparente, projetada para conduzir as pessoas em determinadas direções, mantendo sua liberdade de optar por caminhos alternativos. Ou seja, segundo Thaler e Sunstein¹⁹⁴, dentre as características de *nudge* destaca-se: não ser coercitivo, ser baixo custo de implementação, de fácil reversibilidade (a decisão pode ser revista sem ônus significativo), ser transparente e preservar a liberdade de escolha.

Um exemplo simples é a configuração de serviços de armazenamento em nuvem, que muitas vezes já vêm programados para salvar arquivos automaticamente, esse “empurrãozinho” reduz o risco de perda de dados e ajuda os usuários sem exigir um esforço a mais, além de manter a liberdade de escolha, já que o indivíduo pode alterar facilmente a configuração.

A definição original proposta por Thaler e Sunstein foi posteriormente refinada por outros pesquisadores, entre eles Pelle Hansen, que definiu um *nudge* como “qualquer tentativa de influenciar o julgamento, a escolha ou o comportamento das pessoas de forma previsível, utilizando os limites cognitivos, vieses, rotinas e hábitos como elementos centrais da intervenção”¹⁹⁵ (tradução nossa).

Com isso, Hansen apresenta os seguintes critérios para caracterizar essas intervenções: (i) proibir ou adicionar quaisquer opções relevantes; (ii) mudar seus incentivos, sejam eles econômicos, temporais, sociais ou de esforço; (iii) é justificado pela presença de limitações cognitivas, vieses, hábitos e rotinas nas decisões individuais e sociais; (iv) funciona ao explorar esses fatores como parte integrante da arquitetura de escolhas¹⁹⁶.

Essa definição amplia o conceito ao incluir outras formas de incentivos além dos puramente econômicos — como os sociais ou psicológicos — e ao reconhecer que até mesmo adicionar ou excluir opções de escolhas pode ser uma forma de *nudge* para influenciar decisões.

¹⁹³ THALER; SUNSTEIN, 2023, p. 21

¹⁹⁴ *Ibid.*

¹⁹⁵ HANSEN, Pelle Guldborg. **The Definition of Nudge and Libertarian Paternalism: Does the Hand Fit the Glove?**. 2016.

¹⁹⁶ *Ibid.*

Do ponto de vista tipológico, Sunstein diferencia entre *nudges* educativos e arquitetônicos¹⁹⁷. Os primeiros funcionam através do fornecimento de informações, com o intuito de ajudar as pessoas a tomarem decisões mais informadas, como, por exemplo, as etiquetas informativas, lembretes e avisos diversos. Já os segundos, modificam o ambiente de escolha sem necessariamente aumentar o conhecimento ou a compreensão das pessoas, isto é, simplificam e reorganizam o processo de decisão, como ocorrem com as regras padrão¹⁹⁸ - que serão explicadas posteriormente.

Complementando essa visão, Robert Baldwin propõe uma classificação focada no grau de impacto que os *nudges* exercem sobre a autonomia individual. Para o autor, não é a ferramenta em si que define o grau do *nudge*, mas a forma como ela interfere no processo de decisão, e uma mesma ferramenta pode atuar em níveis distintos de intensidade¹⁹⁹.

Nessa classificação, os *nudges* de primeiro grau são os menos invasivos, pois apenas oferecem suporte à deliberação, como os lembretes sobre prazos ou informações simples. Já os de segundo grau utilizam as limitações cognitivas ou comportamentais para direcionar as escolhas, como as regras padrão, o que, para o autor reduz (mas não elimina) a reflexão crítica²⁰⁰. Por último, os de terceiro grau são os *nudges* que Baldwin considera mais intrusivos, porque, para ele, moldam as preferências de forma tão sutil que a pessoa não consegue analisar a influência²⁰¹. Ele cita como exemplo o mecanismo de enquadramento (*framing*), que será explicado no próximo subtópico.

Ademais, como destaca Sunstein, ninguém deveria duvidar que as heurísticas são úteis em boa parte do tempo, mas também podem falhar em algumas situações, gerando erros sistemáticos. Quando isso acontece, *nudges* bem projetados podem atuar como correções eficazes²⁰². Logo, em regra, os *nudges* são programados para neutralizar ou suavizar vieses comportamentais²⁰³, ao reconhecerem a influência de falhas cognitivas, hábitos e emoções no contexto da tomada de decisões. Pelle Hansen destaca que um *nudge* é eficaz porque altera o comportamento dos Humanos— indivíduos sujeitos a erros sistemáticos —, mas que

¹⁹⁷ SUNSTEIN, Cass R. Nudges and Nudging: A User's Manual. In: BARRETT, Daniel W. (ed.). **Social Influence**. Cheltenham: Edward Elgar, 2025.

¹⁹⁸ *Ibid.*

¹⁹⁹ BALDWIN, Robert. From regulation to behaviour change: giving nudge the third degree. **The Modern Law Review**, London, v. 77, n. 6, p. 1171-1197, nov. 2014. Disponível em: <https://eprints.lse.ac.uk/64343/1/From%20Regulation.pdf>. Acesso em: 18 set. 2025.

²⁰⁰ *Ibid.*

²⁰¹ *Ibid.*

²⁰² SUNSTEIN, 2025.

²⁰³ *Ibid.*

despercebido por agentes puramente racionais (*Econs*), retratados pela teoria econômica neoclássica²⁰⁴.

Contudo, é importante notar que nem todo *nudge* depende da existência de vieses cognitivos²⁰⁵. Um sistema de navegação por GPS, por exemplo, é útil mesmo sem que a pessoa esteja sujeita a alguma distorção cognitiva, assim como a divulgação clara de informações pode beneficiar qualquer pessoa independentemente de haver um viés específico²⁰⁶.

Destaca-se que o uso dessa ferramenta requer cautela, uma vez que, há evidências de que muitos *nudges* podem não gerar o efeito esperado²⁰⁷. Quer dizer que nem todos os *nudges* funcionam, muitos podem falhar ou até ter efeitos nulos, além poderem ser usados para bons ou maus objetivos²⁰⁸, por isso a transparência é fundamental.

Em paralelo aos *nudges*, encontramos o *sludge*, que pode ser definido como um conjunto de barreiras burocráticas ou exigências sem necessidade que tornam a vida das pessoas mais difícil. Thaler e Sunstein afirmam que esse tipo de barreira não apenas dificulta escolhas, mas também gera custos sociais, e que "em uma análise de custo-benefício de uma política, o *sludge* deve ser incluído no lado do custo"²⁰⁹. Como exemplos de *sludge* pode-se citar a burocracia excessiva, uma linguagem confusa, etapas desnecessárias ou a falta de clareza.

Embora o termo não tenha um conceito totalmente rígido²¹⁰, é fácil identificar na prática quando um *sludge* acontece, pois se trata daquelas situações em que as fricções superam a razoabilidade. Ter que preencher uma série de formulários para acessar um serviço público essencial é, inegavelmente, um *sludge*. E apesar do fenômeno atingir todos os cidadãos, seus efeitos são desproporcionalmente mais graves sobre populações vulneráveis, porque idosos, pessoas com deficiência, doentes, pobres e pouco escolarizados são os que mais sofrem com esse tipo de fricção²¹¹.

No entanto, é importante reconhecer que nem todo *sludge* é negativo, uma vez que em algumas situações barreiras leves podem funcionar como proteções. O duplo fator de autenticação nas transferências ou pagamentos bancários, por exemplo, é um entrave deliberado

²⁰⁴ *Ibid.*

²⁰⁵ *Ibid.*

²⁰⁶ *Ibid.*

²⁰⁷ SUNSTEIN, Cass R. **SLUDGE**: What Stops Us from Getting Things Done and What to Do about It. Cambridge: The MIT Press, 2021.

²⁰⁸ *Ibid.*

²⁰⁹ THALER; SUNSTEIN, 2023, p.157.

²¹⁰ SUNSTEIN, op. cit.

²¹¹ *Ibid.*

— que exige mais tempo e esforço — e pode ser visto como um *sludge*, pois dificulta a ação imediata.

Dessa forma, tanto *nudges* quanto *sludges* fazem parte da arquitetura da escolha. Algumas intervenções são projetadas para evitar que as pessoas ajam de forma imprudente, funcionando ora como *nudges*, ora como *sludges*. A diferença está no modo como afetam o processo de decisão, porque podem tanto facilitar o caminho, reduzindo obstáculos e tornando a ação mais fácil (*nudges* que diminuem a fricção), como também podem inserir pequenas barreiras que obrigam a pessoa a deliberar mais antes de seguir adiante (*nudges* que aumentam a fricção)²¹². Esse segundo caso pode ser útil em situações nas quais se deseja evitar escolhas impulsivas ou mal planejadas.

Assim, tanto a remoção quanto a criação de barreiras podem ser estratégicas. Contudo, é necessário pontuar que apesar de em alguns casos o *sludge* ser inserido deliberadamente por quem projeta a arquitetura da escolha, em alguns ele pode surgir de maneira intencional²¹³, sendo consequência não planejada, ainda assim gerando entraves para a vida das pessoas.

3.3.4 Alguns tipos de *nudges*

Existem diferentes tipos de *nudges* que variam a depender do comportamento desejado e do contexto em que são aplicados. Sunstein observa que o campo dos *nudges* é amplo e está em constante expansão, com novas modalidades que surgem conforme os desafios sociais se transformam²¹⁴. Contudo, este trabalho discutirá apenas alguns dos exemplos mais recorrentes e relevantes na literatura.

A) Opções Padrão (*Defaults*)

As opções padrões, também chamadas de regras-padrão, consistem em uma configuração automática que prevalece quando a pessoa não faz nenhuma escolha. Em outras palavras, se uma pessoa não agir, será apresentada a ela a alternativa que foi definida como

²¹² *Ibid.*

²¹³ *Ibid.*

²¹⁴ SUNSTEIN, 2025.

padrão. Um exemplo simples ocorre em alguns serviços de *streaming* que oferecem um teste grátis em que, ao se inscrever, o usuário é automaticamente incluído em uma assinatura paga ao final do período, a não ser que cancele antes. Ou seja, a opção padrão é continuar inscrito, e a saída exige uma ação ativa da pessoa.

Esse *nudge* geralmente funciona porque muitas pessoas costumam escolher o caminho de menor resistência, seja por inércia, procrastinação ou conveniência. Além disso, a opção padrão é reforçada pelo viés do *status quo* e pela heurística do “tanto faz”, que faz com que as pessoas mantenham a configuração pré-definida, mesmo que existam opções melhores disponíveis²¹⁵. A existência de uma opção padrão pode dar a impressão, ainda que implicitamente, de que essa é a escolha correta ou recomendada, o que aumenta sua influência sobre a decisão do indivíduo²¹⁶.

Contudo, nem sempre os padrões são fixos ou inflexíveis, e as vezes há a oportunidade de alterá-los. Existem alternativas, como a escolha ativa (que também é um tipo de *nudge*), que ocorre quando uma pessoa é obrigada a tomar uma certa decisão antes de seguir adiante, como acontece frequentemente com formulários de inscrição ou nos contratos que pedem um consentimento expresso.

Existe também uma opção intermediária, que é a escolha induzida. Essa ocorre quando a pessoa é estimulada a tomar uma decisão, mas sem imposição direta, pois ainda haverá uma configuração padrão que irá prevalecer caso a pessoa opte por não fazer nada com a escolha apresentada – por exemplo, ao comprar uma passagem aérea, aparece um campo de seleção perguntando se o comprador quer incluir um seguro-viagem, a opção padrão é não adicionar o seguro, mas a interface foi construída para induzir uma reflexão sobre comprar ou não.

B) Saliência

Trata-se da técnica de destacar visual ou conceitualmente informações importantes de forma que elas recebam mais atenção no momento da escolha. O raciocínio por trás dessa estratégia é bastante simples: as pessoas costumam prestar mais atenção naquilo que se ressalta no ambiente, seja por causa da cor, posição, linguagem, frequência ou contexto emocional. Por

²¹⁵ THALER; SUNSTEIN, 2023, p. 106-109.

²¹⁶ *Ibid.*

exemplo, nas contas de energia elétrica, quando as empresas passam a informar não só o consumo do mês, mas também comparações com a média da vizinhança.

C) Simplificação e Facilitação

A simplificação é uma estratégia que foca em tornar os formulários, as instruções e os processos mais fáceis de entender. O objetivo é reduzir a complexidade que muitas vezes é um obstáculo à ação das pessoas. Sunstein acrescenta que os programas públicos devem ser fáceis de navegar, acessíveis e intuitivos²¹⁷, e não devem tornar a compreensão onerosa, pois a dificuldade de entendimento desencoraja a participação e resulta também em erros evitáveis. Já a facilitação complementa esse processo ao eliminar obstáculos práticos, como o excesso de etapas, o tempo necessário para fazer algo ou exigências desnecessárias.

Em síntese, trata-se de uma estratégia de redução de *sludge*, pois barreiras e atritos desnecessários são problemas graves que diminuem a adesão a programas importantes. Sunstein adiciona ainda que se a opção mais fácil também for a mais divertida, é mais provável que as pessoas a escolham²¹⁸.

D) Enquadramento

Embora anteriormente tenha sido considerado como um viés cognitivo, o enquadramento também pode ter uma função de incentivo. Trata-se da forma como uma informação é apresentada, de modo que possa destacar os pontos positivos ou negativos (a depender do objetivo), para influenciar o comportamento da pessoa.

Por exemplo, durante uma campanha de vacinação, é melhor dizer que a vacina tem 95% de eficácia (enquadramento positivo), do que afirmar que 5% das pessoas não respondem à vacina (enquadramento negativo). Apesar das afirmações trazerem a mesma informação, a forma como são apresentadas pode influenciar a decisão.

E) Feedback imediato

²¹⁷ SUNSTEIN, Cass R. Nudging: A very short guide. **Journal of Consumer Policy**, v. 37, n. 4, p. 583-588, out. 2014.

²¹⁸ SUNSTEIN, 2025.

Inclui a emissão de respostas claras e rápidas sobre o resultado de uma ação, o que permite ao indivíduo corrigir ou reforçar determinado comportamento. Esse feedback ajuda na aprendizagem e na tomada de decisões mais eficazes, especialmente nas situações em que os efeitos das escolhas não são vistos a curto prazo. Como exemplo, ao usar aplicativos de monitoramento de atividades físicas, quando o número de passos dados ao longo do dia está abaixo da meta esperada, são emitidas alertas e mensagens para estimular a pessoa a caminhar mais.

F) Normas sociais

As normas sociais funcionam como um tipo de *nudge* que fornecem às pessoas informações sobre o comportamento ou pensamento da maioria. Quando alguém percebe que outras pessoas próximas já adotaram certo comportamento, é provável que essa pessoa também faça o mesmo.

Sunstein observa que essa influência se torna ainda mais forte quando a informação é específica e próxima da realidade da pessoa²¹⁹, por exemplo, afirmar que "a maioria dos moradores da sua cidade faz isso", pois cria um sentimento de pertencimento e de que seguir a maioria é o comportamento certo. Contudo, caso o comportamento da maioria não seja o desejável, nesse caso, uma estratégia é destacar não o que a maioria faz, mas o que a maioria acredita que deve ser feito (por exemplo, "90% das pessoas acreditam que se deve reduzir o consumo de água")²²⁰.

G) Lembretes

São *nudges* simples que ajudam a superar o esquecimento, a procrastinação e as distrações do cotidiano. Muitas vezes, quando as pessoas deixam de realizar certas tarefas, o problema não está na intenção, mas no esquecimento ou na sobrecarga de informações. Um lembrete bem programado (por exemplo, por mensagem de texto, whatsapp, por e-mail), enviado próximo ao momento da ação, pode aumentar a chance de cumprimento da tarefa.

²¹⁹ SUNSTEIN, *op. cit.*

²²⁰ SUNSTEIN, *op. cit.*

Nesse sentido, Sunstein ressalta que o *timing* do lembrete é fundamental, pois é importante que a pessoa possa agir logo após receber a informação²²¹.

H) Divulgação

Consiste em fornecer informações relevantes ao público de forma clara, simples e acessível, para orientar decisões mais conscientes. A eficácia depende da linguagem utilizada, pois informações complexas ou técnicas demais tendem a ser ignoradas. Por isso, é recomendável que a divulgação seja objetiva, com dados essenciais destacados, deixando detalhes adicionais e mais complexos disponíveis em fontes complementares, como páginas online²²², para quem quiser consultar.

I) Gamificação

É uma técnica de *nudge* que aplica elementos típicos de jogos, como pontos, rankings, metas e recompensas, para estimular engajamento e mudanças de comportamento. A lógica é transformar as tarefas em experiências mais envolventes, despertando a motivação intrínseca das pessoas²²³.

J) Advertências

As advertências podem ser gráficas ou textuais e funcionam como *nudges* ao chamar a atenção para riscos importantes. Essa técnica parte do princípio de que a atenção é um recurso escasso, e o uso de fontes grandes, cores vibrantes ou imagens impactantes pode ser eficaz para capturá-la. Mas, existe o risco de que as pessoas simplesmente ignorem os avisos por acreditarem que "isso não vai acontecer comigo", o que pode exigir o uso de mensagens mais positivas (por exemplo, uma mensagem de "parabéns") ou recompensas como alternativa²²⁴.

²²¹ *Ibid.*

²²² SUNSTEIN, 2014.

²²³ DETERDING, Sebastian et al. Gamification: Toward a Definition. In: CHI 2011 WORKSHOP GAMIFICATION: USING GAME DESIGN ELEMENTS IN NON-GAME CONTEXTS, 2011, Vancouver. **Anais [...]**. Vancouver, 2011. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/273947177_Gamification_Toward_a_definition. Acesso em: 06 maio 2025.

²²⁴ SUNSTEIN, 2025.

Tabela 20 - Resumo dos tipos de Nudges

Tipo de Nudge	Objetivo	Exemplo Simples
Opções Padrão	Levar as pessoas a manter a configuração predefinida.	Ao se cadastrar em um serviço, o recebimento de e-mails já vem ativado, a menos que se desmarque.
Saliência	Destacar visualmente ou conceitualmente uma informação importante.	Contas com valores em vermelho quando o pagamento está em atraso.
Simplificação e Facilitação	Tornar processos e informações mais claros e acessíveis.	Formulários públicos com linguagem simples e poucos campos obrigatórios.
Enquadramento	Apresentar a mesma informação de maneira mais atraente.	Dizer “90% dos vacinados não pegam gripe” em vez de “10% ainda podem pegar gripe.”
Feedback Imediato	Informar rapidamente os efeitos de uma ação para incentivar correções.	Relógios inteligentes que avisam quando a meta de passos diários é atingida.
Normas Sociais	Incentivar comportamentos ao mostrar o que os outros estão fazendo.	Por exemplo, que 80% dos moradores da sua rua já reciclam o lixo doméstico.
Lembretes	Reduzir o esquecimento e a procrastinação com mensagens de lembretes.	SMS lembrando da consulta médica agendada.
Divulgação	Fornecer dados úteis e compreensíveis para orientar decisões.	Cartilhas com comparativo de preços de planos de saúde, com linguagem acessível.
Gamificação	Usar elementos de jogos para estimular o engajamento e a adesão.	Aplicativo de economia doméstica que dá medalhas por metas atingidas de poupança.
Advertência	Usar elementos gráficos ou textuais para chamar a atenção para riscos importantes.	Sinais de alerta, imagens impactantes.

Compreendidos os principais tipos de *nudges* e seus fundamentos teóricos e práticos, é possível avançar para uma análise aplicada. Esses mecanismos cognitivos podem ter uma especial relevância no contexto de políticas públicas. No caso do Programa Nota Legal,

entender como esses *nudges* são (ou podem ser) utilizados na estrutura do programa pode mostrar caminhos para a melhoria de políticas públicas, tema que será explorado no próximo capítulo.

3.4 A atuação estatal na perspectiva comportamental: fundamentos, aplicações e críticas

3.4.1 O papel do Estado: fundamentos jurídicos e uso de *nudges* em políticas públicas

Historicamente, a atuação do Estado na regulação das condutas tem se baseado em instrumentos de comando e controle, caracterizados por proibições, mandatos e sanções. Esse tipo de intervenção, que Rolf Stober denomina “Administração de ingerência”, se caracteriza pela limitação dos direitos, seja por razões de segurança e ordem públicas, ou por motivos de interesse coletivo²²⁵. Nesse modelo tradicional de ação estatal, o ponto central está na imposição de obrigações aos cidadãos, configurando uma relação na qual o Estado prescreve os comportamentos esperados e aplica penalidade quando não forem cumpridos.

Essa visão parte da ideia de que a coerção normativa é o melhor meio para induzir comportamentos, visto que os agentes respondem principalmente a incentivos negativos, como punições e proibições, e que o papel do Estado é proibir condutas indesejáveis e obrigar condutas desejadas²²⁶.

Porém, as transformações da sociedade mostraram as limitações desse modelo tradicional. Como Ulrich Beck explica, com o enfraquecimento das fronteiras estatais e a globalização acelerada das tecnologias, a regulação rígida tipicamente associada ao Estado de bem-estar social perdeu sua eficácia e tornou-se um conceito zumbi, dando lugar a formas mais flexíveis de autorregulação capazes de responder com mais rapidamente aos desafios atuais²²⁷.

Nesse sentido, é importante a identificação de novos instrumentos que permitam superar os desafios do mundo globalizado e construir um modelo de Estado regulador mais eficiente, responsivo e adaptado à realidade social²²⁸.

²²⁵ STOBER, Rolf. **Direito Administrativo Econômico Geral**. São Paulo: Saraiva, 2012.

²²⁶ *Ibid.*

²²⁷ BECK, 1997 apud LEAL; CARDOSO, 2020, p. 7

²²⁸ LEAL, Fernando; CARDOSO, Henrique Ribeiro (coords.). **Direito regulatório comportamental e consequencialismo: nudges e pragmatismo em temas de Direito**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

Essa nova forma de atuação encontra fundamento jurídico no princípio da eficiência, previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal. Esse princípio reforça a ideia de que a atuação estatal deve priorizar resultados e finalidades públicas, em vez de se prender a formalidades e procedimentos excessivamente burocráticos²²⁹. Assim, o novo perfil do Direito Administrativo sugere não apenas a observância dos procedimentos formais, mas a busca por resultados concretos e relevantes, como condição para a legitimidade da ação estatal²³⁰.

Dessa forma, a chamada Administração de resultados, que é marcada pelo consensualismo e cooperação, propõe que o Estado também adote métodos de incentivo - e não apenas a punição - para fomentar comportamentos que apoiem o interesse público. Não se trata de afastar a autoridade e a repressão da regulação, mas sim de inserir, no rol de opções, a atuação por meio de incentivos e recompensas, em instrumentos conhecidos como *soft law*, ou “direito suave”, que orientam e influenciam condutas sem impor obrigações formais²³¹.

Essa ideia pode ser observada quando falamos de conformidade tributária e o Nota Legal é um ótimo exemplo disso. A literatura sobre o assunto tem demonstrado que as pessoas cumprem as normas fiscais por várias razões, algumas pagam porque querem pagar, outras por medo das consequências e outras porque são influenciadas por normas sociais ou até mesmo suas próprias crenças²³². Portanto, nenhuma estratégia pode ser usada de forma isolada e a adoção de abordagens múltiplas é necessária.

É exatamente nesse contexto de busca por eficiência e efetividade regulatória, por meio de ferramentas alternativas à coerção, que o “direito regulatório comportamental”²³³ ganha relevância, oferecendo novos instrumentos para a elaboração de políticas públicas.

Apesar dos *nudges* se diferenciarem de medidas regulatórias tradicionais por não imporem obrigações e nem ter natureza coercitiva, é necessário compreender que os *nudges* não esgotam os instrumentos informados pela Economia Comportamental, pois até mesmo os mandatos, proibições e incentivos podem ser desenhados a partir de fundamentos comportamentais²³⁴.

²²⁹ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Novo perfil da Regulação Estatal**: Administração Pública de Resultados e Análise de Impacto Regulatório. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 32.

²³⁰ *Ibid*, p. 38.

²³¹ *Ibid*, p. 197.

²³² MARTINEZ, Antonio Lopo. Recompensas positivas como mecanismo de incentivo ao compliance tributário. **Cadernos de Finanças Públicas**, Brasília, n. 14, p. 327-342, dez. 2014.

²³³ LEAL; CARDOSO, 2020.

²³⁴ SUNSTEIN, 2025.

Dentro dessa perspectiva, Cass Sunstein afirma que os *nudges* ganham relevância por servirem como resposta às chamadas falhas de mercado comportamentais, como o excesso de otimismo, a impulsividade e a atenção limitada, que comprometem as decisões das pessoas²³⁵. Embora ele reconheça que em alguns casos a coerção normativa é a única solução - como nos casos de violência - o autor considera os *nudges* costumam ser a melhor alternativa nas situações cotidianas.

Por isso, Sunstein aponta cinco vantagens do uso de *nudges* em comparação com abordagens mais intrusivas, como mandatos ou proibições:

- Permitem lidar com a heterogeneidade dos indivíduos, sem impor soluções padronizadas;
- Reconhecem que os agentes públicos também têm informações limitadas e, portanto, podem errar — e, em caso de erro, o impacto de um *nudge* é menor do que de uma obrigação, já que as pessoas podem simplesmente ignorar ou contornar o *nudge*;
- Evitam os riscos de captura regulatória por interesses privados, pois mantêm o poder de decisão com o cidadão;
- Preservam o bem-estar das pessoas que é gerado pela liberdade de escolha;
- Refletem uma postura respeitosa e digna em relação à autonomia das pessoas²³⁶.

Embora existam situações em que o uso de mandatos seja justificável, Sunstein defende que, sempre que não houver uma falha de mercado tradicional, os formuladores de políticas públicas devem dar preferência — ainda que de forma não absoluta — a soluções que preservem a liberdade de escolha²³⁷. Isso não significa adotar uma ideia ingênua de não intervenção, mas sim considerar, que abordagens menos coercitivas podem ser mais adequadas e eficientes em algumas situações.

Portanto, é importante afirmar que os *nudges* não funcionam como soluções únicas ou universais, pois sua eficácia varia de acordo com o contexto, o nível de confiança nas instituições e com a forma como as pessoas reagem às intervenções. Mesmo assim, quando bem elaborados, os *nudges* têm potencial para induzir as decisões individuais sem impor obrigações nem comprometer a autonomia.

²³⁵ SUNSTEIN, 2014.

²³⁶ *Ibid.*

²³⁷ *Ibid.*

3.4.2 Críticas e limites ao uso de *nudges* pelo Estado

Embora dos *nudges* tenham potencial para aprimorar políticas públicas, sua aplicação pelo poder público gera um debate intenso por parte da literatura, que aponta algumas críticas e preocupações que precisam ser expostas e refletidas em qualquer estudo sobre o tema.

Do ponto de vista ético e de governança, um dos principais questionamentos levantado é que os *nudges* podem gerar uma certa manipulação que diminui a autonomia do indivíduo. Alguns autores sustentam que, o fato de o Estado estruturar escolhas para direcionar comportamentos significa que estaria tratando os cidadãos como meros objetos de controle, reduzindo a autonomia que as pessoas têm sobre suas próprias avaliações²³⁸.

Nesse contexto, as ações das pessoas passariam a refletir menos a sua própria vontade e mais as táticas do arquiteto de escolhas, que molda a decisão se aproveitando de falhas na racionalidade²³⁹. Para esses críticos, esse tipo de influência pode representar uma ameaça à liberdade até maior do que as sanções tradicionais, que têm a vantagem da transparência e da clareza em seus objetivos²⁴⁰.

Há também críticos que afirmam que os *nudges* serão sempre mecanismos não transparentes e sorrateiros, porque se aproveitam de vieses cognitivos e de processos automáticos de decisão - processos do Sistema 1 - para induzir alguém a um comportamento que talvez não escolhesse por si próprio²⁴¹. Contudo, os defensores rebatem essa ideia, porque, segundo eles, um *nudge* só poderia ser considerado como manipulação se funcionar de modo oculto (propositalmente), sem a possibilidade de ser percebido por uma pessoa atenta²⁴².

Além disso, para os defensores, a definição de manipulação envolve contornar a capacidade de deliberação racional de uma pessoa, sendo assim, a maioria dos *nudges* não se enquadraria nessa categoria — por exemplo, um simples lembrete para uma consulta médica, dificilmente poderia ser visto como manipulador²⁴³. Eles complementam afirmando que

²³⁸ REBONATO, Riccardo. *A Critical Assessment of Libertarian Paternalism*. Oxford University, 2013.

²³⁹ HAUSMAN, Daniel M.; WELCH, Brynn. Debate: To Nudge or Not to Nudge. *The Journal of Political Philosophy*, v. 18, n. 1, p. 123-136, 2010.

²⁴⁰ SUNSTEIN, 2025.

²⁴¹ KUYER, Paul; GORDIJN, Bert. Nudge in perspective: A systematic literature review on the ethical issues with nudging. *Rationality and Society*, London, v. 35, n. 2, p. 191-230, 2023.

²⁴² *Ibid.*

²⁴³ SUNSTEIN, 2025.

também não se sustenta a acusação de que os *nudges* são ocultos ou sorrateiros, uma vez que existem muitas intervenções que dependem justamente da sua visibilidade para funcionar – *nudges* educativos, como rótulos, avisos e um GPS²⁴⁴. Ou seja, apesar de alguns *nudges* poderem cruzar a linha da manipulação, não é possível generalizar que todos apresentem essa característica.

Ainda assim, os críticos afirmam que a mera transparência não resolve o problema, porque mesmo que a intervenção seja aberta, ela ainda pode ser considerada manipuladora se a pessoa não compreende os verdadeiros motivos de suas próprias escolhas²⁴⁵.

Destaca-se que alguns autores também criticam a visão de Thaler e Sunstein de que os *nudges* preservam a autonomia ao não restringem o conjunto de opções disponíveis²⁴⁶. Os opositores argumentam que, mesmo sem eliminar as opções de escolhas, a mera capacidade do Estado de interferir de forma arbitrária já é uma ameaça à liberdade²⁴⁷. Assim, ao ter a capacidade de influenciar, o Estado já estaria exercendo um poder que submete o cidadão, independentemente do resultado. A segunda crítica foca na resistibilidade, que explica que um *nudge* só preservaria a liberdade de escolha se fosse facilmente resistível. Isso cria um dilema, pois quanto mais eficaz for um *nudge*, menos resistível ele tende a ser, e vice-versa, comprometendo a autonomia²⁴⁸.

Já na esfera da governança, a discussão chega em um questionamento sobre a própria legitimidade do Estado em utilizar esses mecanismos²⁴⁹. Nesse sentido, argumenta-se que, ao agir sobre as escolhas, o Estado pode ultrapassar o limite do que seria uma ação legítima, especialmente quando as intervenções não passam por instâncias de deliberação pública²⁵⁰. Assim, o risco não é apenas as falhas técnicas, mas também inclui possíveis abusos de poder. A literatura alerta que governos poderiam implantar *nudges* para fins alheios ao bem-estar coletivo, atendendo a interesses políticos ou de grupos influentes²⁵¹.

²⁴⁴ *Ibid.*

²⁴⁵ NYS, Thomas; ENGELN, Bart. Judging Nudging: Answering the Manipulation Objection. **Political Studies**, [S. l.], v. 65, n. 1, p. 199-214, 2017.

²⁴⁶ THALER; SUNSTEIN, 2008.

²⁴⁷ GRÜNE-YANOFF, 2012 apud KUYER; GORDIJN, 2023, p. 199.

²⁴⁸ SAGHAI, 2013 apud KUYER; GORDIJN, 2023, p. 199.

²⁴⁹ KUYER; GORDIJN, 2023.

²⁵⁰ *Ibid.*

²⁵¹ GLAESER, Edward L. Paternalism and Psychology. **University of Chicago Law Review**, Chicago, v. 73, n. 1, p. 133-156, 2006.

Nesse sentido, as críticas enfatizam que, fornecer ao Estado mais uma ferramenta pode representar a ampliação de um poder já considerável, dificultando a supervisão democrática e tornando as intervenções menos visíveis ao público²⁵². Outro risco seria que, enquanto intervenções "duras" (mandatos, proibições) são visíveis e fornecem às pessoas uma maneira de responder quando o governo se tornar excessivamente intervencionista, os *nudges*, por serem mais sutis, podem conceder ao Estado um poder de persuasão eficaz e com menor controle social²⁵³.

Diante disso, os críticos defendem que a implementação de *nudges* deve ser acompanhada de mecanismos de avaliação e controle dos cidadãos. Como destacam Hansen e Jespersen, a transparência não é apenas um requisito ético, mas também uma condição para a legitimidade democrática, pois possibilita responsabilidade, respeito e consentimento²⁵⁴.

Em resposta a essa desconfiança, Sunstein oferece duas respostas. A primeira é a da inevitabilidade, pois, enquanto o Estado definir regras, criar formulários e manter sites, ele estará, inevitavelmente, aplicando empurrões²⁵⁵. A questão, portanto, não é se o Estado deve ou não usar *nudges*, mas como ele deve fazê-lo. A segunda resposta é que, justamente para quem desconfia do poder estatal, os *nudges* deveriam ser preferíveis às alternativas coercitivas, pois, ao preservarem a liberdade de escolha, oferecem uma "válvula de segurança" contra erros ou abusos do governo²⁵⁶.

Portanto, a literatura adverte que a utilização de *nudges* pelo Estado exige salvaguardas institucionais, medidas de transparência e espaços de deliberação coletiva, pois, sem esses elementos, há o risco de diminuição da confiança dos cidadãos e do enfraquecimento da legitimidade democrática²⁵⁷.

No plano prático, os questionamentos são sobre quão eficazes os *nudges* realmente são e seus possíveis efeitos adversos. Muitos autores sugerem que essas estratégias são incapazes de lidar com problemas sociais de grande complexidade, como pobreza, desemprego, corrupção ou fome²⁵⁸. Em outras palavras, os *nudges* seriam soluções marginais, que promovem

²⁵² REBONATO, 2013.

²⁵³ *Ibid.*

²⁵⁴ HANSEN, Pelle G.; JESPERSEN, Andreas M. Nudge and the Manipulation of Choice. **European Journal of Risk Regulation**, v. 4, n. 1, p. 3-28, 2013.

²⁵⁵ SUNSTEIN, 2025.

²⁵⁶ *Ibid.*

²⁵⁷ KUYER; GORDIJN, 2023.

²⁵⁸ SUNSTEIN, 2025.

mudanças muito pequenas e desviam a atenção de reformas estruturais mais urgentes. Em defesa, Sunstein argumenta que nenhuma política pública, por si só, é capaz de resolver o tipo de dificuldade que esses problemas criam, e que obter pequenas melhorias já representa uma conquista para a gestão pública²⁵⁹.

Nesse cenário, nem todos os *nudges* funcionam conforme o esperado, tendo em vista que em alguns casos, mesmo intervenções que parecem uma boa ideia na teoria podem não funcionar na prática ou, pior ainda, podem gerar consequências negativas inesperadas²⁶⁰. Há o risco de que as políticas que ajudam alguns indivíduos a evitar um erro podem, ao mesmo tempo, prejudicar outros²⁶¹. Isso revela a necessidade de realizar testes empíricos antes de implementar, pois esses testes são importantes não apenas para verificar se o *nudge* funciona, mas também para antecipar²⁶² e corrigir possíveis efeitos adversos²⁶³.

Ou seja, os *nudges* tendem a funcionar, mas seus efeitos não são iguais, sendo influenciados por fatores sociais, culturais e econômicos²⁶⁴. Essa constatação leva à crítica de que uma abordagem de "tamanho único" ignora a heterogeneidade da população²⁶⁵. Com isso, os críticos apontam que, para os governos fazerem uso desses mecanismos, é preciso considerar não apenas a pluralidade de valores na sociedade, mas também reconhecer que os vieses não são uniformes e que a reação a um mesmo *nudge* pode variar entre as pessoas²⁶⁶.

Essa preocupação se torna ainda mais importante quando se considera que certos *nudges* podem não beneficiar a população de forma igual e tendem a ter um efeito maior sobre os indivíduos menos escolarizados²⁶⁷. Isso significa que nem sempre os benefícios são distribuídos de forma equitativa, e que uma mesma política pode simultaneamente gerar ganhos

²⁵⁹ *Ibid.*

²⁶⁰ *Ibid.*

²⁶¹ O'DONOGHE, Ted; RABIN, Matthew. Studying optimal paternalism, illustrated by a model of sin taxes. **American Economic Review**, Nashville, v. 93, n. 2, p. 186-191, May 2003. Disponível em: <https://law.yale.edu/sites/default/files/documents/pdf/rabin.pdf>. Acesso em: 7 out. 2025.

²⁶³ SUNSTEIN, *op. cit.*

²⁶⁴ HUMMEL, Dennis; MAEDCHE, Alexander. How effective is nudging? A quantitative review on the effect sizes and limits of empirical nudging studies. **Journal of Behavioral and Experimental Economics**, [S. l.], v. 80, p. 47-58, June 2019. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S2214804318303999>. Acesso em: 07 out. 2025.

²⁶⁵ KUYER; GORDIJN, 2023.

²⁶⁶ RIZZO; WHITMAN, 2009 apud KUYER; GORDIJN, 2023, p. 209.

²⁶⁷ KUYER; GORDIJN, 2023.

para uns e custos para outros²⁶⁸. Logo, é fundamental que o poder público analise como os *nudges* são aplicados na população mais vulnerável, pois há o risco de acentuar desigualdades.

Por fim, a crítica de natureza epistêmica levanta a questão de saber se, de fato, a autoridade pública possui o conhecimento necessário para intervir de forma adequada e genuinamente benéfica aos cidadãos. Uma das críticas mais comuns é que a aplicação de *nudges* se apoia em uma confiança excessiva na capacidade e na boa-fé dos agentes públicos. Como alguns autores alertam, os gestores e formuladores de políticas públicas não estão imunes aos mesmos vieses cognitivos que buscam corrigir na população, e nem a interesses próprios²⁶⁹. Para eles, isso significa que não se pode pressupor que o desenho das arquiteturas de escolha é totalmente neutro, de forma que se os próprios agentes do Estado também são suscetíveis a vieses, a ideia de que o Estado está em uma posição mais qualificada para direcionar e corrigir as escolhas individuais se torna frágil.

²⁶⁸ *Ibid.*

²⁶⁹ REBONATO, 2013.

4 – ANÁLISE COMPORTAMENTAL E PROPOSTAS PARA O PROGRAMA NOTA LEGAL

Este capítulo analisa a arquitetura de escolhas do Programa Nota Legal do Distrito Federal, o que significa examinar sua estrutura para identificar os instrumentos comportamentais (intencionais ou não) presentes no seu funcionamento.

A relevância dessa análise está fundada no reconhecimento de que a Administração Pública precisa evoluir para além dos procedimentos convencionais de comando e controle. Conforme destaca o relatório "Abordagem Comportamental no Compliance Tributário", elaborado por Daniel Belmiro Fontes para a Receita Federal do Brasil, existe uma mudança em curso na relação entre o fisco e contribuinte, partindo de uma postura estritamente regulatória e punitiva para uma abordagem mais comunicativa, orientadora e cooperativa²⁷⁰.

Nesse sentido, como explicam Saugato Datta e Sendhil Mullainathan, a abordagem comportamental, quando utilizada em políticas públicas, afeta o desenho de programas em três etapas. Primeiro, muda a forma como diagnosticamos os problemas²⁷¹, por exemplo, ao dizer que os contribuintes não solicitam as notas fiscais, podemos ser levados a supor que eles desconhecem os benefícios do programa, mas a Economia Comportamental nos obriga a considerar outras alternativas – talvez eles já até conheçam os benefícios, mas não se motivam a agir por inércia ou esquecimento, por exemplo.

Em segundo lugar, alteram o modo como criamos soluções, sugerindo que intervenções mais simples, como lembretes e simplificação de processos, podem ter um grande impacto no comportamento²⁷². Por fim, ela amplia a própria definição do problema para mostrar que algumas questões que costumavam ser ignoradas se tornam relevantes para resolver o problema²⁷³. Por exemplo, se considerarmos apenas o acesso (garantir que as pessoas possam se cadastrar no programa), a visão comportamental nos aponta para problemas que permanecem

²⁷⁰ FONTES, Daniel Belmiro. Abordagem Comportamental no Compliance Tributário. In: **PRÊMIO CRIATIVIDADE & INOVAÇÃO**, 19., 2020. Brasília, DF: ENAP, 2020. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/jspui/bitstream/1/6197/1/Relato_B_1_lugar__Daniel%20Belmiro%20Fontes.pdf. Acesso em: 05 out. 2025.

²⁷¹ DATTA, Saugato; MULLAINATHAN, Sendhil. Behavioral Design: A New Approach to Development Policy. **Review of Income and Wealth**, v. 60, n. 1, p. 7-35, Mar. 2014. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/roiw.12093>. Acesso em: 03 out. 2025.

²⁷² *Ibid.*

²⁷³ *Ibid.*

mesmo após o acesso estar resolvido (garantir que as pessoas efetivamente utilizem os créditos disponíveis).

Para tanto, é fundamental que essas políticas sejam desenvolvidas e aprimoradas com base em evidências e não apenas em intuições ou boas intenções. Como observa Sunstein, as intervenções comportamentais mais eficazes são aquelas que se apoiam nas descobertas da ciência comportamental e expressam uma imagem muito mais precisa de como as pessoas reagem às iniciativas governamentais²⁷⁴. Mesmo assim, algumas intervenções que parecem promissoras na teoria podem fracassar na prática, por isso, os testes empíricos são indispensáveis para a validação definitiva²⁷⁵.

Contudo, ressalta-se mais uma vez que a presente pesquisa adota uma abordagem qualitativa e não são realizados testes experimentais. O objetivo desse capítulo não é esgotar o assunto, mas provocar uma reflexão sobre como o Programa Nota Legal pode ser melhorado e sobre como essa metodologia pode inspirar o desenho de outras políticas públicas no Distrito Federal.

Conforme proposto por Datta e Mullainathan²⁷⁶, o mapeamento comportamental é um ponto de partida do processo de utilização de ferramentas comportamentais em políticas públicas, e consiste em uma metodologia voltada a identificar os "gargalos comportamentais"²⁷⁷, isto é, os fatores psicológicos, cognitivos ou contextuais que impedem as pessoas de agir conforme suas próprias intenções. Esse mapeamento não busca respostas imediatas, mas é usado para construir as perguntas certas, como "onde está o obstáculo da política?". No caso do Nota Legal, esse diagnóstico permite observar tanto os *nudges* que impulsionam o engajamento quanto os *sludges* que o dificultam.

A segunda fase é o *design* comportamental, que decorre desse diagnóstico inicial e tem como objetivo decidir como intervir em cada situação específica²⁷⁸. Datta e Mullainathan sugerem sete princípios gerais de desenho da política pública, como facilitar o autocontrole por meio de compromissos, reduzir obstáculos à escolha, utilizar micro incentivos, reduzir a desatenção por meio de lembretes, maximizar o impacto da mensagem usando enquadramento, comparações sociais e normas e enquadrar as mensagens de acordo com os modelos mentais

²⁷⁴ SUNSTEIN, 2025.

²⁷⁵ *Ibid.*

²⁷⁶ DATTA; MULLAINATHAN, *op. cit.*

²⁷⁷ *Ibid.*

²⁷⁸ *Ibid.*

dos cidadãos²⁷⁹. Cada princípio deve ser aplicado de acordo com o contexto, e haverá vários caminhos possíveis a seguir, mas o ponto central é que a intervenção precisa ser pensada, experimentada, monitorada e ajustada.

A ideia geral desses princípios vem sendo aplicados em diferentes *frameworks* de mudança comportamental²⁸⁰, como o *MINDSPACE*²⁸¹ e o *EAST*²⁸², que foram desenvolvidos para integrar os fundamentos da Economia Comportamental na formulação de políticas. No Brasil, destaca-se a ferramenta SIMPLEMENTE, desenvolvida por pesquisadores da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), que reúne em um acrônimo os principais elementos comportamentais identificados na literatura e por experiências internacionais, para simplificar a aplicação de cada elemento nos *insights* comportamentais em políticas públicas²⁸³.

Vale mencionar também, o guia metodológico desenvolvido, em 2025, pela Unidade de Ciências Comportamentais (CINCO), vinculada ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), que também é uma ferramenta voltada ao planejamento e implementação de projetos de intervenção comportamental, com o objetivo de propor uma metodologia para ajudar os gestores na formulação de soluções inovadoras em políticas públicas²⁸⁴.

Assim, o presente mapeamento analisará a estrutura do Programa Nota Legal para identificar onde estão os *nudges* e os *sludges* no seu desenho atual, compreendendo de que forma o *design* do programa influencia as decisões dos contribuintes e identificando oportunidades de melhoria que possam melhorar a gestão do Estado nessa política.

²⁷⁹ *Ibid.*

²⁸⁰ São guias práticos que traduzem achados da ciência comportamental para o dia a dia de quem faz políticas públicas. Eles reúnem, através de mnemônicos ou siglas simples, os principais *insights* para influenciar decisões humanas e os organizam em formatos fáceis de lembrar. Assim, ideias complexas sobre comportamento humano ficam portáteis e podem ser aplicadas em diferentes setores e contextos. (WARJE, [s.d.])

²⁸¹ O MINDSPACE destaca nove fatores que impulsionam o comportamento: mensageiro (M), incentivos (I), normas (N), padrões (D), saliência (S), priming (P), afeto (A), comprometimento (C) e ego (E). (WARJE, [s.d.])

²⁸² O EAST, desenvolvido pela Behavioral Insights Team britânica em 2012, estabelece que uma política deve ser fácil (*easy*), atraente (*attractive*), social e oportuna (*timely*). (PILAT; KRASTEVEV, [s.d.])

²⁸³ CAMPOS FILHO, Antonio Claret. **Simple Mente**: ferramenta para aplicação de insights comportamentais às políticas públicas. Brasília, DF: ENAP, 2019. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3973>. Acesso em: 15 out. 2025.

²⁸⁴ BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Unidade de Ciências Comportamentais. **GUIA METODOLÓGICO**. Brasília, DF, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/gestaoeinovacao/inovacao-governamental-carreiras-transversais/inovacao-governamental/cinco/cincopecdia/guia-metodologico>. Acesso em: 17 out. 2025.

4.1 Mapeamento Comportamental: *Nudges* e *Sludges* identificados no programa e propostas de aprimoramento

4.1.1 *Nudges*

A seguir, são apresentados os principais *nudges* identificados no Programa Nota Legal do Distrito Federal. A análise seguirá a seguinte estrutura: (i) identificação do *nudge*, com a descrição do seu mecanismo de funcionamento; (ii) mecanismos comportamentais vinculados, indicando os vieses e/ou heurísticas acionados; e (iii) propostas de melhoria e redesenho, quando aplicável, apresentando sugestões para aperfeiçoar a intervenção.

A) SISTEMA DE SORTEIO DE PRÊMIOS

(i) Identificação do *Nudge*:

No sistema de sorteios de prêmios do programa, cada documento fiscal registrado com o CPF do consumidor gera automaticamente um bilhete eletrônico para concorrer a sorteios semestrais, limitado a 200 documentos por mês.

O sorteio é um exemplo de *nudge* do tipo gamificação, ao incorporar elementos típicos dos jogos (chance, expectativa, potencial recompensa) para estimular a participação dos consumidores. Na estrutura do programa, cada nota fiscal passa a ser percebida não apenas como um meio de acumular créditos, mas como um bilhete de loteria com a possibilidade de gerar um prêmio. Isso torna o comportamento mais envolvente ao transformar uma transação administrativa em uma experiência de possível recompensa.

Como mencionado no capítulo 2, é importante observar que a inclusão dos sorteios como um mecanismo de engajamento ocorreu depois da recomendação do TCDF, em auditoria realizada em 2014, quando o Tribunal observou que a estrutura original do programa beneficiava desproporcionalmente os consumidores de maior renda e recomendou a criação dos sorteios como uma forma de ampliar a participação social.

(ii) Mecanismos comportamentais vinculados:

O sorteio explora o viés do otimismo que é a tendência das pessoas de superestimar a probabilidade de eventos positivos acontecerem com ele mesmo. De forma otimista, as pessoas tendem a supervalorar suas chances de ganhar, acreditando que "dessa vez pode ser

comigo". No programa, como são gerados bilhões de cupons anualmente, a probabilidade individual de ganhar é baixa, mas o viés faz com que o sorteio pareça uma oportunidade atraente.

Já a heurística da disponibilidade é explorada na divulgação de um vencedor de um grande prêmio ou de milhares de pequenos vencedores, tornando a ideia de possibilidade de ganhar um prêmio muito mais vívida e memorável na mente das pessoas.

Ademais, ao entrar no site do programa e clicar na aba dos sorteios, é possível verificar a presença do *nudge* da opção-padrão (*default*), com a configuração automática que já inclui cada consumidor nos sorteios. Essa opção pré-definida é uma forma de explorar o viés do *status quo* (inércia)²⁸⁵, garantindo que a grande parte dos usuários participe sem precisar tomar uma ação ativa. Assim, ao deixar a participação marcada como padrão, o programa já coloca o consumidor como participante dos sorteios, sem exigir qualquer ação adicional.

Figura 1- Opção-padrão dos sorteios no Nota Legal DF

A imagem mostra a interface de usuário do programa Nota Legal DF. No topo, há o título "Sorteios" em verde e um botão amarelo com uma seta para trás e o texto "Início". Abaixo, há um cabeçalho verde com o texto "Sorteio Regular". O formulário principal pergunta "Deseja participar dos sorteios regulares?" com duas opções de rádio: "Sim" (selecionada) e "Não". Abaixo das opções, há dois botões verdes: "Indicar dados bancários para crédito do prêmio" e "Consultar indicações bancárias para sorteio". À direita do formulário, há um ícone de uma mão azul.

Fonte: Site do Programa Nota Legal do Distrito Federal

Caso o consumidor escolha não participar dos sorteios, ele precisa acessar a área restrita e alterar manualmente em uma opção para cancelar a inscrição. Essa exigência de ação deliberada reforça o efeito do *default*.

²⁸⁵ Ver Capítulo 3, seção 3.2.1, item E.

(iii) Propostas de melhoria e redesenho:

PROPOSTA 1: FORTALECIMENTO DA SALIÊNCIA COM UMA MAIOR DIVULGAÇÃO DO PRÊMIO MÁXIMO

O viés da saliência faz com que as pessoas prestem mais atenção nos elementos que se destacam visualmente ou são mais marcantes e impactantes²⁸⁶. O maior prêmio do sorteio é de R\$1 milhão, que é um valor intrinsecamente saliente, pois já captura a atenção e se destaca em relação aos outros prêmios. Uma proposta de melhoria é explorar mais esse viés da saliência através de uma maior divulgação do valor máximo do prêmio.

A sugestão é afixar uma divulgação com frases, imagens, letras, cores que destaquem o valor do prêmio em *outdoors*, em terminais de ônibus e metrô, nos próprios estabelecimentos participantes e no site do programa. Sugere-se também realizar campanhas publicitárias na televisão e em redes sociais destacando o prêmio de R\$1 milhão.

Figura 2- Sugestão de divulgação do prêmio máximo dos sorteios



Fonte: Elaboração própria com auxílio de Inteligência Artificial (ChatGPT, 2025).

Uma outra proposta é aplicar a saliência também na divulgação dos resultados dos sorteios, com o uso de envios de e-mail ou SMS para os participantes, com frases como "O sorteio semestral aconteceu! Confira se você ganhou!".

²⁸⁶ Ver Capítulo 3, seção 3.2.1, item G.

PROPOSTA 2: UTILIZAR O *NUDGE* DE NORMAS SOCIAIS NA DIVULGAÇÃO DOS SORTEIOS

As normas sociais atuam como um tipo de *nudge* ao comunicar às pessoas o que a maioria ou outras pessoas estão fazendo²⁸⁷. Ao saber que outros em sua comunidade já adotaram determinado comportamento, a pessoa tende a ajustar sua própria conduta para se alinhar a esse padrão. Nesse sentido, sugere-se:

- Criar vídeos de depoimentos dos ganhadores contando suas histórias, para mostrar pessoas reais que ganharam o sorteio;
- Divulgar os ganhadores por região administrativa do DF, para aproximar mais a população de cada região.

PROPOSTA 3: *FEEDBACK* E LEMBRETE

O *feedback* imediato é uma proposta de *nudge* que fornece respostas imediatas e claras sobre o resultado de uma ação, permitindo que a pessoa ajuste ou reforce seu comportamento com base nesse *feedback*²⁸⁸. Já o lembrete, é um *nudge* que visa evitar o esquecimento das pessoas²⁸⁹. Nesse sentido, sugere-se:

- Após cada compra com nota fiscal, enviar uma notificação ou e-mail automático com uma mensagem do tipo "sua compra de R\$XX gerou 1 bilhete para o sorteio do dia Y. Agora você tem Z bilhetes acumulados.";
- Semana ou dias antes de cada sorteio, enviar lembretes por SMS, e-mail, ou outro meio de comunicação, com mensagem "Última semana! Você tem X chances de ganhar até R\$ 1 milhão no sorteio no dia Y."

B) PLACAS DE AVISO DE PARTICIPAÇÃO AFIXADAS NOS COMÉRCIOS

(i) Identificação do *Nudge*:

O art. 10-F da Lei nº 4.159/2008 determina que os estabelecimentos comerciais devem afixar, em local visível ao público, uma placa informando sua participação. A placa visível funcionada como um *nudge* de lembrete para o consumidor quando está prestes a fazer

²⁸⁷ Ver Capítulo 3, seção 3.3.4, item F.

²⁸⁸ Ver Capítulo 3, seção 3.3.4, item E.

²⁸⁹ Ver Capítulo 3, seção 3.3.4, item G.

a compra, para lembrá-lo que naquele local ele pode pedir nota com CPF. Também há a presença do *nudge* de saliência em razão da determinação da placa ser afixada em local visível, para se destacar no ambiente da loja.

(ii) Mecanismos comportamentais vinculados:

Este instrumento foi projetado para atuar sobre as limitações de atenção e memória do consumidor, utilizando o lembrete e a saliência. Mas, também é possível destacar a presença implícita da norma social, uma vez que a afixação da placa é uma forma de demonstrar que o estabelecimento é regular e cumpre as regras, que é um negócio legítimo e reconhecido pelo governo e que ali é um local em que pedir nota fiscal é comum e esperado (ajudando a normalizar esse comportamento).

(iii) Propostas de melhoria e redesenho:

PROPOSTA 4: REDESENHO VISUAL DA PLACA AFIXADA NOS COMÉRCIOS

Uma proposta de melhoria é o redesenho visual da placa ou criação de uma outra placa para incluir os benefícios concedidos pelo programa (abatimento em IPTU/IPVA, depósito em conta e sorteios), com linguagem clara e *layout* mais atrativo, como uma forma de chamar mais a atenção e destacar as vantagens do programa (viés da saliência).

Figura 3- Sugestão de novo desenho visual da placa dos comércios



Nota Legal

- ✓ Abatimento em IPTU/IPVA
- ✓ Depósito em conta
- ✓ Participação em sorteios

ESTABELECIMENTO INCLUÍDO NO PROGRAMA DE CONCESSÃO DE CRÉDITOS - LEI Nº 4.159/2008.

Acesse
www.notalegal.df.gov.br

Secretaria de Economia 

Fonte: Elaboração própria com auxílio de Inteligência Artificial (ChatGPT, 2025) e com base na imagem original obtida de <https://www.notalegal.df.gov.br>

C) NOTÔMETRO

(i) Identificação do *Nudge*:

O Notômetro é uma ferramenta de transparência disponibilizada no site oficial do programa, que exibe, em tempo real, os dados quantitativos do desempenho do Nota Legal, como o número total de consumidores que já indicaram os créditos para abatimento de IPVA/IPTU, de depósitos bancários e os de resgate em dinheiro. Funciona como um *nudge* porque torna visível as informações sobre o comportamento agregado dos participantes para influenciar os demais.

(ii) Mecanismos comportamentais vinculados:

O Notômetro funciona através de vários mecanismos simultâneos. Em primeiro lugar, pode-se citar as normas sociais ao fornecer às pessoas informações sobre o comportamento ou pensamento de outros cidadãos, pois ao divulgar que milhares de pessoas já utilizaram o benefício, o Notômetro transmite implicitamente a ideia de que "muita gente está fazendo isso" ou "se tantas pessoas fazem, deve valer a pena".

Também explora o viés da saliência, ao destacar, em números grandes e visíveis no site, os dados de sucesso do programa. Inclusive, é uma forma mais atrativa de divulgação das informações do que em textos, por exemplos.

Além disso, está presente o *nudge* do *feedback* imediato, uma vez que o painel mostra o resultado agregado das ações individuais, funcionando como um *feedback* coletivo sobre o programa. Esse *feedback* coletivo ajuda a reforçar a ideia de que a ação de pedir a nota fiscal tem um resultado concreto e significativo.

Ademais, pode-se dizer que há um aproveitamento do viés da aversão à perda, porque ao ver, por exemplo, que mais R\$100 milhões já foram indicados em benefícios, o cidadão que não está participando ou que não realizou a indicação dos créditos para a utilização dos benefícios pode sentir que está perdendo uma oportunidade ou que os outros estão se beneficiando e ele não.

(iii) Propostas de melhoria e redesenho:

PROPOSTA 5: DESTACAR AS INFORMAÇÕES DO NOTÔMETRO

O principal ponto fraco do Notômetro é que, apesar da informação estar disponível, o cidadão precisa ir buscá-la ativamente acessando o site do programa²⁹⁰ - além de ter que descer até o final da página para encontrar o Notômetro. Isso reduz o alcance e o potencial desse *nudge*.

Nesse sentido, uma proposta de redesenho deve focar em levar a informação até o cidadão, como, por exemplo, alterar a *homepage* do portal para reposicionar o Notômetro para que seja a primeira coisa que aparece ao acessar o site do Nota Legal.

Outra proposta é ampliar os métodos de divulgação, nas redes sociais do GDF, via e-mail e até em *outdoors* em vias movimentadas da cidade – como na imagem ilustrativa abaixo do Programa Nota Paraná, fotografada na cidade de Curitiba.

Figura 4- Fotografia do Devolutômetro do Programa Nota Paraná

²⁹⁰ <https://www.notalegal.df.gov.br/>



Fonte: Foto de autoria própria (2025).

Uma outra ideia é acrescentar a esse painel de acompanhamento comparações mais persuasivas e concretas para o cidadão, por exemplo, incluir textos como:

Em média, cada participante economizou R\$ 301 este ano.

E você? Já resgatou seu crédito?

- 2023: R\$ 100 milhões devolvidos

- 2024: R\$ 120 milhões devolvidos

= Crescimento de 20%!²⁹¹

D) EXPIRAÇÃO DE CRÉDITOS EM 2 ANOS

(i) Identificação do *Nudge*:

Conforme o art. 5º, §1º da Lei nº 4.159/2008, os créditos acumulados pelos consumidores no Programa Nota Legal expiram após 2 anos caso não sejam indicados para IPVA/IPTU ou resgatado em dinheiro nesse período. Após esse prazo, os valores são cancelados e devolvidos ao Tesouro do Distrito Federal.

²⁹¹ Valores ilustrativos.

Datta e Mullainathan sugerem como um dos princípios de desenho comportamental da política pública os dispositivos de comprometimento para facilitar autocontrole²⁹². A aplicação de um prazo pode funcionar como um compromisso forçado, gerando a ideia de que "se eu não utilizar em 2 anos, eu perderei", ou seja, pode-se dizer que o prazo de expiração força a decisão, motiva a ação e combate a procrastinação.

Além disso, é importante destacar que, do ponto de vista da gestão pública, não é razoável que o governo mantenha eternamente todos os créditos gerados, pois o valor cresce sem um controle e pode comprometer o planejamento orçamentário.

(ii) Mecanismos comportamentais vinculados:

É comum que as pessoas adiem tarefas que não são urgentes (procrastinação), especialmente quando a recompensa é futura (viés do presente²⁹³). O prazo de expiração cria um senso de urgência, funcionando como um empurrão para que o consumidor supere a inércia e tome uma atitude antes que perca os créditos.

Ademais, pode-se notar que o prazo de expiração também se relaciona com a aversão de perder os créditos - e conseqüentemente perder o abatimento em IPVA/IPTU ou o saque em dinheiro -, uma vez que torna a perda iminente e motiva a ação para evitá-la.

(iii) Propostas de melhoria e redesenho:

PROPOSTA 6: SISTEMA DE LEMBRETES DA EXPIRAÇÃO DOS CRÉDITOS

Um dado interessante apresentado no capítulo 2, é que de um total de R\$ 1,94 bilhão em créditos gerados (acumulados entre 2008-2023), apenas R\$ 1,07 bilhão (cerca de 55%) foram efetivamente utilizados pelos consumidores. Apesar de não ser possível explicar as razões, esse dado demonstra que a implementação de lembretes pode ser uma ferramenta para evitar essa subutilização dos créditos.

Como proposta de *redesign*, sugere-se implementar um sistema automatizado para enviar lembretes/notificações aos consumidores quando o seu saldo estiver se aproximando de

²⁹² DATTA, Saugato; MULLAINATHAN, Sendhil. Behavioral Design: A New Approach to Development Policy. *Review of Income and Wealth*, v. 60, n. 1, p. 7-35, Mar. 2014. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/roiw.12093>. Acesso em: 03 out. 2025.

²⁹³ Ver Capítulo 3, seção 3.2.1, item C.

expiração, por exemplo com 60 ou 30 dias de antecedência. Mas, ao invés de uma mensagem neutra, utilizar uma linguagem mais direta e saliente, como "Atenção: você está prestes a perder R\$ XX em créditos do Nota Legal! Use agora para abater seu IPVA/IPTU ou resgate em dinheiro". Como complemento, e visando facilitar a ação da pessoa, é interessante que essa notificação já venha com um link direto para a página do programa, como uma forma de induzir o consumidor a agir logo após receber o cutucão pelo aviso.

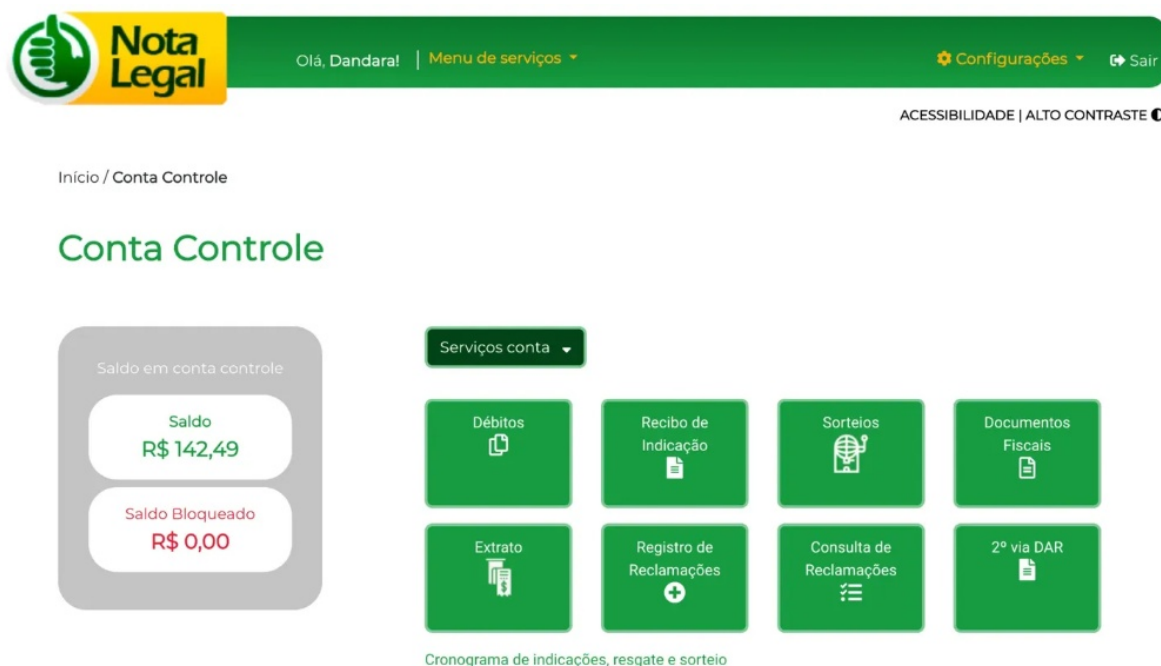
E) SITE DO PROGRAMA (ÁREA RESTRITA)

(i) Identificação do *Nudge*:

Ao entrar na conta individual do usuário, no site do programa, é possível encontrar alguns *nudges*.

Quando entra na sua área restrita, o usuário logo se depara, na tela inicial, com o campo "saldo em conta controle" que exibe de forma destacada o valor acumulado. Esse recurso é um *nudge* de saliência e *feedback* individual, que reforça o benefício do programa e o resultado das ações passadas (pedir o CPF na nota), tornando a recompensa mais concreta.

Figura 5- Print da tela do site Nota Legal DF



Fonte: Site do Programa Nota Legal do Distrito Federal

Outro elemento que pode ser verificado na imagem acima é o link "cronograma de indicações, resgate e sorteio", que direciona o usuário para as principais datas e prazos do programa, funcionando como um *nudge* informativo – classificado por Sunstein como *nudge* educativo²⁹⁴ -, pois facilita o acesso a informações relevantes. Contudo, uma possibilidade de aprimoramento seria tornar essa informação automática, exibindo alertas ou lembretes visuais diretamente na página inicial ou enviando notificações antes das datas importantes.

E, ainda, pode-se mencionar um *nudge* baseado em gamificação na tela “Sorteio – consulta de bilhetes”, ao permitir que a pessoa visualize a lista completa dos bilhetes gerados, o que torna a chance de ganhar mais tangível. Além disso, ver a lista de bilhetes também funciona como um reforço comportamental positivo, pois o usuário associa a emissão das notas fiscais à geração de chances concretas de premiação, estimulando que ele continue com o comportamento desejado (solicitar CPF na nota).

Figura 6- Print da tela de consulta de bilhetes do site Nota Legal DF

Início / Sorteio - Consulta de Bilhetes

Sorteio - Consulta de Bilhetes

← Início

Nº Bilhete	CNPJ	Razão social	Tipo documento	Nº documento	Data emissão	Valor documento (R\$)	Detalhes
59373920	16370406000104	AMICO SUDOESTE COMERCIO DE ALIMENTOS LTDA EPP	NFCe	269319	24/02/2025	76,89	👁
348576	07738069000166	S.A. ATACADISTA DE ALIMENTOS LTDA.	NFCe	221574	15/04/2025	722,25	👁
536929	21333974001643	SIC COMERCIAL DE ALIMENTOS LTDA	NFCe	16557	11/02/2025	33,90	👁
1117365	19791896000526	SUPERGASBRAS ENERGIA LTDA	NFe	2832685	21/03/2025	30,84	👁
1290216	02474172000122	INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA IDP - LTDA		82832	13/03/2025	4.369,69	👁
2239800	02474172000122	INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA IDP - LTDA		70077	04/12/2024	4.369,69	👁

Fonte: Site do Programa Nota Legal do Distrito Federal

²⁹⁴ SUNSTEIN, 2025.

4.1.2 *Sludges*

Antes de detalhar os *sludges* identificados, é importante propor uma análise crítica sobre a própria existência dessas fricções. A análise quantitativa do capítulo 2 revelou que dos R\$ 1,94 bilhão em créditos gerados até 2023, aproximadamente 45% (cerca de R\$ 870 milhões) nunca foram efetivamente utilizados pelos consumidores. É preciso questionar se as barreiras ao resgate e ao abatimento são apenas produto de uma burocracia ou se configuram um *design* intencional.

Esse cenário também é corroborado pela participação efetiva dos usuários, uma vez que, embora o programa conte com mais de 1,6 milhão de cadastrados, a proporção de participantes que efetivamente usam os benefícios (seja para abatimento de impostos ou depósito) vem caindo ao longo dos anos, estando atualmente em patamar inferior a 30%²⁹⁵.

Isso levanta um potencial conflito de interesses comportamental na própria estrutura do programa, pois, se de um lado tem o objetivo de aumentar a solicitação de notas fiscais para aumentar a arrecadação (o que exige a promessa de um benefício em troca), de outro lado tem o objetivo de minimizar a execução desse benefício (o resgate do crédito), porque representa uma despesa direta para o Estado.

Por isso, como não se pode afirmar a verdadeira intenção do gestor ao criar esses mecanismos, os *sludges* a seguir devem ser pensados não apenas como falhas, mas também como possíveis instrumentos propositais.

Os principais *sludges* identificados no Programa Nota Legal do Distrito Federal serão apresentados com a seguinte estrutura: (i) identificação do *sludge*, com a descrição dos obstáculos gerados; (ii) propostas de eliminação e redesenho.

A) PERÍODOS RESTRITOS PARA A INDICAÇÃO DOS CRÉDITOS

(i) Identificação do *sludge*

A Portaria nº 4/2012 da Secretaria de Estado de Fazenda (atual SEEC-DF) estabelece períodos muito restritos para que os consumidores indiquem seus créditos acumulados. Para o abatimento de IPVA/IPTU o período é de 2 a 20 de janeiro do ano de

²⁹⁵ Ver tabela 15.

lançamento²⁹⁶, isto é, apenas 18 dias úteis por ano. E no caso do resgate em depósito bancário, de 01 a 30 junho de cada ano, ou seja, apenas 30 dias por ano.

Quer dizer que o consumidor acumula seus créditos ao longo do ano todo, mas só pode usar em 18 e 30 dias específicos do ano, e caso ele perca esse prazo, precisa esperar 1 ano inteiro para tentar novamente. Além disso, a divulgação do período de vencimento é feita de forma geral, no site do programa ou em sites de jornais eletrônicos. Não há uma divulgação ou lembrete direto ao consumidor, o que impõe o custo cognitivo da própria pessoa lembrar das datas específicas. Trata-se, portanto, de uma fricção porque o consumidor tem o crédito, mas possui um período pequeno para usá-lo e corre o risco de perder o prazo.

É necessário considerar que as pessoas têm várias responsabilidades competindo por atenção. Nesse sentido, destaca-se que até mesmo os meses do ano em que ocorrem o abatimento do IPVA/IPTU e o resgate em depósito bancário podem servir como um *sludge*. A janela de IPVA/IPTU, por exemplo, cai em janeiro que é um mês sobrecarregado em um calendário familiar, com férias escolares (viagens, família), matrícula e material escolar, volta ao trabalho, planejamento financeiro ano etc.

Ademais, reconhece-se no caso específico de indicações para IPVA/IPTU, que os períodos fixados correspondem a datas antes dos lançamentos dos tributos (fevereiro²⁹⁷ e maio²⁹⁸, respectivamente), para que os boletos já sejam emitidos com os valores abatidos. Contudo, essa justificativa técnica não justifica a fricção de restringir a um período tão pequeno.

(ii) Propostas de eliminação e redesenho

²⁹⁶ Período atualizado pela Portaria nº 819, de 11/10/2024 — DODF 23/10/2024.

²⁹⁷ DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Economia. **Consultar Calendário de Vencimentos de IPVA - 2025.**, Brasília, DF, [s.d.]. Disponível em: <https://www.receita.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/CartaServicos/servico.cfm?codTipoPessoa=6&codServico=325&codSubCategoria=65>. Acesso em: 22 out. 2025.

²⁹⁸ DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Economia. **Consultar Calendário de Vencimentos de IPTU/TLP - 2025.**, Brasília, DF, [s.d.]. Disponível em: <https://www.receita.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/CartaServicos/servico.cfm?codServico=447&codTipoPessoa=6&codCategoriaServico=6&codSubCategoria=58>. Acesso em: 22 out. 2025.

Como bem pontuaram Saugato Datta e Sendhil Mullainathan²⁹⁹, a abordagem comportamental utilizada em políticas públicas, tem como um de seus princípios remover obstáculos à escolha. Dessa forma, como redução da barreira, sugere-se:

PROPOSTA 7: ELIMINAÇÃO DO SLUDGE DE PERÍODOS RESTRITOS PARA A INDICAÇÃO DOS CRÉDITOS COM A AMPLIAÇÃO DO PERÍODO PARA O USO DOS BENEFÍCIOS

Um dado relevante apontado no capítulo 2 é que apesar do aumento da frota de veículos no Distrito Federal, a proporção de automóveis indicados para o abatimento do IPVA no programa vem diminuindo. Apesar de não ser possível concluir quais foram os motivos dessa redução, fica evidente que é importante tentar melhorar os aspectos relacionados ao uso de créditos para abatimento do IPVA.

Nesse sentido, no caso do IPVA/IPTU, é possível estender o período de indicação para um mês anterior, com início no mês de dezembro, por exemplo. Também é possível criar uma janela móvel, por exemplo, estabelecer que o período será de 60 dias antes do vencimento específico do tributo de cada contribuinte. Para o depósito, uma proposta é fixar mais de um período ao longo do ano, como uma vez a cada semestre.

PROPOSTA 8: ELIMINAÇÃO DO SLUDGE DE PERÍODOS RESTRITOS PARA A INDICAÇÃO DOS CRÉDITOS COM A IMPLEMENTAÇÃO DE LEMBRETES PERSONALIZADOS

Criar um sistema de *nudges* lembretes personalizados para combater os possíveis esquecimentos, enviados meses, semanas ou dias que antecedem o vencimento, com frases como:

VOCÊ TEM R\$ [X] EM CRÉDITOS DISPONÍVEIS!

A partir de 1º de dezembro, você poderá indicar para:

- IPVA 2025 (economize no seu veículo)
- IPTU 2025 (economize no seu imóvel)

²⁹⁹ DATTA, Saugato; MULLAINATHAN, Sendhil. Behavioral Design: A New Approach to Development Policy. *Review of Income and Wealth*, v. 60, n. 1, p. 7-35, Mar. 2014. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/roiw.12093>. Acesso em: 03 out. 2025.



VOCÊ TEM R\$ X DISPONÍVEIS.

O prazo para abater IPVA/IPTU abre em 15 dias (1º dez).

Acesse: notalegal.df.gov.br

VOCÊ TEM ATÉ 20 DE JANEIRO.

Leva apenas 2 minutos.

Acesse: notalegal.df.gov.br

PROPOSTA 9: ELIMINAÇÃO DO SLUDGE DE PERÍODOS RESTRITOS PARA A INDICAÇÃO DOS CRÉDITOS COM A CRIAÇÃO DA POSSIBILIDADE DE UMA INDICAÇÃO AUTOMÁTICA PRÉVIA

Criar uma funcionalidade no site para que o consumidor configure uma única vez sua preferência de benefício. É um *nudge* de opção pré-definida (*defaults*)³⁰⁰ pelo consumidor, na qual ele já pode vincular seus créditos para aplicar automaticamente todo ano em IPVA, em IPTU ou para resgatar em dinheiro quando atingir determinado valor, mantendo a possibilidade ele se desvincular ou alterar a qualquer momento. Após a configuração inicial, essa medida reduz o esforço do consumidor, elimina a possibilidade de esquecimento e garante a utilização dos benefícios.

B) VALOR MÍNIMO PARA RESGATE EM DINHEIRO

(i) Identificação do *sludge*

O art. 14-A da Portaria nº 4/2012 estabelece que o resgate de créditos mediante depósito bancário só pode ser solicitado quando o saldo mínimo for R\$ 25,00. Esse mecanismo é um *sludge* porque impede que o consumidor utilize o crédito que possui. É, principalmente, uma barreira atrelada à regressividade tributária, uma vez que incide de forma desproporcionalmente maior sobre a população de menor renda. Essa distorção já foi apontada pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal³⁰¹, que observou que as famílias de baixa renda

³⁰⁰ Ver Capítulo 3, seção 3.3.4, item A.

³⁰¹ DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas. Secretaria de Auditoria. Primeira Divisão de Auditoria. **Auditoria Operacional: Programa de Concessão de Créditos para Adquirentes de Mercadorias ou Bens e Tomadores de Serviços - Nota Legal**. Brasília, 2014.

geram poucos créditos por gastarem menos no varejo – comumente, gastam no mercado informal, onde não há emissão de nota fiscal – e, portanto, nem chegam ao mínimo exigido para o resgate.

Uma crítica que deve ser feita é que, para além de ser considerado um *sludge*, essa regra acaba atuando como um filtro socioeconômico e favorece apenas participantes com rendas mais altas, pois, na prática, o Estado utiliza o consumo dessa população de baixa renda para fomentar a arrecadação geral, mas impede de acessar o benefício de retorno.

(ii) Propostas de eliminação e redesenho

PROPOSTA 10: ELIMINAÇÃO DO SLUDGE DE VALOR MÍNIMO PARA RESGATE EM DINHEIRO COM A REDUÇÃO DO VALOR MÍNIMO DE RESGATE PARA R\$10,00

Essa alteração mantém um limite suficiente para evitar transações de valores irrisórios (como R\$ 1 ou R\$ 2), mas também torna o benefício acessível a um número maior de participantes, principalmente as famílias de baixa renda, sem comprometer a gestão administrativa.

PROPOSTA 11: ELIMINAÇÃO DO SLUDGE DE VALOR MÍNIMO PARA RESGATE EM DINHEIRO COM PERMISSÃO DE TRANSFERÊNCIA DE CRÉDITOS ENTRE FAMILIARES

Outra proposta de aprimoramento é permitir o acúmulo coletivo de créditos entre membros de uma mesma família, por meio de uma transferência simples entre CPFs cadastrados. A ideia parte da visão de que facilitar ações coletivas pode aumentar o acesso para famílias de baixa renda, que individualmente não atingiriam o valor mínimo.

4.2 Outras propostas para o aprimoramento do programa

As seções anteriores apresentaram proposta de melhorias dos *nudges* existentes e de correção dos *sludges* identificados, este tópico irá avançar propondo a inclusão de novas intervenções comportamentais. Para isso, será utilizado como metodologia a ferramenta SIMPLEMENTE, desenvolvida pela ENAP, que organiza doze *insights* comportamentais:

simplificação, incentivos, mensageiro, *priming*, lembretes e compromissos, emoção, saliência, modelos mentais, ego, normas sociais, tendência pelo padrão e escassez.

Simplificação
 Incentivos
 Mensageiro
Priming
 Lembretes e compromissos
 Emoção
 Saliência
 Modelos mentais
 Ego
 Normas sociais
 Tendência pelo padrão
 Escassez

Como destaca o criador da ferramenta, Antônio Claret Campos Filho, cada elemento do modelo funciona como uma lente que ajuda a analisar de forma organizada as questões de políticas públicas, mas nem todos os elementos se aplicam a todos os casos concretos³⁰². A ideia é usar cada aspecto principal como uma ferramenta para estimular, ao gestor público, soluções alternativas com *insights* comportamentais.

A) PROPOSTA 12: IMPLEMENTAÇÃO DE SISTEMA DE NOTIFICAÇÃO INSTANTÂNEA PÓS-COMPRA

A literatura comportamental demonstra que as recompensas imediatas têm um impacto motivacional muito maior do que as recompensas distantes, devido ao viés do presente e ao desconto hiperbólico³⁰³. Isso quer dizer que quando a consequência boa de uma ação é percebida de forma imediata, a probabilidade de o comportamento ser repetido aumenta.

³⁰² CAMPOS FILHO, Antonio Claret. **Aplicando insights comportamentais para o aprimoramento de políticas públicas**: a ferramenta SIMPLES MENTE. Brasília: Enap, 2020. 36 p. (Cadernos Enap, 68).

³⁰³ FREDERICK, Shane; LOEWENSTEIN, George; O'DONOGHUE, Ted. Time Discounting and Time Preference: A Critical Review. **Journal of Economic Literature**, Pittsburgh, v. 40, n. 2, p. 351-401, June 2002.

No desenho atual do Programa Nota Legal, há uma distância temporal entre a ação desejada (solicitar o CPF na nota fiscal) e a percepção da recompensa, pois o consumidor só toma conhecimento do crédito se acessar ativamente o site. O problema é que esse intervalo enfraquece a conexão cognitiva entre o comportamento e o resultado, e faz com que os créditos fiquem invisíveis até que o cidadão tenha a iniciativa de buscá-los.

Para corrigir isso, propõe-se a implementação de um sistema de notificação instantânea via SMS enviado sempre que uma nota fiscal gerar crédito ao consumidor. Essa é uma intervenção simples que pode permitir transformar uma experiência abstrata e distante em um reforço positivo imediato³⁰⁴.

Funcionamento proposto:

1. Assim que o sistema recebe a nota fiscal com o CPF, o crédito é calculado e uma mensagem SMS é enviada em pouco tempo, por exemplo, em 1 hora.
2. A ideia é que a mensagem deva conter informações claras e concretas sobre o ganho obtido pelo consumidor, o estabelecimento em que a compra foi realizada, o saldo total e um convite a uma ação. Também é interessante que a mensagem seja objetiva e venha com palavras em destaque ou até mesmo advertências gráficas (*nudge* de advertência) para chamar a atenção para as informações principais. Por exemplo:

NOTA LEGAL DF

Você acabou de ganhar **R\$ 4,50** em créditos!

Nota: Supermercado ABC – R\$ 150,00

Bilhetes de sorteio: +1

Saldo total: R\$ 87,45



Use para IPVA/IPTU ou resgate em dinheiro: notalegal.df.gov.br

🏆 PARABÉNS!

Você atingiu R\$ 100 em créditos!

Use para economizar no IPVA 2026 ou resgate em conta.

notalegal.df.gov.br

³⁰⁴ "Reforço positivo refere-se à introdução de estímulos desejáveis ou agradáveis após a execução de um comportamento." (NICKERSON, 2024)

Essa proposta ativa quatro elementos do SIMPLEMENTE. O primeiro é o mecanismo da saliência, uma vez que, no modelo atual o benefício do programa fica "escondido" no site, mas com o envio do SMS, o acúmulo de créditos se torna mais evidente e chama atenção no momento certo, reforçando o comportamento desejado.

O segundo é o incentivo, que é fortalecido pelo *feedback* mais próximo que o envio da mensagem gera. O *feedback* mais rápido é importante para estabelecer uma conexão entre a ação e a consequência, por isso, ao reduzir o intervalo entre pedir o CPF e a ser notificado do crédito, o SMS ajuda a aumentar a motivação para repetir o comportamento.

O terceiro é o lembrete, mesmo não sendo a principal função, cada mensagem recebida serve como um lembrete do programa e da possibilidade de continuar acumulando créditos, servindo como uma forma de mitigar os efeitos da desatenção e da procrastinação³⁰⁵.

O quarto elemento é a emoção, que, segundo a ferramenta do SIMPLEMENTE, "no contexto das políticas públicas, é preciso considerar que respostas emocionais a palavras, imagens e eventos podem ser rápidas e ocorrer antes da percepção consciente daquilo a que se está reagindo"³⁰⁶, complementando que "o gerenciamento das emoções é assim um componente que não deve ser desconsiderado ao se desenhar ou implementar uma política pública"³⁰⁷. Nesse sentido, receber uma mensagem como "você ganhou R\$ 4,50" cria uma experiência prazerosa e uma emoção de gratificação.

Por fim, o quinto elemento é o ego que consiste na tendência das pessoas de agirem de modo a se sentirem melhor sobre si mesmas e de uma forma que dê a impressão de uma autoimagem consciente e positiva³⁰⁸. As mensagens como "Parabéns! Você atingiu R\$ 100 em créditos" estimula essa autoimagem consciente, colaborativa e participativa com o programa, e ajuda na manutenção do comportamento.

Destaca-se, porém, que apesar de ser apresentada como uma proposta de melhoria, não se ignora as discussões éticas, especialmente sobre questões de privacidade e vigilância. Reconhece-se que cidadão pode sentir monitorado pelo poder público em tempo real ao receber uma notificação fiscal segundos após uma compra. Mas, como já explicado na

³⁰⁵ CAMPOS FILHO, 2019.

³⁰⁶ *Ibid.*

³⁰⁷ *Ibid.*

³⁰⁸ *Ibid.*

metodologia, esta proposta deve ser entendida como preliminar e estritamente teórica, e sua implementação prática demandaria estudos experimentais mais aprofundados.

B) PROPOSTA 13: REFORMULAÇÃO DOS MATERIAIS DE DIVULGAÇÃO (CAMPANHAS E MENSAGENS) COM ENQUADRAMENTO (*FRAMING*) DE PERDA

Como explicado no capítulo 2, a Secretaria de Estado de Economia definiu como meta mínima a adesão de 60 mil novos contribuintes por ano para os próximos anos³⁰⁹, definindo que caso essa meta não fosse atingida, uma das providências seria ampliar a divulgação do programa. Apesar da meta ter sido ultrapassada em 2024, a divulgação continua sendo um mecanismo importante para ampliar ainda mais o programa.

Esta proposta se fundamenta no elemento de incentivo, mas considerando a aversão à perda, com o objetivo central de utilizar, de forma estratégica, o enquadramento de mensagens (*framing*) e divulgação de informações do programa.

Como já sugerido anteriormente, enfatizar os ganhos em potenciais, por meio de mensagens positivas – por exemplo, "ganhe créditos" ou "economize no IPVA" - é uma forma de incentivo. Mas, além dessa forma, a reformulação dos materiais de divulgação do programa com a implementação de mensagens alterativas, que apresentem os benefícios do programa como uma perda evitada, e não apenas como um ganho possível, também é um incentivo comportamental interessante. Por exemplo:

NÃO DESPERDICE SUAS COMPRAS!

Toda vez que você não pede CPF na nota, perde benefícios.

Sem CPF = você não ganha nada

Com CPF = você recebe benefícios

Aproveite suas compras!

Notalegal.df.gov.br

³⁰⁹ DISTRITO FEDERAL, 2024.

VOCÊ ESTÁ PERDENDO BENEFÍCIOS!

Toda vez que você NÃO pede CPF na nota, perde benefícios:

- Créditos para abater IPVA e IPTU
- Resgate em dinheiro (períodos específicos)
- Chances de ganhar prêmios nos sorteios

Não desperdice essa oportunidade!

Nessa ideia de reformulação o incentivo continua sendo o mesmo, mas altera-se a percepção do cidadão, pois a não participação passará a ser percebida como uma perda pessoal e não uma mera ausência de ganho, ativando, assim, o viés da aversão à perda. Reitera-se, contudo, que esta sugestão é preliminar e teórica, e que a validação ética é uma condição indispensável para sua implementação.

C) PROPOSTA 14: CRIAÇÃO DE UM SISTEMA DE CONQUISTAS E NÍVEIS BASEADOS NA GAMIFICAÇÃO

Por fim, esta terceira proposta está fundamentada na expansão do *nudge* da gamificação -já existente no programa - e se relaciona aos elementos ego e incentivo da abordagem SIMPLEMENTE. A gamificação demonstra que os elementos típicos de jogos - como pontos, medalhas, níveis e desafios - podem aumentar o engajamento, a motivação e a persistência nas tarefas³¹⁰. De acordo com Hamari, Koivisto e Sarsa, a gamificação proporciona efeitos positivos, mas esses efeitos são dependentes do contexto em que a gamificação está sendo implementada e dos usuários que a utilizam³¹¹.

Nesse sentido, a proposta é criar um sistema de conquistas e níveis visível no portal do Nota Legal, com uma interface que apresentaria ao cidadão seu nível de participação, uma

³¹⁰ DETERDING, Sebastian et al. From Game Design Elements to Gamefulness: Defining “Gamification”. In: INTERNATIONAL ACADEMIC MINDTREK CONFERENCE, 15., 2011, Tampere. **Proceedings [...]**. New York: ACM, 2011. p. 9-15. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/230854710_From_Game_Design_Elements_to_Gamefulness_Defining_Gamification. Acesso em: 15 out. 2025.

³¹¹ HAMARI, Juho; KOIVISTO, Jonna; SARSA, Harri. Does Gamification Work? — A Literature Review of Empirical Studies on Gamification. In: HAWAII INTERNATIONAL CONFERENCE ON SYSTEM SCIENCE, 47., 2014, Hawaii. **Anais eletrônicos [...]**. Hawaii: IEEE, 2014. p. 3025-3034. Disponível em: <https://ieeexplore.ieee.org/stamp/stamp.jsp?tp=&arnumber=6758978>. Acesso em: 15 out. 2025.

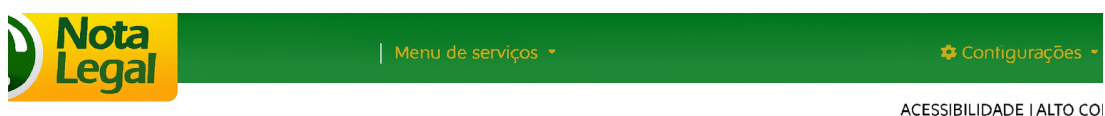
barra de progresso baseada no número acumulado de notas fiscais solicitadas, as conquistas e benefícios vinculados a sua participação no programa.

Os níveis podem seguir uma progressão - como bronze, prata, ouro – que seja relacionada com o número de notas fiscais solicitadas, com o objetivo de reconhecer a participação das pessoas (e não premiar o consumo elevado).

E, em cada nível, pode-se atribuir um benefício, por exemplo, quem atingir o nível prata receberá o dobro de bilhetes para os sorteios ou poderá fazer o resgate em dinheiro em uma data antecipada. Mas é importante que essas recompensas sejam simbólicas e não criem uma vantagem desproporcional entre os participantes, que comprometa a equidade do programa.

Por exemplo:

Figura 7- Sugestão de sistema de conquistas e níveis



Progresso no Programa Legal DF – Progresso



SEU NÍVEL:
CIDADÃO BRONZE

47/100 notas
Faltam 53 notas para subir de nível!!

Benefícios do Nível Prata:

- ✦ Dobro de bilhetes nos sorteios
- ✦ Acesso antecipado ao resgate em dinheiro

Fonte: Elaboração própria com auxílio de Inteligência Artificial (ChatGPT, 2025) e com base na interface obtida de <https://www.notalegal.df.gov.br>

5 - CONSIDERAÇÕES FINAIS E SUGESTÕES PARA PESQUISAS FUTURAS

A presente pesquisa teve como objetivo central analisar a aplicação de *insights* comportamentais, por meio da mudança na arquitetura de escolha com *nudges*, no Programa Nota Legal do Distrito Federal, investigando como esses instrumentos impactam na decisão dos consumidores de pedir notas fiscais. Mais amplamente, buscou-se entender se os métodos comportamentais podem ser usados como estratégias alternativas pela Administração Pública na criação, implementação e no aprimoramento de políticas públicas.

A análise quantitativa do programa revelou que essa política tem alcançado resultados expressivos ao longo dos seus 16 anos de funcionamento. Até 2024, o programa conquistou a adesão de mais de 1,6 milhão de consumidores cadastrados, representando mais de 52% da população total do Distrito Federal. Além disso, foram emitidas mais de 1,3 bilhão de notas fiscais com identificação de CPF ou CNPJ, gerando aproximadamente R\$ 1,94 bilhão em créditos de ICMS e ISS até o final de 2023, sendo que R\$ 1,07 bilhão desses créditos já foram efetivamente utilizados pelos consumidores. E, quando se observa a evolução da arrecadação tributária, os dados indicam um crescimento após a criação do programa.

Da análise à luz da Economia Comportamental, foi possível identificar alguns instrumentos incorporados ao programa (ainda que possivelmente alguns não tenham sido de forma intencional), como o mecanismo de sorteios, o prazo para a expiração dos créditos, o visual do site do programa e o Notômetro. Da mesma forma, também foram identificadas fricções desnecessárias que podem dificultar a participação e a utilização dos créditos.

Nesse sentido, a pesquisa demonstrou que o programa incorpora diversos elementos da arquitetura de escolhas que dialogam com os fundamentos da Economia Comportamental. Contudo, quanto à hipótese formulada é importante reconhecer os limites da presente pesquisa para testá-la.

Conforme explicado na metodologia, por se tratar de um estudo qualitativo e não experimental, não foi possível estabelecer relações de causalidade direta entre os instrumentos comportamentais identificados e os resultados do programa. Portanto, embora os dados apresentem correlações sugestivas, não é possível afirmar com segurança que os *nudges* identificados são os únicos ou principais responsáveis pelos resultados apresentados.

Ou seja, a hipótese tem um respaldo interpretativo nos dados analisados, mas sua confirmação total demandaria estudos experimentais e testes. Logo, é possível concluir que a

hipótese não foi confirmada nem refutada de modo definitivo, pois ela é parcialmente sustentada por indícios, mas sem uma validação empírica conclusiva.

O que se pode afirmar, dentro dos limites metodológicos da pesquisa, é que há evidências de que o Nota Legal incorpora *nudges* e que os resultados agregados são positivos. Dessa forma, reconhece-se que o problema de pesquisa foi respondido de forma parcial ao longo do trabalho, o que é congruente com a abordagem escolhida.

No entanto, apesar das limitações reconhecidas, esta dissertação também oferece contribuições relevantes tanto na teoria quanto no plano prático. No campo teórico, o trabalho avançou na ideia da Economia Comportamental como uma área que pode ser aplicada ao Direito Administrativo e às políticas públicas. A pesquisa demonstrou que os conceitos tradicionalmente discutidos na área da Economia e da Psicologia – como *nudges*, *sludges*, heurísticas e vieses cognitivos – podem ser usados de forma produtiva para compreender e melhorar o desenho de programas governamentais, com fundamento, especialmente, no princípio constitucional da eficiência.

Na parte prática, a dissertação ofereceu um mapeamento inédito dos *nudges* e *sludges* presentes no programa e apresentou um diagnóstico que pode orientar os gestores públicos no redesenho dessa política, com a apresentação de 14 propostas de melhoria, fundamentadas na teoria e ilustrada com exemplos.

Nesse sentido, destaca-se que os resultados da pesquisa refletem o contexto específico do Distrito Federal e, portanto, não é possível generalizar para outros entes federativos ou políticas públicas distintas sem que haja um estudo próprio.

Ressalta-se ainda que entre os achados da dissertação e as limitações que foram expostas, surgem diversos caminhos para pesquisas futuras, como a aplicação experimental e prática deste estudo, estudos sobre o uso ético de *nudges* pelo Estado, análise comparativa entre programas de outros estados e até mesmo uma investigação sobre a viabilidade de criação de uma unidade dentro do governo do DF responsável por estudar e aplicar os princípios da Economia Comportamental.

Por fim, é fundamental que o uso de *nudges* e outros instrumentos comportamentais pela Administração Pública seja guiado pela transparência e respeito à autonomia individual das pessoas. Apesar da eficiência administrativa ser algo muito importante, ela não pode se sobrepor à dignidade da pessoa e aos direitos fundamentais. Assim, a abordagem

comportamental deve ser vista como complementar e não substitutiva aos mecanismos tradicionais de regulação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRITA, Mateus Boldrine; GONÇALVES, Gercina. Racionalidade econômica e as modernas teorias de tomada de decisão: um debate teórico. In: **Encontro Científico de Administração, Economia e Contabilidade**, n. 1, 2015, [S. l.]. Anais, 2015. Disponível em: <https://anaisonline.uems.br/index.php/ecaeco/article/view/2763>. Acesso em: 20 jan. 2025.

ALVES, Patrick Allan Ferreira. **Amartya Sen e a Questão da Racionalidade na Teoria Econômica**. Dissertação (Mestrado em Economia) – Programa de Pós-graduação em Economia, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2022.

ANGNER, Erik; LOEWENSTEIN, George. Behavioral economics. In: **Handbook of the Philosophy of Science**. [S. l.]: v. 5, 2006. Disponível em: <https://www.cmu.edu/dietrich/sds/docs/loewenstein/BehavioralEconomics.pdf>. Acesso em: 8 maio 2025.

ARAUJO, Carlos Roberto Vieira. **História do pensamento econômico: uma abordagem introdutória**. São Paulo: Atlas, 1989.

ÁVILA, Flávia. A economia comportamental: um novo olhar para o ser humano. **Sumários Revista da ESPM**, [S. l.], n. 3, p. 32-37, 2015. Disponível em: <https://bibliotecasp.espm.br/espm/article/view/1540>. Acesso em: 13 set. 2024.

ÁVILA, Flávia; BIANCHI, Ana Maria (Org.). **Guia de Economia Comportamental e Experimental**. 1. ed. São Paulo: EconomiaComportamental.org, 2015.

ÁVILA, Flávia; BIANCHI, Ana Maria. **Economia comportamental: o que é**. EconomiaComportamental.org, [S. l.], [s.d.]. Disponível em: <https://www.economiacomportamental.org/o-que-e/>. Acesso em: 15 maio 2025.

BALDWIN, Robert. From regulation to behaviour change: giving nudge the third degree. **The Modern Law Review**, London, v. 77, n. 6, p. 1171-1197, nov. 2014. Disponível em: <https://eprints.lse.ac.uk/64343/1/From%20Regulation.pdf>. Acesso em: 18 set. 2025.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Tradução de Luís Antero Reto, Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2016.

BARRETO, Flávio Ataliba. Economia comportamental em quatro atos: raízes, rupturas, aplicações e perspectivas. **Blog do IBRE**, Rio de Janeiro, 25 jun. 2025. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/economia-comportamental-em-quatro-atos-raizes-rupturas-aplicacoes-e-perspectivas>. Acesso em: 5 set. 2025.

BARROS, Gustavo. Herbert A. Simon e o conceito de racionalidade: Limites e procedimentos. **Revista de Economia Política**, v. 30, n. 3, p. 455–472, jul./set. 2010.

BICUDO, Maria Aparecida Viggiani. A pesquisa interdisciplinar: uma possibilidade de construção do trabalho científico/acadêmico. **Educação Matemática Pesquisa Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em Educação Matemática**, São Paulo, v. 10, n. 1, p. 137–150, 2008. Acesso em: 1 jun. 2025.

BLOOMENTHAL, Andrew; RASURE, Erika; OVERCAST, Kimberly. **Marginal Utilities: Definition, Types, Examples, and History**. Investopedia, 26 jun. 2024. Disponível em: <https://www.investopedia.com/terms/m/marginalutility.asp>. Acesso em: 20 abr. 2025.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Unidade de Ciências Comportamentais. **GUIA METODOLÓGICO**. Brasília, DF, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/gestaoeinovacao/inovacao-governamental-carreiras-transversais/inovacao-governamental/cinco/cincopedia/guia-metodologico>. Acesso em: 17 out. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003**. Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISSQN, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 jul. 2003. Anexo, item 15. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp116.htm. Acesso em: 21 fev. 2025.

BRASIL. Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil. **Portaria RFB nº 214, de 02 de setembro de 2022**. Disciplina as atividades relativas à Cidadania fiscal desenvolvidas no âmbito da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 6 set. 2022. Seção 1, p. 31. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=125897>. Acesso em: 18 fev. 2025.

CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL. **Governador destaca papel da Câmara na criação do Programa Nota Legal**. 30 jan. 2009. Disponível em: <https://www.cl.df.gov.br/-/governador-destaca-papel-da-camara-na-criacao-do-programa-nota-legal>. Acesso em: 18 fev. 2025.

CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL. **Programa Nota Legal nasceu na Câmara Legislativa**. Brasília, DF, 2 fev. 2009. Disponível em: <https://www.cl.df.gov.br/web/guest/-/programa-notal-legal-nasceu-na-camara-legislativa>. Acesso em: 18 fev. 2025.

CAMPOS FILHO, Antonio Claret. **Aplicando insights comportamentais para o aprimoramento de políticas públicas: a ferramenta SIMPLESMENTE**. Brasília: Enap, 2020. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4895>. Acesso em: 15 out. 2025.

CAMPOS FILHO, Antonio Claret. **Simplex Mente: ferramenta para aplicação de insights comportamentais às políticas públicas**. Brasília, DF: ENAP, 2019. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3973>. Acesso em: 15 out. 2025.

CAMPOS FILHO, Antônio Claret; SIGORA, João; BONDUKI, Manuel. **Ciências comportamentais e políticas públicas: o uso do SIMPLES MENTE em projetos de inovação**. Brasília: Enap, 2020. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/5219/1/gnova_simplesmente_digital_simples.pdf. Acesso em: 13 set. 2024.

CARDOSO, Giovana. Número de veículos ultrapassa o de condutores e registra aumento de 34% em quase 11 anos no DF. **R7 Notícias**, Brasília, 9 nov. 2023. Disponível em: <https://noticias.r7.com/brasil/numero-de-veiculos-ultrapassa-o-de-condutores-e-registra->

aumento-de-34-em-quase-11-anos-no-df-09112023/. Acesso em: 27 mar. 2025.

CARVALHO, Eduardo Kreutz; CASONATO, Lucas. As hipóteses da racionalidade na Economia Comportamental: história, conteúdo, semelhanças e divergências. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA. **Anais eletrônicos**. Natal, 2024. Disponível em: https://www.anpec.org.br/encontro/2024/submissao/files_I/i1-3855bcc9c144a6d443fed734b5eecdec.pdf. Acesso em: 10 maio 2025.

CASTRO, Alex Sandro Rodrigues de. **Economia comportamental: caracterização e comentários críticos**. 2014. 200 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Econômicas) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2014. Disponível em: <https://fernandonogueiracosta.wordpress.com/wp-content/uploads/2015/08/castro-alex-sandro-rodrigues-de-economia-comportamental.pdf>. Acesso em: 11 maio 2025.

CHEN, James. **What Is Homo Economicus?** Definition, Meaning, and Origins. Investopedia, 31 jul. 2021. Disponível em: <https://www.investopedia.com/terms/h/homoeconomicus.asp>. Acesso em: 11 maio 2025.

COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS – CVM. **CVM Comportamental: Volume 1 – Vieses do Investidor**. Rio de Janeiro: 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/investidor/pt-br/educacional/publicacoes-educacionais/cvm-comportamental/volume-1-vieses-do-investidor.pdf>. Acesso em: 30 maio 2025.

COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS – CVM. **CVM Comportamental: Volume 2 – Vieses do Pougador**. Rio de Janeiro: 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/investidor/pt-br/educacional/publicacoes-educacionais/cvm-comportamental/volume-2-vieses-do-pougador.pdf>. Acesso em: 30 maio 2025.

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA FAZENDÁRIA (CONFAZ). **Boletim de Arrecadação dos Tributos Estaduais**. Brasília, DF, 2025. Disponível em: <https://www.confaz.fazenda.gov.br/boletim-de-arrecadacao-dos-tributos-estaduais>. Acesso em: 15 abr. 2025.

DATTA, Saugato; MULLAINATHAN, Sendhil. Behavioral Design: A New Approach to Development Policy. **Review of Income and Wealth**, v. 60, n. 1, p. 7-35, Mar. 2014. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/roiw.12093>. Acesso em: 03 out. 2025.

DETERDING, Sebastian et al. From Game Design Elements to Gamefulness: Defining “Gamification”. In: INTERNATIONAL ACADEMIC MINDTREK CONFERENCE, 15., 2011, Tampere. **Proceedings [...]**. New York: ACM, 2011. p. 9-15. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/230854710_From_Game_Design_Elements_to_Gamefulness_Defining_Gamification. Acesso em: 15 out. 2025.

DISTRITO FEDERAL. Câmara Legislativa. **Projeto de Lei nº 482, de 2007**. Dispõe sobre a criação do Programa Cidadão Legal e dá outras providências. Brasília, DF, 2007. Disponível em: https://www.cl.df.gov.br/pt/web/guest/proposicao/-/documentos/PL_482_2007. Acesso em: 18 fev. 2025.

DISTRITO FEDERAL. Câmara Legislativa. **Projeto de Lei nº 621/2007**. Dispõe sobre

medidas que estimulem a população a exigir a emissão de nota fiscal na aquisição de mercadorias, bens ou serviços, concedendo-lhe redução dos débitos do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e do Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU) e dá outras providências. Brasília, DF, 2007. Disponível em: https://www.cl.df.gov.br/pt/web/guest/proposicao/-/documentos/PL_621_2007. Acesso em: 18 fev. 2025.

DISTRITO FEDERAL. **Decreto nº 29.396, de 13 de agosto de 2008**. Regulamenta a Lei nº 4.159, de 13 de junho de 2008, que dispõe sobre a criação do programa de concessão de créditos para adquirentes de mercadorias ou bens e tomadores de serviços, nos termos que especifica, e dá outras providências. Diário Oficial do Distrito Federal, Brasília, DF, 14 ago. 2008. Disponível em: <https://ww1.receita.fazenda.df.gov.br/legislacao/visualizar-legislacao?txtNumero=29396&txtAno=2008&txtTipo=6&txtParte=COMPILADO&identificacao=Decreto%20n%C2%BA%2029396%2F2008%20COMPILADO>. Acesso em: 19 fev. 2025.

DISTRITO FEDERAL. **Decreto nº 38.693, de 11 de dezembro de 2017**. Altera o Decreto nº 29.396, de 13 de agosto de 2008, que regulamenta a Lei nº 4.159, de 13 de junho de 2008, que dispõe sobre a criação do programa de concessão de créditos para adquirentes de mercadorias ou bens e tomadores de serviços, nos termos que especifica, e dá outras providências. Diário Oficial do Distrito Federal, Brasília, DF, 11 dez. 2017. Disponível em: <https://dflegis.df.gov.br/ato.php?p=decreto-38693-de-11-de-dezembro-de-2017>. Acesso em: 11 fev. 2025.

DISTRITO FEDERAL. **Lei nº 4.159, de 13 de junho de 2008**. Institui o Programa Nota Legal e dá outras providências. Diário Oficial do Distrito Federal, Brasília, DF, 16 jun. 2008. Disponível em: <https://ww1.receita.fazenda.df.gov.br/legislacao/visualizar-legislacao?txtNumero=4159&txtAno=2008&txtTipo=5&txtParte=COMPILADO&identificacao=Lei%20Ordin%C3%A1ria%20do%20DF%20n%C2%BA%204159%2F2008%20COMPILADO>. Acesso em: 17 fev. 2025.

DISTRITO FEDERAL. **Lei nº 7.574, de 21 de novembro de 2024**. Altera a Lei nº 4.159, de 13 de junho de 2008, que "dispõe sobre a criação do programa de concessão de créditos para adquirentes de mercadorias ou bens e tomadores de serviços, nos termos que especifica". Diário Oficial do Distrito Federal, Brasília, DF, n. 87, 21 nov. 2024. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/582ec9f421444d4588a61ad8ccdff7a5/Lei_7574_2024.html. Acesso em: 8 mar. 2025.

DISTRITO FEDERAL. **Lei Orgânica do Distrito Federal, de 08 de junho de 1993**. Diário Oficial do Distrito Federal, Brasília, DF, 1993. Disponível em: <https://www.cl.df.gov.br/leis>. Acesso em: 19 fev. 2025.

DISTRITO FEDERAL. Portal de Dados Abertos. **Frota de veículos do DF nos últimos 10 anos**. Brasília, DF, 2024. Disponível em: http://dados.df.gov.br/pt_BR/dataset/b922da20-5199-461d-a991-012ce27ff066/resource/51b4c7fc-b702-439d-85bd-968b2288b8c1/download/3.frota-de-veiculos-do-df-nos-ultimos-10-anos.csv. Acesso em: 27 mar. 2025.

DISTRITO FEDERAL. **Receitas - Impostos**. Brasília, DF, [s.d.]. Disponível em: [link suspeito removido]. Acesso em: 11 mar. 2025.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Economia. **Consultar Calendário de Vencimentos de IPTU/TLP - 2025.**, Brasília, DF, [s.d.]. Disponível em: <https://www.receita.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/CartaServicos/servico.cfm?codServico=447&codTipoPessoa=6&codCategoriaServico=6&codSubCategoria=58>. Acesso em: 22 out. 2025.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Economia. **Consultar Calendário de Vencimentos de IPVA – 2025.**, Brasília, DF, [s.d.]. Disponível em: <https://www.receita.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/CartaServicos/servico.cfm?codTipoPessoa=6&codServico=325&codSubCategoria=65>. Acesso em: 22 out. 2025.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Economia (SEEC). **Créditos de documentos fiscais, consumidores beneficiados e o Índice Médio de Crédito - IMC.** Brasília, DF, 2025. Disponível em: <https://www.notalegal.df.gov.br/pagina/777>. Acesso em: 21 mar. 2025.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Economia (SEEC). **Índices de Avaliação do Programa Nota Legal.** Brasília, DF, 2024. Disponível em: <https://www.notalegal.df.gov.br>. Acesso em: 17 mar. 2025.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Economia. **Notometro 2025.** Brasília, DF, 2025. Disponível em: <https://www.notalegal.df.gov.br/pagina/777>. Acesso em: 1 abr. 2025.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Fazenda. **Portaria nº 4, de 4 de janeiro de 2012.** Estabelece procedimentos para a operacionalização do Programa Nota Legal. Diário Oficial do Distrito Federal, Brasília, DF, 5 jan. 2012. Disponível em: <https://www1.receita.fazenda.df.gov.br/legislacao/visualizar-legislacao?txtNumero=4&txtAno=2012&txtTipo=7&txtParte=>>. Acesso em: 24 fev. 2025.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Fazenda. **Portaria nº 111, de 21 de maio de 2018.** Dispõe sobre a forma de cálculo do programa "Nota Saúde Legal", conforme disposto no Decreto nº 38.693, de 11 de novembro de 2017, e dá outras providências. Diário Oficial do Distrito Federal, Brasília, DF, n. 114, 18 jun. 2018. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/563fcb35844c40d18be72b5a45d5a581/Portaria_111_21_05_2018.html. Acesso em: 10 mar. 2025.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas. Secretaria de Auditoria. Primeira Divisão de Auditoria. **Auditoria Operacional: Programa de Concessão de Créditos para Adquirentes de Mercadorias ou Bens e Tomadores de Serviços - Nota Legal.** Brasília, 2014. Disponível em: <https://www2.tc.df.gov.br/wp-content/uploads/2017/08/ProgramaNotaLegal.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2025.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0744460-59.2023.8.07.0000.** Relator: Desembargador Roberval Casemiro Belinati. Brasília, DF, 9 de abril de 2024. Publicado no Diário de Justiça Eletrônico em 25 abr. 2024.

FAZENDA, Ivani. **Interdisciplinaridade:** qual o sentido? São Paulo: Editora Paulus, 2003. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/528424248/Interdisciplinaridade-Qual-o->

Sentido-IVANI-FAZENDA. Acesso em: 1 jun. 2025.

FONTES, Daniel Belmiro. Abordagem Comportamental no Compliance Tributário. In: 19º PRÊMIO CRIATIVIDADE & INOVAÇÃO, 2020. Receita Federal do Brasil, 2020.

Disponível em:

https://repositorio.ena.gov.br/jspui/bitstream/1/6197/1/Relato_B_1_lugar__Daniel%20Belmiro%20Fontes.pdf. Acesso em: 13 ago. 2025.

FREDERICK, Shane; LOEWENSTEIN, George; O'DONOGHUE, Ted. Time Discounting and Time Preference: A Critical Review. **Journal of Economic Literature**, Pittsburgh, v. 40, n. 2, p. 351-401, June 2002.

GIGERENZER, Gerd. How to Make Cognitive Illusions Disappear: Beyond “Heuristics and Biases”. In: STROEBE, W.; HEWSTONE, M. (Eds.). **European Review of Social Psychology**. v. 2. Chichester: Wiley, 1991. p. 83-115. Disponível em:

<https://sites.stat.columbia.edu/gelman/communication/Gigerenzer1991.pdf>. Acesso em: 10 set. 2025.

GLAESER, Edward L. Paternalism and Psychology. **University of Chicago Law Review**, Chicago, v. 73, n. 1, p. 133-156, 2006.

GOMES, Jane Henriques Gonçalves Marinho; LOPES, Daniel Paulino Teixeira; ARAUJO, Uajara Pessoa. Inovando via insights comportamentais: um estudo exploratório de sua adoção em organizações brasileiras. In: ENCONTRO DA ANPAD, 46., 2022. **Anais eletrônicos [...]**. [S. l.]: ANPAD, 2022. Disponível em:

<https://anpad.com.br/uploads/articles/120/approved/c705112d1ec18b97acac7e2d63973424.pdf>. Acesso em: 31 maio 2025.

GOMES, Jane Henriques Gonçalves Marinho; SOUZA, Kelly Valerio; LOPES, Daniel Paulino Teixeira. Insights comportamentais na gestão organizacional: uma possível inovação? In: SEMINÁRIOS EM ADMINISTRAÇÃO – SEMEAD, 24., 2021. **Anais eletrônicos [...]**. [S. l.]: ANPAD, 2021. Disponível em:

<https://login.semead.com.br/24semead/anais/arquivos/2419.pdf?>. Acesso em: 29 maio 2025.

HALTON, Clay; RASURE, Erika; EICHLER, Ryan. Marginalism: Definition, How It Works, Key Insight, and Example. Investopedia, 22 out. 2023. Disponível em:

<https://www.investopedia.com/terms/m/marginalism.asp>. Acesso em: 11 maio 2025.

HAMARI, Juho; KOIVISTO, Jonna; SARSA, Harri. Does Gamification Work? — A Literature Review of Empirical Studies on Gamification. In: HAWAII INTERNATIONAL CONFERENCE ON SYSTEM SCIENCE, 47., 2014, Hawaii. **Anais eletrônicos [...]**. Hawaii: IEEE, 2014. p. 3025-3034. Disponível em:

<https://ieeexplore.ieee.org/stamp/stamp.jsp?tp=&arnumber=6758978>. Acesso em: 15 out. 2025.

HANSEN, Pelle G.; JESPERSEN, Andreas M. Nudge and the Manipulation of Choice.

European Journal of Risk Regulation, v. 4, n. 1, p. 3-28, 2013.

HANSEN, Pelle Guldborg. **The Definition of Nudge and Libertarian Paternalism: Does the Hand Fit the Glove?**. 2016.

HAUSMAN, Daniel M.; WELCH, Brynn. Debate: To Nudge or Not to Nudge. **The Journal of Political Philosophy**, v. 18, n. 1, p. 123-136, 2010.

HUMMEL, Dennis; MAEDCHE, Alexander. How effective is nudging? A quantitative review on the effect sizes and limits of empirical nudging studies. **Journal of Behavioral and Experimental Economics**, [S. l.], v. 80, p. 47-58, June 2019. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S2214804318303999>. Acesso em: 07 out. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA.
Programa Pedagógico. Brasília.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Estimativas de População**. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?edicao=17283&t=downloads>. Acesso em: 3 abr. 2025.

IZEPÃO, Rosalina Lima; BRITO, Elohá Cabreira; BERGOCE, Janaína. O indivíduo na economia neoclássica, comportamental e institucional: da passividade à ação. **Leituras de Economia Política**, Campinas, v. 31, p. 55-74, 2020.

KAHNEMAN, Daniel. **Rápido e Devagar**: duas formas de pensar. Tradução de Cássio de Arantes Leite. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.

KAHNEMAN, Daniel; FREDERICK, Shane. Representativeness Revisited: Attribute Substitution in Intuitive Judgment. In: GILOVICH, Thomas; GRIFFIN, Dale; KAHNEMAN, Daniel (ed.). **Heuristics and Biases: The Psychology of Intuitive Judgment**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002. p. 49-81. Disponível em: <https://bear.warrington.ufl.edu/brenner/mar7588/papers/kahneman-frederick-2002.pdf>. Acesso em: 10 ago 2025.

KAHNEMAN, Daniel; TVERSKY, Amos. Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk. **Econometrica**, v. 47, n. 2, p. 263-291, Mar. 1979. Disponível em: https://web.mit.edu/curhan/www/docs/Articles/15341_Readings/Behavioral_Decision_Theory/Kahneman_Tversky_1979_Prospect_theory.pdf. Acesso em: 08 ago. 2025.

KUYER, Paul; GORDIJN, Bert. Nudge in perspective: A systematic literature review on the ethical issues with nudging. **Rationality and Society**, London, v. 35, n. 2, p. 191-230, 2023.

LAGUEUX, Maurice. The Rationality Principle and Classical Economics. In: CONGRESS OF HISTORY OF ECONOMICS SOCIETY, 1997, Charleston, SC. **Anais**. Charleston, SC: College of Charleston, 1997.

LEAL, Fernando; CARDOSO, Henrique Ribeiro (coords.). **Direito regulatório comportamental e consequencialismo**: nudges e pragmatismo em temas de Direito. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

LOPES, Renata de Sá Carneiro. Economia comportamental: Uma abordagem contemporânea sobre a origem da corrente no Brasil e os principais teóricos. In: CONGRESSO

BRASILEIRO DE HISTÓRIA ECONÔMICA, 18., 2023, São Paulo. **Anais [do] XVIII Congresso de História Econômica: Problemas, Objetos e Métodos**. São Paulo: FFLCH/USP, 2023. Disponível em:

https://congressohistoriaeconomica.ffe.ch.usp.br/sites/congressohistoriaeconomica.ffe.ch.usp.br/files/inline-files/9-%20artigo-completo_Renata-Lopes_congresso-ppghe-usp.pdf. Acesso em: 8 maio 2025.

MACHADO, Máira Rocha (org.). **Pesquisar empiricamente o Direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017. 428 p. Disponível em: <https://reedpesquisa.org/wp-content/uploads/2019/04/MACHADO-Mai%CC%81ra-org.-Pesquisar-empiricamente-o-direito.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2025.

MARTINEZ, Antonio Lopo. Recompensas positivas como mecanismo de incentivo ao compliance tributário. **Cadernos de Finanças Públicas**, Brasília, n. 14, p. 327-342, dez. 2014.

MATTOS, Laura Valladão de. Transformando ‘verdades abstratas’ em ‘verdades concretas’: uma análise sobre a metodologia econômica de John Stuart Mill. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 34, n. 1, p. 101-128, jan./mar. 2004.

MELO, Tatiana Massaroli; FUCIDJI, José Ricardo. Racionalidade limitada e a tomada de decisão em sistemas complexos. **Revista de Economia Política**, v. 36, n. 3, p. 622-645, jul./set. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/SZq8Tj3JLNsxHbx44Pn8H6H/>. Acesso em: 30 abr. 2025.

MILL, John Stuart. Da definição de economia política e do método de investigação próprio a ela. In: **Bentham, Stuart Mill**. São Paulo: Abril Cultural, 1974. (Coleção Os Pensadores).

MONTEIRO, Stéfano Rezende. Dever Fundamental de Conformidade Tributária e a Nova Relação entre o Contribuinte e o Estado. **Revista Direito Tributário Atual**, São Paulo, ano 40, n. 51, p. 407-429, 2º quadrimestre 2022. Disponível em: <https://www.revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/2150/2030>. Acesso em: 5 ago. 2025.

MORGAN, Mary S. Economic man as model man: ideal types, idealization and caricatures. **Journal of the History of Economic Thought**, v. 28, n. 1, 2006.

NICKERSON, Charlotte. Reforço positivo: o que é e como funciona? **Simply Psychology, Salford**, 2 fev. 2024. Disponível em: <https://www.simplypsychology.org/positive-reinforcement.html>. Acesso em: 24 out. 2025.

NYS, Thomas; ENGELEN, Bart. Judging Nudging: Answering the Manipulation Objection. **Political Studies**, [S. l.], v. 65, n. 1, p. 199-214, 2017.

O'DONOUGHUE, Ted; RABIN, Matthew. Studying optimal paternalism, illustrated by a model of sin taxes. **American Economic Review**, Nashville, v. 93, n. 2, p. 186-191, May 2003. Disponível em: <https://law.yale.edu/sites/default/files/documents/pdf/rabin.pdf>. Acesso em: 7 out. 2025.

OLIVEIRA, Claudio R.; CORDANI, Lisbeth K. Julgando sob incerteza: heurísticas e vieses e

o ensino de probabilidade e estatística. **Economia & Tecnologia**, [s. l.], v. 20, n. 1, p. 1-14, jan./mar. 2017. Disponível em:
<https://periodicos.ufsc.br/index.php/economia/article/view/2175-8085.2017v20n1p1/35327>.
 Acesso em: 13 maio 2025.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Termo de Referência para a Produção de Casos (TREC)**. [S.l.: s.n.], 2018.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Novo perfil da Regulação Estatal: Administração Pública de Resultados e Análise de Impacto Regulatório**. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. **Behavioral Insights**. Paris: OCDE, [s.d.]. Disponível em:
<https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/behavioural-insights.htm>. Acesso em: 1 jun. 2025.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. **Behavioural Insights and Public Policy: Lessons from Around the World**. Paris: OCDE. 2017. Disponível em:
https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2017/03/behavioural-insights-and-public-policy_g1g7590e/9789264270480-en.pdf. Acesso em: 3 jun. 2025.

PERSKY, Joseph. The Ethology of Homo Economicus. **Journal of Economic Perspectives**, Nashville, v. 9, n. 2, p. 221-231, maio 1995.

PILAT, Dan; KRASSTEV, Sekoul. **Why do we focus on items or information that are more prominent and ignore those that are not?** The Decision Lab. Disponível em:
<https://thedeisionlab.com/biases/salience-bias>. Acesso em: 2 jun. 2025.

PINHO, Diva Benevides. A racionalidade econômica: abordagem histórica. **Revista de História**, São Paulo, v. 54, n. 107, p. 173-188, 1976.

SIENA, Osmar et al. **Manual de Trabalho Acadêmico**. Belo Horizonte: Editora Poisson, 2024. Disponível em:
https://poisson.com.br/livros/individuais/Manual_de_Trabalho/Manual_de_Trabalho.pdf.
 Acesso em: 1 jun. 2025.

REBONATO, Riccardo. **A Critical Assessment of Libertarian Paternalism**. Oxford University, 2013.

SIMON, Herbert A. A Behavioral Model of Rational Choice. **Quarterly Journal of Economics**, v. 69, n. 1, p. 99-118, fev. 1955.

SIMON, Herbert A. **Models of Man: Social and Rational**. New York: Wiley, 1957.

SIMON, Herbert A. A racionalidade do processo decisório em empresas. **Multiple**, v. 1, n. 1, p. 33, 1980.

SIMON, Herbert A. Rational Choice and the Structure of the Environment. **Psychological Review**, v. 63, n. 2, p. 129-138, 1956.

SOUZA, Ronaldo. Explorando as emoções e os vieses comportamentais no contexto financeiro. **CVM, Portal do Investidor**, 27 jun. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/investidor/pt-br/penso-logo-invisto/explorando-as-emocoes-e-os-vieses-comportamentais-no-contexto-financeiro>. Acesso em: 15 maio 2025.

SOUZA, Ronaldo. Viés do Otimismo no Mercado de Capitais: Uma Perspectiva Psicológica Comportamental. Portal do Investidor, Brasília, DF, 3 out. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/investidor/pt-br/penso-logo-invisto/vies-do-otimismo-no-mercado-de-capitais-uma-perspectiva-psicologica-comportamental>. Acesso em: 05 ago. 2025.

STEINGRABER, Ronivaldo; FERNANDEZ, Ramon Garcia. A racionalidade limitada de Herbert Simon na Microeconomia. **Revista Sociedade Brasileira de Economia Política**, São Paulo, n. 34, p. 123-162, fev. 2013.

STOBER, Rolf. **Direito Administrativo Econômico Geral**. São Paulo: Saraiva, 2012.

SUNSTEIN, Cass R. Nudges and Nudging: A User's Manual. In: BARRETT, Daniel W. (ed.). **Social Influence**. Cheltenham: Edward Elgar, 2025.

SUNSTEIN, Cass. Nudges vs. Shoves: The benefits of preserving choice. **Harvard Law Review Forum**, 2014.

SUNSTEIN, Cass R. Nudging: A very short guide. **Journal of Consumer Policy**, v. 37, n. 4, p. 583-588, out. 2014.

SUNSTEIN, Cass R. **SLUDGE**: What Stops Us from Getting Things Done and What to Do about It. Cambridge: The MIT Press, 2021.

THALER, Richard. Toward a Positive Theory of Consumer Choice. **Journal of Economic Behavior & Organization**, v. 1, n. 1, p. 39-60, 1980. Disponível em: <https://bear.warrington.ufl.edu/brenner/mar7588/Papers/thaler-jebo1980.pdf>. Acesso em: 13 set. 2024.

THALER, Richard H. **Misbehaving**: a construção da economia comportamental. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2019.

THALER, Richard H.; SUNSTEIN, Cass R. Libertarian Paternalism. **American Economic Review**, v. 93, n. 2, p. 175-179, maio 2003.

THALER, Richard H.; SUNSTEIN, Cass R. **Nudge**: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness. New York: Penguin Books, 2008.

THALER, Richard H.; SUNSTEIN, Cass R. **Nudge**: como tomar melhores decisões. Tradução de Ângelo Lessa. Rio de Janeiro: Objetiva, 2023.

THE INVESTOPEDIA TEAM. **Who Was Herbert A. Simon?** Bounded Rationality and AI Theorist. Investopedia. Disponível em: <https://www.investopedia.com/terms/h/herbert-a-simon.asp>. Acesso em: 30 abr. 2025.

TONETTO, Leandro Miletto et al. O papel das heurísticas no julgamento e na tomada de decisão sob incerteza. **Estudos de Psicologia**, Campinas, v. 23, n. 2, p. 129-138, jun. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/estpsi/a/RnbtvVjsY9wgn7FLpxcGGHh/>. Acesso em: 12 maio 2025.

TVERSKY, Amos; KAHNEMAN, Daniel. Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases. **Science**, v. 185, n. 4157, p. 1124-1131, Sep. 1974. Disponível em: https://sites.socsci.uci.edu/~bskyrms/bio/readings/tversky_k_heuristics_biases.pdf. Acesso em: 14 set. 2024.

VASCONCELLOS, Marco Antonio S.; GARCIA, Manuel E. **Fundamentos de Economia**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

WARJE, Kira. MINDSPACE Framework. **The Decision Lab**, Montreal, [s.d.]. Disponível em: <https://thedecisionlab.com/reference-guide/neuroscience/mindspace-framework>. Acesso em: 15 out. 2025.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

APÊNDICE A – PRODUTO

RELATÓRIO TÉCNICO PARA APRIMORAMENTO DO PROGRAMA NOTA LEGAL DO DISTRITO FEDERAL: Diagnóstico e propostas de redesenho baseadas na Economia Comportamental

Destinatários:

- Gestores do Programa Nota Legal
- Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal

Elaborado por: Dandara dos Santos Barros Passos Dias

Brasília, 2025

1. SUMÁRIO EXECUTIVO

1.1 Apresentação da pesquisa e objetivos do relatório

Este relatório apresenta um diagnóstico do Programa Nota Legal do Distrito Federal sob a ótica da Economia Comportamental, como resultado de pesquisa de mestrado. É um produto técnico que representa a aplicação direta da pesquisa acadêmica para demonstrar como a Administração Pública pode utilizar de mecanismos alternativos no desenvolvimento de suas políticas públicas.

O objetivo da pesquisa e do presente relatório é apresentar os resultados da análise do programa, identificando os mecanismos de indução de comportamento presentes em seu desenho – tanto os *nudges* quanto os *sludges* (barreiras e fricções) - e propor intervenções práticas para aprimorar o programa.

Especificamente, este relatório busca:

- Mapear e analisar os *nudges* já existentes no programa, identificando os mecanismos comportamentais relacionados e avaliando a possibilidade de melhorias;
- Identificar os *sludges* presentes na estrutura do programa que dificultam o acesso aos benefícios ou afetam a adesão dos cidadãos;
- Propor 14 intervenções baseadas em *insights* da Economia Comportamental, organizando em três eixos estratégicos: (i) aprimoramento dos *nudges* já existentes; (ii) eliminação de *sludges*; (iii) implementação de novas intervenções comportamentais;
- Apresentar justificativas teóricas, com base em fundamentos da Economia Comportamental, para cada proposta;

1.2 Resultados e Discussões

1.2.1 *Nudges* identificados no programa

A análise comportamental do Programa Nota Legal revelou a existência de cinco *nudges* principais já incorporados ao seu desenho, o que demonstrou que o programa, ainda que de forma intuitiva e não intencional, já aplica mecanismos comportamentais.

- a) Sistema de sorteios de prêmios

O programa oferece sorteios semestrais em que cada nota fiscal registrada com CPF do consumidor gera automaticamente um bilhete eletrônico, limitado a 200 documentos por mês, para concorrer a prêmios que chegam até R\$ 1 milhão.

Mecanismo comportamental: o sorteio funciona como um *nudge* de gamificação ao incorporar elementos de jogos (chance, expectativa, potencial recompensa) para estimular a participação dos consumidores, o que torna o comportamento mais envolvente ao transformar uma transação administrativa em uma experiência de possível recompensa. Aciona o viés do otimismo (tendência de superestimar a probabilidade de ganhar), a heurística da disponibilidade (divulgação de ganhadores torna a ideia de ganhar um prêmio mais vívida) e o viés do *status quo* por meio da opção-padrão, já que a participação nos sorteios é automática, exigindo ação deliberada para cancelar a inscrição.

Avaliação: apesar de ser um mecanismo de benefício muito positivo e que atende a recomendação do TCDF (TCDF, 2014) para ampliar a participação social, a divulgação do prêmio máximo poderia ser mais saliente. Além disso, falta um uso estratégico das normas sociais na comunicação dos resultados.

b) Placas de aviso de participação afixadas nos comércios

O art. 10-F da Lei nº 4.159/2008 determina que os estabelecimentos comerciais devem afixar, em local visível ao público, uma placa informando sua participação.

Mecanismos comportamentais: A placa visível funcionada como um *nudge* de lembrete para o consumidor quando está prestes a fazer a compra, para lembrá-lo que naquele local ele pode pedir nota com CPF. Também há a presença do *nudge* de saliência (determinação de ser afixada em local visível) e de norma social implícita, demonstrando que o estabelecimento é regular e que pedir nota fiscal é um comportamento comum e esperado.

Avaliação: o design visual atual poderia ser mais atrativo e destacar explicitamente os benefícios do programa (abatimento em IPVA/IPTU, sorteios e depósito em conta).

c) Notômetro

É uma ferramenta de transparência disponibilizada no site oficial do programa, que exhibe, em tempo real, os dados quantitativos do desempenho do Nota Legal, como o número

total de consumidores que já indicaram os créditos para abatimento de IPVA/IPTU, de depósitos bancários e os de resgate em dinheiro.

Mecanismos comportamentais: torna visível as informações sobre o comportamento agregado dos participantes (normas sociais), comunicando que "os outros estão fazendo". Também explora o viés da saliência, ao destacar, em números grandes e visíveis no site, os dados de sucesso do programa. Está presente o *nudge* do *feedback* imediato, uma vez que o painel mostra o resultado agregado das ações individuais, funcionando como um *feedback* coletivo sobre o programa. E, pode-se dizer que há um aproveitamento do viés da aversão à perda, porque ao ver os números do programa, o cidadão não participante pode sentir que está perdendo uma oportunidade ou que os outros estão se beneficiando e ele não.

Avaliação: é um mecanismo importante para a transparência, mas a sua localização no site poderia ser mais destacada e falta uma divulgação proativa desses dados.

d) Prazo de expiração dos créditos

Os créditos acumulados não utilizados pelos consumidores no Programa Nota Legal expiram após 2 anos.

Mecanismos comportamentais: cria-se um senso de urgência que combate a procrastinação e o viés do presente (tendência de valorizar mais as recompensas imediatas do que os benefícios que só serão obtidos no futuro). A iminência da perda também ativa a aversão à perda, motivando consumidor a agir antes que perca seus créditos.

Avaliação: é um mecanismo com justificativa orçamentária válida, mas que se enfraquece pela ausência de sistema de lembretes sobre a expiração.

e) Site do programa (área restrita)

Na área restrita do site, o usuário visualiza o campo "saldo em conta controle" com destaque visual, o link "cronograma de indicações, resgate e sorteio" e a funcionalidade de consulta de bilhetes gerados para sorteios.

Mecanismos comportamentais: o saldo destacado funciona como um *nudge* de saliência e *feedback* individual, tornando a recompensa mais concreta. O cronograma é um *nudge* informativo/educativo. A visualização de bilhetes atua como um *nudge* baseado na

gamificação (ao permitir que a pessoa visualize a lista completa dos bilhetes gerados, o que torna a chance de ganhar mais tangível) e um reforço positivo.

Avaliação: a interface do site é funcional. Sem sugestões específicas.

1.2.2 *Sludges* identificados no programa

a) Períodos restritos para a indicação dos créditos

A Portaria nº 4/2012 da SEEC-DF estabelece períodos muito restritos para que os consumidores indiquem seus créditos acumulados: apenas 18 dias úteis por ano para abatimento de IPVA/IPTU (2 a 20 de janeiro) de e apenas 30 dias por ano para resgate em depósito bancário (de 1 a 30 de junho).

Por que é um *sludge*: o consumidor acumula seus créditos durante o ano inteiro, mas só pode utilizá-los em períodos específicos e curtos. Caso ele perca esse prazo, precisa esperar 1 ano inteiro para tentar novamente. Além disso, a divulgação é genérica, sem lembretes direto ao consumidor, o que impõe o custo cognitivo de ter que lembrara de datas específicas. Ademais, janeiro é um mês sobrecarregado no calendário familiar (férias, volta às aulas etc.), aumentando a probabilidade de esquecimento.

b) Valor mínimo elevado para resgate em dinheiro

O art. 14-A da Portaria nº 4/2012 estabelece que o resgate de créditos mediante depósito bancário só pode ser solicitado quando o saldo mínimo for R\$ 25,00.

Por que é um *sludge*: impede que o consumidor utilize o crédito que possui, além de ser uma barreira atrelada à regressividade tributária, uma vez que incide de forma desproporcionalmente maior sobre a população de menor renda.

1.3 Síntese das Recomendações

Com base no diagnóstico apresentado, este relatório propõe 14 intervenções organizadas em três eixos estratégicos:

EIXO 1: APRIMORAMENTO DOS NUDGES EXISTENTES

PROPOSTA 1: Fortalecimento da saliência com uma maior divulgação do prêmio máximo dos sorteios. Explorar o viés da saliência tornando o valor máximo mais memorável e impactante, ampliando a divulgação através de uma divulgação com frases, imagens, letras, cores que destaquem o valor do prêmio em *outdoors*, em terminais de ônibus e metrô, nos próprios estabelecimentos participantes, no site do programa, campanhas publicitárias na televisão e em redes sociais.

PROPOSTA 2: Utilizar o *nudge* de normas sociais na divulgação dos sorteios, com a criação de vídeos de depoimentos dos ganhadores contando suas histórias, e dos ganhadores por região administrativa do DF, para aproximar mais a população de cada região.

PROPOSTA 3: Feedback e lembrete sobre os bilhetes gerados. Implementar sistema de notificações imediatas após cada compra informando a geração de bilhete e o total acumulado, além de enviar lembretes antes dos sorteios.

PROPOSTA 4: Redesenho visual da placa afixada nos comércios para incluir os benefícios concedidos pelo programa (abatimento em IPTU/IPVA, depósito em conta e sorteios), com linguagem clara e *layout* mais atrativo, fortalecendo a saliência.

PROPOSTA 5: Destacar as informações do Notômetro. Alterar a *homepage* do portal para reposicionar o Notômetro para que seja a primeira coisa que aparece ao acessar o site do Nota Legal. Ampliar os métodos de divulgação, nas redes sociais do GDF, via e-mail e até em *outdoors* em vias movimentadas da cidade.

PROPOSTA 6: Sistema de lembretes da expiração dos créditos. Implementar um sistema automatizado de lembretes/notificações enviadas com 60 ou 30 dias de antecedência da expiração dos créditos, utilizando linguagem saliente sobre a perda iminente e incluindo o link direto para o site.

EIXO 2: ELIMINAÇÃO DE SLUDGES

PROPOSTA 7: Ampliação do período para indicação de créditos. Para IPVA/IPTU: ampliar o período de 18 dias para aproximadamente 50 dias, iniciando em dezembro (opção 1) ou criar janela móvel de 60 dias antes do vencimento individual (opção 2). Para resgate em dinheiro: criar 2 ou mais períodos por ano em vez de apenas um.

PROPOSTA 8: Lembretes personalizados sobre períodos de indicação. Implementar sistema de lembretes automáticos e personalizados enviados com 1 mês, 2 semanas e 3 dias de antecedência, informando o saldo disponível do consumidor e o prazo para indicação.

PROPOSTA 9: Indicação automática prévia (opção-padrão). Criar funcionalidade no site para que o consumidor configure uma única vez sua preferência de benefício, com aplicação automática anual, mantendo a possibilidade ele se desvincular ou alterar a qualquer momento.

PROPOSTA 10: Redução do valor mínimo para resgate em dinheiro. Reduzir o valor mínimo de R\$ 25,00 para R\$ 10,00, tornando o benefício acessível a um número maior de participantes, especialmente famílias de baixa renda, sem comprometer a gestão administrativa.

PROPOSTA 11: Transferência de créditos entre familiares. Permitir transferência de créditos entre CPFs de membros da mesma família (mediante comprovação de vínculo), possibilitando acúmulo coletivo para que famílias de baixa renda possam atingir o valor mínimo de resgate.

EIXO 3: NOVAS INTERVENÇÕES COMPORTAMENTAIS

PROPOSTA 12: PROPOSTA 12: Sistema de notificação instantânea pós-compra. Enviar SMS ou notificação em tempo real após o registro de cada nota fiscal, informando o crédito gerado e o saldo acumulado, com mensagens de gratificação em marcos importantes. ATENÇÃO: Esta proposta requer validação ética devido a questões de privacidade e vigilância do cidadão.

PROPOSTA 13: Reformulação de materiais de divulgação com *framing* de perda. Criar mensagens alternativas que enquadrem os benefícios como "perda evitada" em vez de apenas "ganho possível" (exemplo: "Toda vez que você não pede CPF na nota, perde benefícios"), explorando a aversão à perda, um dos vieses mais poderosos da Economia Comportamental. ATENÇÃO: Esta proposta requer validação ética devido ao debate sobre fronteira entre persuasão e manipulação.

PROPOSTA 14: Sistema de conquistas e níveis (gamificação). Criar um sistema visível no portal com níveis de participação (bronze, prata, ouro) baseados no número de notas

fiscais solicitadas (não no valor gasto, para com benefícios preservar equidade), com benefícios simbólicos vinculados a cada nível (exemplo: dobro de bilhetes, resgate antecipado, selo de reconhecimento).

1.4 Impacto esperado

As propostas apresentadas partiram de uma análise qualitativa, portanto, é necessária a realização de testes empíricos para validar sua efetividade. Contudo, de forma preliminar, espera-se que a implementação das propostas auxilie no fortalecimento do engajamento dos cidadãos e no aumento da eficiência do programa.

REFERÊNCIAS

COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS – CVM. **CVM Comportamental: Volume 1 – Vieses do Investidor**. Rio de Janeiro: 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/investidor/pt-br/educacional/publicacoes-educacionais/cvm-comportamental/volume-1-vieses-do-investidor.pdf>. Acesso em: 30 maio 2025.

COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS – CVM. **CVM Comportamental: Volume 2 – Vieses do Pougador**. Rio de Janeiro: 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/investidor/pt-br/educacional/publicacoes-educacionais/cvm-comportamental/volume-2-vieses-do-pougador.pdf>. Acesso em: 30 maio 2025.

DISTRITO FEDERAL. **Lei nº 4.159, de 13 de junho de 2008**. Institui o Programa Nota Legal e dá outras providências. Diário Oficial do Distrito Federal, Brasília, DF, 16 jun. 2008. Disponível em: <https://ww1.receita.fazenda.df.gov.br/legislacao/visualizar-legislacao?txtNumero=4159&txtAno=2008&txtTipo=5&txtParte=COMPILADO&identificacao=Lei%20Ordin%C3%A1ria%20do%20DF%20n%C2%BA%204159%2F2008%20COMPILADO>. Acesso em: 17 fev. 2025.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas. Secretaria de Auditoria. Primeira Divisão de Auditoria. **Auditoria Operacional: Programa de Concessão de Créditos para Adquirentes de Mercadorias ou Bens e Tomadores de Serviços - Nota Legal**. Brasília, 2014. Disponível em: <https://www2.tc.df.gov.br/wp-content/uploads/2017/08/ProgramaNotaLegal.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2025.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Economia. **Notometro 2025**. Brasília, DF, 2025. Disponível em: <https://www.notalegal.df.gov.br/pagina/777>. Acesso em: 1 abr. 2025.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Fazenda. **Portaria nº 4, de 4 de janeiro de 2012**. Estabelece procedimentos para a operacionalização do Programa Nota Legal. Diário Oficial do Distrito Federal, Brasília, DF, 5 jan. 2012. Disponível em: <https://ww1.receita.fazenda.df.gov.br/legislacao/visualizar-legislacao?txtNumero=4&txtAno=2012&txtTipo=7&txtParte=>>. Acesso em:

24 fev. 2025.

SOUZA, Ronaldo. Explorando as emoções e os vieses comportamentais no contexto financeiro. **CVM, Portal do Investidor**, 27 jun. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/investidor/pt-br/penso-logo-invisto/explorando-as-emocoes-e-os-vieses-comportamentais-no-contexto-financeiro>. Acesso em: 15 maio 2025.

THALER, Richard H.; SUNSTEIN, Cass R. **Nudge**: como tomar melhores decisões. Tradução de Ângelo Lessa. Rio de Janeiro: Objetiva, 2023.