

UNIVERSIDADE DE COIMBRA  
FACULDADE DE DIREITO

# BOLETIM DE CIÊNCIAS ECONÓMICAS

HOMENAGEM AO PROF. DOUTOR MANUEL CARLOS LOPES PORTO

VOLUME LXVI Tomo I

2 0 2 3

[SEPARATA]

## Organizadores

MATILDE LAVOURAS  
JOÃO NOGUEIRA DE ALMEIDA  
VICTOR CALVETE  
TERESA ALMEIDA



COIMBRA

# IRRACIONALIDADES NA ESCOLHA PÚBLICA

## Introdução

A ciência económica foi alvo de grandes transformações nas últimas quatro décadas, fruto de maior interdisciplinaridade e de maior preocupação com a ligação das suas teorias e modelos à realidade da vida das pessoas. Os estudos económicos atuais consideram que os indivíduos fazem escolhas com base nas suas capacidades racionais, mas também são influenciados pelas suas limitações cognitivas. Várias abordagens coexistem no âmbito disciplinar da ciência económica, havendo elementos conflitantes entre as diferentes perspetivas, sendo que, apesar disso, ao longo do século XX, acabou por salientar-se uma corrente empenhada em modelizar o comportamento humano com base na racionalidade, que vulgarmente é designada de abordagem neoclássica da economia. Esta assenta no paradigma do ator racional maximizador do seu bem-estar (*homo-economicus*)<sup>1</sup>, o qual prevê que cada escolha dos indivíduos ou das empresas se baseia em comparações de alternativas tendo em conta as diferenças entre os benefícios

---

<sup>1</sup> Cfr. BACKHOUSE (2002) para uma breve história do pensamento económico.

e os custos associados. O decisor racional escolherá a opção que lhe confere um maior excedente económico, ou seja, uma maior diferença entre benefícios e custos.

Em meados do século XX, diversos autores, em especial da área da Psicologia (por exemplo, Tversky e Kahneman), mas também alguns economistas (Thaler e Lowenstein), advertiram que o comportamento humano difere com frequência do preconizado pelo modelo neoclássico de escolha racional. Além disso, os estudos existentes evidenciavam um desajustamento entre a teoria económica neoclássica e a evidência empírica. Tendo como ponto de partida estas críticas, desenvolveu-se uma nova subdisciplina na ciência económica conhecida como Economia Comportamental, cujos resultados se apoiam grandemente em metodologia experimental. O seu foco essencial foi (e continua a ser) comprovar que os atores do mercado com grande frequência não atuam de forma racional, sendo influenciados por diversos vieses cognitivos<sup>2</sup> na tomada de decisão. Com este desenvolvimento, a ciência económica munuiu-se de novos instrumentos para explicar de forma mais completa as escolhas dos atores económicos.

O estudo da intervenção do Estado não ficou imune a estas transformações, surgindo a preocupação de como deve o Estado atuar perante irracionalidades, não só do lado dos atores de mercado, mas também do lado da esfera pública (políticos e burocratas). Emergiram, assim, as abordagens comportamentais da intervenção do Estado.

---

<sup>2</sup> Usam-se as expressões “viés cognitivo” e “viés comportamental” com o mesmo significado, tendo em conta que o viés cognitivo origina um viés comportamental relativamente ao que seria o comportamento esperado de acordo com o pressuposto de racionalidade. Apenas os vieses cognitivos que afetam o comportamento são relevantes para a análise económica.

O objetivo deste estudo é percorrer de forma sumária as correntes principais de análise económica da intervenção do Estado, evidenciando os contributos introduzidos pela Economia Comportamental. Concretamente, quatro abordagens - que correspondem às quatro secções seguintes - são objeto de atenção. Em primeiro lugar descreve-se a abordagem “economia pública”, seguindo-se a abordagem “escolha pública” e depois as duas abordagens comportamentais que estendem o escopo das anteriores: “economia pública comportamental” e “escolha pública comportamental”. O estudo termina com uma súmula conclusiva sobre o percurso da ciência económica no estudo da intervenção estatal.

## 1. Economia Pública

A teoria da economia pública (*public finance*<sup>3</sup>) emergiu nos anos 60 do século XX, fundando-se na microeconomia neoclássica e no pressuposto da racionalidade. O conceito central que a percorre é a otimização. De acordo com ALM / SHEFFRIN (2016), nela se salienta em especial a teoria da otimização tributária.

A abordagem “economia pública” assume um Estado benevolente e onisciente que intervém cirurgicamente e de forma racional, despido de interesse próprio, para corrigir falhas do mercado (THOMAS, 2019). Trata-se de uma abordagem de intervenção estatal que não deixa de considerar como rea-

---

<sup>3</sup> Tendo em conta que a tradução literal para português seria “Finanças Públicas”, que em Portugal designa uma disciplina que incorpora elementos económicos e elementos jurídicos, entende-se que será mais apropriado designar esta abordagem de “economia pública”. Alguns autores referem-se a ela como *orthodox public economics* (p. ex., THOMAS, 2019, p. 13) e uma vez que será contraposta à abordagem *public choice* (que neste estudo é traduzida por “escolha pública”), usa-se a expressão mais simplificada “economia pública”.

lidade principal o mercado, servindo o Estado para corrigir as ineficiências que nele possam surgir. Pressupõe-se que o Estado, ou mais precisamente os seus agentes, atuam na prossecução do interesse público quando intervêm no mercado, o qual é assumido como uma realidade física ou virtual que congrega interações de atores racionais motivados pelo interesse próprio (*homo-economicus*). De acordo com PIGOU (1932, citado em THOMAS, 2019, p. 12), exemplos de falhas do mercado que requerem intervenção estatal são a falta de resposta do mercado à provisão de bens públicos e a existência de efeitos externos (externalidades), isto é, custos ou benefícios que afetam terceiros, não incorporados nos preços, o que origina uma ineficiente afetação de recursos.<sup>4</sup> Segundo VOLEJNÍKOVÁ / KUBA (2020), sempre que existam diferenças entre os custos privados e sociais, ou entre os benefícios privados e sociais, os mercados não estarão a afetar eficientemente os recursos, não se atingindo um ótimo de Pareto.<sup>5</sup> Além disso, a falta de uma definição clara dos direitos de apropriação ou problemas de *free-riding*<sup>6</sup> podem provocar ineficiências no mercado (SA-

<sup>4</sup> Estes conceitos estão amplamente descritos, por exemplo, em MUSGRAVE / MURGRAVE (1984) e em outros manuais de Economia Pública, que foram usados na lecionação de unidades curriculares dos cursos de Economia e de Direito nas últimas décadas do século XX. Em Portugal, *vide*, por exemplo, as “Lições de Finanças Públicas” do Professor Doutor Teixeira Ribeiro (RIBEIRO, 1997) ou o manual de “Economia Pública” do Professor Doutor António Pinto Barbosa (BARBOSA, 1997).

<sup>5</sup> Quando na sociedade não é possível melhorar a situação de alguém sem necessariamente piorar a de outrem (cfr. CULLIS / JONES, 1992, p. 8).

<sup>6</sup> Um *free-rider* é alguém que quer que os outros paguem por um bem público (no qual não há possibilidade de rejeitar quem dele possa usufruir) e que planeia usufruir do mesmo (“andar à boleia dos outros”). Se muitas pessoas na sociedade atuarem como *free-riders* o bem

MUELSON, 1954; COASE, 1960). O governo realizará políticas económicas sob a forma de impostos, subsídios, regulação ou provisão direta para eliminar as discrepâncias entre os custos (benefícios) privados e os custos (benefícios) sociais.

Outra falha do mercado advém de assimetrias de informação entre compradores e vendedores (AKERLOF, 1970, cit. in THOMAS, 2019, p. 13), que poderão ser corrigidas pelo Estado com regulação ou provisão pública de informação. As imperfeições de concorrência, em especial as situações de monopólio, constituem também uma falha do mercado que requer do Estado regulação dos preços ou a dissolução forçada de empresas que tenham abusado do seu poder de mercado (KAYSEN / TURNER, 1959, cit. in THOMAS, 2019, p. 13).

Na abordagem “economia pública” todos os modelos de correção de falhas do mercado são analisados com as ferramentas microeconómicas neoclássicas, com o foco na maximização sujeita a restrições, em situações definidas de *second best*. Para ALM / SHEFFRIN (2016), intelectualmente a literatura da tributação ótima constituiu o desenvolvimento mais relevante desta abordagem. De facto, está firmemente assente na teoria microeconómica neoclássica e o seu rigor é inquestionável, sendo que a sua generalidade fornece alguma orientação ao exercício de política económica. Todavia, todo este formalismo tem um preço: a abordagem “economia pública” apresenta bons fundamentos teóricos e generalidade nos resultados, mas a sua robustez empírica não é elevada. Ou seja, a literatura empírica está cravejada de resultados “anómalos”, isto é, não

---

público pode nunca ser provisionado. O problema é que no âmbito da escolha individual, numa análise custo-benefício, ser *free-rider* é uma opção racional. Um exemplo interessante da aplicação dos problemas do *free-riding* à escolha coletiva foi desenvolvido por OLSON (1965) no que se refere à constituição de grupos de pressão sobre os governos.

conformes com as expectativas teóricas, que é o mesmo que dizer, não coerentes com o modelo de escolha racional. É disso exemplo, o conhecido *flypaper-effect*, que revela que os fundos públicos serão gastos onde forem originalmente alocados e não serão usados de forma otimizada entre diferentes áreas do setor público. Por exemplo, os estudos empíricos indicam que os fundos transferidos de um governo central para um governo local, mesmo que não condicionados a um determinado uso, irão ter um maior direcionamento para a provisão de bens públicos locais do que seria o caso no âmbito de uma escolha racional em que os cidadãos locais afetassem diretamente os seus recursos entre bens públicos locais e bens privados. Por outras palavras, se esses fundos forem dados diretamente às pessoas da localidade, o peso dos gastos em bens públicos locais será inferior ao que existirá se os fundos forem direcionados para o governo local. Assumindo que o governo deve atuar em função das preferências dos cidadãos que governa, este resultado configura uma inconsistência.<sup>7</sup>

Outro exemplo de dissonância entre as indicações teóricas e os resultados empíricos é a ilusão da dívida pública (ilusão fiscal). De acordo com a “Equivalência Ricardiana”, é expectável que os indivíduos reajam igualmente ao aumento de impostos ou ao aumento do endividamento público, uma vez que segundo a restrição orçamental de longo prazo aumentos de endividamento público traduzem-se futuramente em aumentos de impostos. Assumindo que os indivíduos racionais são prospetivos, desde logo antecipam que os impostos vão aumentar quando aumenta o endividamento público, reagindo em termos das suas escolhas entre poupança e consumo da mesma forma que reagiriam a aumentos dos impostos.

---

<sup>7</sup> Cfr. FISHER (1982) para uma revisão sobre os resultados empíricos que evidenciam o *flypaper effect*.

Porém, os resultados empíricos mostram que na realidade os indivíduos não atuam dessa forma, não se comportando perante o endividamento público como se no futuro fossem lançados (ou aumentados) os impostos para lhe fazer face.<sup>8</sup>

Deste modo, verificou-se haver diferenças nos resultados entre os trabalhos empíricos de “economia pública” e a produção teórica. Com esta desconexão algo teria de mudar. É neste contexto algo “esquizofrénico” de disparidades entre a teoria e os resultados empíricos que a abordagem *public choice*<sup>9</sup> vai emergir.

## 2. Escolha Pública

Para THOMAS (2019) a principal crítica da abordagem “escolha pública” à “economia pública” é a falta de simetria entre o que move os atores no mercado (interesse próprio) e o que move os atores do Estado (interesse público). Será que os indivíduos se transformam quando passam da esfera do mercado para a esfera do Estado?

Segundo VOLEJNÍKOVÁ / KUBA (2020), a grande depressão dos anos 30 do século XX trouxe sérias dúvidas e insatisfação acerca dos ajustamentos entre a procura e a oferta nos mercados, defendendo-se a imposição de limites ao funcionamento do mercado e, nas versões mais extremistas, até a sua substituição. A abordagem *keynesiana* dava uma perspetiva alternativa do papel do Estado, concedendo grande relevância à sua in-

---

<sup>8</sup> Uma análise mais desenvolvida sobre a ilusão fiscal, abrangendo o *flypaper effect* e a não verificação da “Equivalência Ricardiana” pode ser vista em DOLLERY / WORTHINGTON (1996).

<sup>9</sup> Que será designada ao longo do estudo de abordagem da “escolha pública”, sendo também correntemente designada de abordagem *new political economy*, embora haja algumas diferenças entre elas (cfr. VOLEJNÍKOVÁ / KUBA, 2020, p. 5-6, sobre as diferenças entre a abordagem *public choice* e a *new political economy*).

tervenção para eliminar as flutuações da procura agregada que resultavam de falhas do mercado ou de subutilização dos recursos. A par disso, após a Segunda Guerra Mundial, a reconstrução europeia inspira-se no *keynesianismo* para colocar o Estado no centro da reconstrução e dinamização das economias europeias, alargando-se substancialmente a sua intervenção às áreas de cariz social. Os modelos de proteção social públicos expandem-se nessa altura. Resulta, assim, que em todo mundo, mas de forma especialmente elevada na Europa Ocidental<sup>10</sup>, tornou-se bem patente a expansão da dimensão do Estado, em particular nas áreas de intervenção social, o que veio motivar sérias preocupações quanto à necessidade de impor limites ao crescimento do Estado (*Leviathan literature*). De facto, em algumas economias europeias, na segunda metade do século XX, o peso da despesa pública ultrapassava 50% do Produto Interno Bruto. Autores como James Buchanan, Duncan Black, Gordon Tullock e Anthony Downs, nos finais dos anos 50 e na década de 60 do século XX, preocuparam-se com a falta de limites ao crescimento do setor público em economias de mercado e criticaram a abordagem “economia pública” pela falta de simetria entre as motivações dos privados e as dos atores do Estado.<sup>11</sup> Paralelamente ao reconhecimento de falhas do mercado, tornou-se necessário investigar a possível existência de falhas do Estado. Destarte, para SCHNELLENBACH / SCHUBERT (2014), na origem da abordagem *public choice* há uma chamada a um alinhamento dos pressupostos motivacionais da ação política com os da ação mercantil. Ou seja, haveria que assumir que as pessoas procuram maximizar a sua utilidade subjetiva (interesse pró-

---

<sup>10</sup> Na Europa Oriental dominava o modelo de intervenção coletivista do Estado, relegando-se o mercado a um papel meramente secundário.

<sup>11</sup> Cfr. CRUZ, 1998)

prio) tanto no mercado (consumidores e produtores) como no domínio político (votantes, políticos, burocratas, ou grupos de pressão). Assim, para BUCHANAN (2002, cit. in VOLEJNÍKOVÁ / KUBA, 2020, p. 4), o indivíduo que age na esfera do Estado não é diferente do indivíduo que atua na esfera privada. Além disso, esta perspectiva de estudo da intervenção do Estado procurou responder a vários problemas que a abordagem “tradicional” não conseguia explicar, designadamente a “Impossibilidade de Arrow”<sup>12</sup>, ou seja, a incapacidade de se formular uma função agregada de bem-estar social, significando isso a não garantia de que a escolha pública cumpre os requisitos da escolha racional (falha da intervenção do Estado). O estudo de Arrow revelou ser possível (quicá provável) que a agregação das preferências individuais não desse origem a uma escolha pública racionalmente ótima, isto é, maximizadora do bem-estar social.

A abordagem “escolha pública” veio demonstrar que se se assumir que o indivíduo na sua participação em decisões coletivas se comporta do mesmo modo que na esfera privada, chega-se a conclusões e resultados quanto ao comportamento do Estado diferentes dos da abordagem “economia pública”, em que o Estado era assumido como um ator benevolente e onisciente. Todavia, a nova abordagem não rompeu com os conceitos de ator racional e com a metodologia neoclássica. Como indica SIRŮČEK (2001, cit. in VOLEJNÍKOVÁ / KUBA, 2020, p. 4), transferiu o *homo-economicus*, maximizador de utilidade, para o campo da política, rejeitando a “mudança misteriosa” do indivíduo para um ser altruísta (centrado no interesse público) quando transita para a esfera política. Isto sem colocar em causa que no âmbito da política o interesse público deve ser um objetivo institucional, sujeitando-se os atores políticos a restrições, normas e escrutínio público que os façam não divergir no seu

<sup>12</sup> Cfr. ARROW (1963).

comportamento dos fins do Estado. O campo da abordagem “escolha pública” é precisamente estudar os “desvios” da escolha pública às preferências da sociedade e explorar as restrições a implementar (limites) às falhas do Estado. De acordo com LOUŽEK (2017, cit. in VOLEJNÍKOVÁ / KUBA, 2020, p. 4), a teoria da escolha pública tornou-se uma versão especial da teoria da escolha racional aplicada à política (ao “mercado político”). Segundo a mesma, os políticos e os burocratas respondem às necessidades da sociedade nas suas funções ao serviço do Estado imbuídos de diversos objetivos, que passam por prosseguir o interesse público, mas também o interesse próprio.

A abordagem “economia política” trata o processo político como exógeno; a “escolha pública” internaliza o processo político na análise económica com base na racionalidade individual. Poder-se-á dizer que a abordagem “escolha pública” permite ultrapassar a “ignorância do sistema político” persistente na teoria económica neoclássica tradicional (VOLEJNÍKOVÁ / KUBA, 2020, p. 4).

Na teoria da escolha pública os objetivos dos políticos eleitos são a reeleição (ou o acesso a cargos bem remunerados no setor privado após a política<sup>13</sup>) e dos burocratas são os benefícios associados ao cargo que desempenham (mais recursos, maior dimensão dos serviços de que são responsáveis, prestígio, progressão na carreira<sup>14</sup>) e é isso que os guia na formulação de políticas (lado da oferta no “mercado político”). Por sua vez, assume-se que os votantes (individualmente, ou agregados em grupos de interesse) avaliam as propostas das diferentes alternativas políticas, tendo em conta os benefícios (utilidade esperada) que as mesmas lhes conferem e decidem votar, ou alocar outros recursos, como tempo ou dinheiro, na

<sup>13</sup> Cfr. BALEIRAS / COSTA (2004).

<sup>14</sup> Cfr. NISKANEN (1971).

que lhes proporciona um maior valor líquido, tendo em conta os custos de participação e os benefícios das políticas (lado da procura no “mercado político”). Neste modelo de escolha de votantes, políticos e de burocratas assume-se que as preferências obedecem aos pressupostos da racionalidade e do interesse próprio (ALM / BOURDEAUX, 2014).

A abordagem “escolha pública” evoluiu na sua abrangência para o que se denominou de “nova economia política” conjugando a teoria da escolha pública com a “economia constitucional”<sup>15</sup>, com a teoria da “ação coletiva”<sup>16</sup> e com a “nova economia institucional”<sup>17</sup>. De acordo com VOLEJNÍKOVÁ / KUBA (2020), os conceitos económicos que mais contribuíram para a *new political economy* foram as expectativas racionais, a teoria de jogos, o modelo do agente-principal e o conceito de custos de transação.

Como já referido, a “escolha pública” e a “nova economia política” incluem simetria motivacional, pois tanto no mercado como na esfera política assume-se que os indivíduos fazem escolhas racionais focadas no interesse próprio. Todavia, como afirmou BRENNAN (2008, cit. em SCHNELLENBACH / SCHUBERT, 2015, p. 395), a simetria motivacional não se traduz necessariamente em simetria comportamental, dados os baixos incentivos existentes para investir numa tomada de decisão racional no campo da escolha coletiva. Os votantes, políticos e burocratas que participam no processo político sabem que os custos e benefícios das suas decisões atingem sobretudo terceiros, o que não é o caso dos decisores no mercado, pelo que se espera maior irracionalidade na esfera política do

---

<sup>15</sup> Inicialmente desenvolvida por James Buchanan e Gordon Tullock, entre outros.

<sup>16</sup> Inicialmente desenvolvida por Mancur Olson.

<sup>17</sup> Inicialmente desenvolvida por Douglass North.

que no mercado. Como indicam LUCAS / TASIĆ (2015), os atores políticos têm menos a perder do que os consumidores, investidores e outros participantes no mercado quando tomam “más” decisões. Isto é especialmente válido para os votantes, cujo comportamento individual irracional pode levar a resultados coletivos catastróficos, pois o *feedback* individual e os mecanismos de aprendizagem na política são mais fracos e indiretos do que no mercado. Surge assim o reconhecimento de que os pressupostos de racionalidade comportamental podem também constituir uma limitação à compreensão da atuação do Estado. De facto, tem vindo a ser comprovado que os indivíduos frequentemente se comportam de forma inconsistente com o que seria previsível de acordo com o modelo de escolha racional<sup>18</sup>, o que faz com que também na abordagem “escolha pública” persista uma dissonância entre as previsões teóricas e os resultados empíricos.

### 3. Economia Pública Comportamental

Como mencionado atrás, o modelo neoclássico de comportamento humano baseia-se em vários pressupostos: os indivíduos são racionais, têm uma força de vontade ilimitada e atuam apenas no interesse próprio. Para ALM / SHEFFRIN (2016), estes pressupostos são um bom ponto de partida para a análise do comportamento individual, mas há cada vez mais evidência de que são representações imprecisas e irrealistas de muitos, talvez da maioria, dos indivíduos. TVERSKY / KAHNEMAN (1974, cit. em THOMAS, 2019, p. 11) colocaram em causa os pressupostos cognitivos do modelo racional neoclássico. Estes autores argumentaram que as heurísticas empregadas pelos indivíduos quando tomam decisões sob condições de

---

<sup>18</sup> Cfr. KAHNEMAN (2003).

incerteza introduzem vieses comportamentais que levam a erros cognitivos sistemáticos.

Com a influência da Psicologia<sup>19</sup>, tem sido demonstrado pela *Behavioral Economics*<sup>20</sup>, que os indivíduos são afetados pela forma como as escolhas são enquadradas (*framed*), isto é, os seus pontos de referência, a aversão às perdas, o enviesamento do ponto de partida (*status quo*) e outros desvios cognitivos que limitam a capacidade para perceber bem e avaliar os verdadeiros custos e benefícios das alternativas. Daí que tomam decisões diferentes das que se esperariam num contexto puramente racional. As pessoas sofrem de ilusão fiscal, tendência para dar saliência a determinados aspetos, sobrepeso de probabilidades, limites ao autocontrolo e não são apenas motivadas pelo interesse próprio, mas também por noções de justiça, altruísmo, reciprocidade, empatia, simpatia, confiança, culpa, vergonha, moralidade, alienação, patriotismo, costumes sociais, normas sociais e outros elementos psicossociais (ALM / SHEFFRIN, 2016).

A Economia Comportamental quando aplicada ao papel do Estado na economia abre novas justificações para a intervenção governamental nos mercados, para além das tradicio-

---

<sup>19</sup> Com base nos trabalhos dos psicólogos Amos Tversky e Daniel Kahneman e dos economistas Richard Thaler e George Lowenstein emergiu um novo campo disciplinar na ciência económica – a *Behavioral Economics* – que abandonou alguns pressupostos tradicionais da racionalidade, como a teoria da utilidade esperada, substituindo-os por teorias alternativas, como a teoria da aversão às perdas, mais relacionadas com observações psicológicas empíricas. A incorporação de investigadores da área da Psicologia coincidiu com um movimento para integrar na ciência económica a investigação experimental em laboratório, assim como o trabalho de campo, o que permitiu à *Behavioral Economics* ganhar maturidade, tornando-se inevitável a sua aplicação à intervenção do Estado.

<sup>20</sup> Doravante designada por Economia Comportamental.

nais falhas do mercado. Sempre que os indivíduos devido a limitações cognitivas ou vieses comportamentais não tomam decisões ótimas em mercados que de outro modo funcionariam sem falhas, poderá haver ganhos de bem-estar com a intervenção do Estado, se esta ajudar a melhorar as escolhas dos indivíduos. A governação pode corrigir os efeitos dos vieses cognitivos individuais e guiar (*nudge*) as escolhas individuais para que melhorem o bem-estar coletivo. O estudo da intervenção estatal numa sociedade onde o comportamento individual é afetado por vieses cognitivos é comumente designado de “economia pública comportamental” (*behavioral public economics*). Esta abordagem, tal como a “economia pública” assume que o Estado é benevolente e onisciente (na esfera do Estado não há vieses cognitivos, pelo que é uma abordagem assimétrica). O que separa esta perspetiva da abordagem “economia pública” é a admissibilidade de uma nova falha de mercado, que se traduz na influência dos vieses cognitivos nas escolhas de mercado.

A disciplina Economia Comportamental tende a focar-se nos processos mentais dos indivíduos. KAHNEMAN (2003) no seu discurso a propósito da receção do Prémio Nobel da Economia reiterou os ensinamentos desenvolvidos pela sua pesquisa, indicando que a mente humana é composta por dois sistemas informacionais: o sistema racional (sistema 2) e o sistema intuitivo (sistema 1). Este é menos consistente e mais propenso ao cometimento de erros do que o sistema 2, o qual implica mais esforço de processamento (é mais lento) do que o sistema 1 (que é mais rápido). Ambos os sistemas tendem a ser usados por todas as pessoas, embora em diferente grau. O raciocínio é feito deliberadamente e com esforço (sistema 2), mas os pensamentos intuitivos vêm espontaneamente à mente, sem qualquer busca consciente ou computação e sem esforço (sistema 1). A observação do comportamento humano

tem demonstrado que a maior parte dos pensamentos e ações são normalmente intuitivos. De facto, a capacidade humana para esforço mental é limitada, sendo que os processos que exigem esforço tendem a interferir uns com os outros, enquanto os processos que não exigem esforço não causam sofrimento nem interferências quando combinados com outras tarefas. Enfim, os indivíduos perante uma multiplicidade de decisões que enfrentam diariamente tendem a responder muitas vezes de forma intuitiva e não têm capacidade para usar o sistema 2 em grande parte das suas escolhas, o que se traduz em vieses cognitivos, resultantes da necessidade de simplificar e reduzir o esforço na tomada de decisão. CONGLETON (2019) confirmou que a abordagem psicológica do comportamento humano inclui a possibilidade de planificação racional e tomada de decisão racional (escolhas usando o sistema 2), mas sublinha a grande frequência de padrões de escolha irracionais ou inconsistentes (escolhas usando o sistema 1).

GOFEN / MOSELEY / THOMANN / WEAVER (2021, p. 638-639) resumiram os vieses cognitivos que têm sido evidenciados na literatura da Economia Comportamental e que influenciaram a formulação de políticas corretivas no âmbito da abordagem “economia pública comportamental”. Estes autores indicaram os tipos de comportamento, os mecanismos causais e efeitos (quadro 1).

**Quadro 1 – Vieses comportamentais**

<b>Comportamento</b>	<b>Mecanismos causais e efeitos</b>
Aversão às perdas	Indivíduos sobrevalorizam perdas em relação a ganhos comparáveis e tendem a ser avessos ao risco, exceto quando estão no “domínio das perdas”, onde alguma perda é inevitável.

<b>Comportamento</b>	<b>Mecanismos causais e efeitos</b>
Efeitos de dotação	Os indivíduos valorizam as coisas que já possuem em relação a alternativas potenciais.
Desconsideração do custo de oportunidade	Falta de atenção aos retornos de alternativas políticas que não são explicitamente apresentadas ou destacadas.
Comportamento guiado por heurística	Raciocínio causal simplificado que reduz custos e esforço para tomar uma decisão.
Efeitos de ancoragem ( <i>status quo</i> ) e enquadramento	Vieses cognitivos que influenciam a tomada de decisão com base na magnitude inicial (ancoragem) ou atributos positivos ou negativos (enquadramento) associados a uma opção.
Dissonância cognitiva, viés de confirmação e raciocínio motivado	Stress psicológico resultante de manter mentiras contraditórias, que os indivíduos procuram resolver em parte, buscando e dando maior credibilidade a informações que confirmam as suas crenças mais profundamente arraigadas e altamente valorizadas.
Preferências temporais inconsistentes e miopia	Os indivíduos valorizam mais os retornos positivos e negativos do presente do que os que acontecem no futuro, especialmente num futuro distante.
Procrastinação	Atrasos em ações custosas ou difíceis resultantes do viés pelo presente.
Comportamentos habituais	Comportamento que se repete porque é percebido como fácil e confortável, geralmente como resultado da repetição.
Fatalismo	Crença de que as ações de um indivíduo não terão um impacto substancial nos resultados de modo a afetar positivamente o seu bem-estar.
Satisfatório	Os indivíduos contentam-se com soluções que produzem resultados satisfatórios, em vez de continuar a procurar soluções ótimas.

<b>Comportamento</b>	<b>Mecanismos causais e efeitos</b>
Pensamento grupal na tomada de decisão	Consideração e ponderação insuficientes de alternativas para manter a coesão ou unanimidade do grupo.
Seguimento de normas descritivas	Os indivíduos seguem o padrão predominante de comportamento em vez do que acreditam ser o comportamento eticamente adequado.
Estereótipos	Percepções relativamente fixas e excessivamente generalizadas de uma classe de pessoas que condicionam todas as pessoas desse grupo.
Efeitos de fadiga	Aumento do stress e redução do cumprimento das obrigações políticas em resultado da exposição prolongada a um conjunto de consequências adversas.
Efeitos de contágio	Tendência dos indivíduos para copiar o comportamento dos outros, especialmente aqueles com quem têm laços estreitos.
Comportamento de resistência	Recusa em cumprir uma política devido a oposição à autoridade que a impõe.

Fonte: GOFEN / MOSELEY / THOMANN / WEAVER (2021, p. 638-639).

A lista apresentada não é exaustiva, mas apresenta os vieses mais referidos na literatura da Economia Comportamental. MADRIAN (2014) com base em CONGDON *et al.* (2011, cit. em MADRIAN, 2014, p. 664) aglomera os vieses cognitivos em três categorias: otimização imperfeita; autocontrolo limitado, preferências anómalas. De acordo com o autor, a otimização imperfeita ocorre porque as pessoas têm uma capacidade de atenção limitada e não conseguem focar-se em toda a informação relevante para todas as decisões que têm de tomar. Têm limites na sua capacidade computacional, o que as leva a aplicar heurística simplificativa ou a intuição que não exigem esforço (sistema 1) a problemas de escolha complicados.

O autocontrolo limitado manifesta-se na discrepância entre as intenções e o comportamento, ou seja, planeia-se fazer algo e acaba-se fazendo algo diferente. Os indivíduos procrastinam, as suas escolhas dependem do seu estado emocional e pequenas barreiras tornam-se de facto graves entraves à ação.

Por fim, as preferências dos indivíduos dependem muitas vezes dos contextos em que vivem, daí que têm um viés a favor do *status quo*. As suas escolhas são também sensíveis à forma como as decisões são enquadradas e avaliam os resultados não em termos absolutos, mas relativamente a pontos de referência endógenos. Além disso, as preferências dos indivíduos incorporam os interesses dos outros. As pessoas preocupam-se com os outros, em especial com os que pensam da mesma maneira, aderem a normas sociais e dão relevância à justiça distributiva. Em acréscimo, têm um viés pelo presente, ou seja, uma tendência para sobrepesar menos o futuro em relação aos resultados imediatos. Isso pode levar a decisões no momento presente que reduzem o bem-estar futuro e que depois causam arrependimento. As pessoas são também mais sensíveis a perdas do que a ganhos de igual magnitude (duas vezes mais, segundo a *prospect theory*<sup>21</sup>) e os ganhos e as perdas são avaliados relativamente a um ponto de referência endogenamente escolhido (KAHNEMAN / TVERSKY, 1979, cit. in MADRIAN, 2014, p. 676).

Uma consequência natural destes vieses é a possibilidade de afetarem os comportamentos, influenciando a forma como as propostas políticas são apresentadas: se como perdas ou como ganhos. Por exemplo, uma área na “economia pública comportamental” de aplicação do estudo destes vieses é a área fiscal. Um ponto de referência natural para os contribuintes no momento da declaração de impostos é se devem pagar impostos adicionais (em relação ao montante que já foi recolhido)

---

<sup>21</sup> Cfr. KAHNEMAN (2003, p. 1454 e ss.).

ou se devem esperar um reembolso. Uma implicação política óbvia do viés às perdas é levar a uma estratégia política de arrecadação de impostos que se baseie na retenção excessiva seguida de restituições no momento da declaração de impostos, aumentando com isso a *compliance* fiscal e o total de impostos arrecadados. De facto, em contextos em que os incentivos são potencialmente uma forma efetiva de mudar comportamentos, a Economia Comportamental pode providenciar indicações sobre como formular incentivos que tenham uma eficácia máxima. Um outro exemplo são as lotarias fiscais, como a que existe em Portugal, que podem ser mais eficazes na *compliance* fiscal do que benefícios fiscais de pequena magnitude, considerando que os indivíduos na sua tomada de decisão tendem a sobrepesar baixas probabilidades de ganhos elevados e a desconsiderar elevadas probabilidades de ganhos pequenos. Isso implica que se houver dois pagamentos de valor esperado equivalente, um pagamento baixo garantido e um pagamento muito maior, mas com uma baixa probabilidade de ocorrer, o último será preferido, porque os indivíduos sobrepesam a baixa probabilidade do pagamento incerto, focando-se essencialmente no grande valor, atuando como se a probabilidade de o receber fosse maior do que efetivamente é.<sup>22</sup>

Segundo, MADRIAN (2014), o momento em que ocorrem os pagamentos de incentivo também pode impactar na sua eficácia em alterar o comportamento, pois tendo em conta o viés para o presente, os incentivos temporalmente mais pró-

---

<sup>22</sup> Todavia, no que se refere à lotaria fiscal, a evidência não é clara na indicação de que a lotaria fiscal portuguesa é mais eficaz para aumentar o cumprimento das obrigações fiscais do que benefícios fiscais de pequena magnitude garantidos. Para aprofundamento *vide* WILKS / CRUZ / SOUSA (2019).

ximos terão um maior impacto do que os que ocorrem no futuro, ainda que com um montante superior.

Como se vê, a abordagem “economia pública comportamental” dedica-se em grande parte a propor políticas para guiar o comportamento dos indivíduos, incentivando-os a mudar o comportamento no mercado na presença de falhas de decisão racional. A literatura existente tem demonstrado que os incentivos têm maior impacto na mudança de comportamento quando são formulados de forma simples, ligados a resultados controláveis e quando reforçam aquilo que os indivíduos já querem fazer. Além disso, é importante ter em atenção que os incentivos financeiros podem colidir com motivações intrínsecas. Por exemplo, ainda relativamente às lotarias fiscais, proporcionar ganhos financeiros para que os indivíduos paguem impostos pode colidir com as motivações intrínsecas dos indivíduos relativamente à moralidade fiscal, altruísmo e sentimentos de justiça.<sup>23</sup>

A *compliance* fiscal tem sido um campo de grande aplicação da “economia pública comportamental”. A *tax compliance* é configurada num modelo de escolha racional, baseado na economia do crime, aplicado primeiramente por ALLINGHAM / SANDMO (1972, cit. em ALM / BOURDEUAX, 2014, p.18). Segundo o mesmo, um ator racional maximizará a utilidade esperada do “jogo” de evasão fiscal contrapondo os benefícios de uma evasão bem-sucedida com os custos de ser detetado e punido. Decidirá pagar pelo medo de ser detetado e penalizado por não reportar o seu rendimento (incentivo da dissuasão). Segundo este modelo, o cumprimento das obrigações fiscais dependerá das taxas de auditoria fiscal e das penalidades. Todavia,

---

<sup>23</sup> Cfr. CRUZ / WILKS / SOUSA (2021); e CRUZ / SOUSA / WILKS (2022) a propósito das motivações cívicas para cumprimento das obrigações fiscais.

tornou-se claro para muitos observadores que a *compliance* não consegue ser explicada unicamente pelas razões apontadas pelo modelo de atuação racional. A percentagem de rendimentos que são auditados nos países é muito baixa, abrangendo normalmente menos de 1% do rendimento. Também as penalidades raramente excedem o montante de impostos não pagos e a imposição de penalidades é relativamente rara. Isto sugere que, tendo em conta as variáveis relevantes para a decisão de evasão fiscal, o volume de evasão fiscal deveria ser muito maior. Segundo ALM / BOURDEAUX, (2014), se se tiver em conta como única explicação o modelo racional de evasão fiscal a questão importante será perceber porque é que as pessoas pagam impostos e não porque é que as pessoas cometem evasão fiscal. Para estudar o fenómeno realizaram-se experiências laboratoriais e vários argumentos da “economia pública comportamental” foram aduzidos ao modelo racional de evasão fiscal. FRIEDLAND / MAITAL / RUTENBERG (1978, cit. em ALM / BOURDEAUX, 2014, p. 24) configuraram grande parte das experiências realizadas. Em termos gerais as experiências ocorreram em laboratório controlado tendo sido informado aos participantes na experiência de que deveriam sentir-se livres para obter o máximo rendimento possível. No início de cada rodada, cada indivíduo recebeu rendimento e deveria decidir quanto relatar. Os impostos seriam pagos com alguma taxa sobre todos os rendimentos declarados, mas não sobre os rendimentos subdeclarados. No entanto, a subnotificação seria descoberta com alguma probabilidade e o sujeito deveria então pagar uma multa por impostos não declarados. Este processo foi repetido num determinado número de rodadas. Ao término da experiência, cada sujeito receberia uma quantia (os ganhos acumulados) que dependem de seu desempenho durante a experiência. Várias mudanças de política foram introduzidas, nomeadamente mudanças nas probabilida-

des de auditoria ou regras de auditoria, nas taxas de penalidade, nas taxas de impostos, na provisão de bens públicos, em instituições que afetam a equidade tributária ou normas sociais. Os resultados não descartaram completamente o modelo de escolha racional, pois demonstrou-se que uma mais elevada probabilidade de ser auditado levaria a maior *compliance*, assim como um nível agravado de penalidades. Além disso, ficou claro que um nível superior de taxas de imposto leva a um menor cumprimento fiscal. Todavia, os aspetos relacionados com os vieses comportamentais também se revelaram importantes. Muitos indivíduos sobrepesaram a possibilidade de uma auditoria, o que levou a maior *compliance* do que a que existiria segundo o modelo racional de utilidade esperada. Também as normas sociais se revelaram significativas. Por exemplo, ALM / JACKSON / MCKEE (1993, cit. em ALM / BOURDEUAX, 2014, p.25) demonstraram que o governo pode densificar a norma social, aumentando assim a *compliance*, se possibilitar que os indivíduos se pronunciem através do voto sobre como deve ser usada a receita fiscal. Ficou também evidente que a imposição de políticas impopulares reduz o cumprimento fiscal. De acordo com ALM / BOURDEUAX (2014), há também resultados que mostram que se os impostos forem percebidos como injustos haverá menos *compliance*, assim como se os indivíduos perceberem que os seus “vizinhos” não pagam impostos, ou se houver pouca “simpatia” ou “empatia” relativamente ao governo ou aos decisores políticos. No global, os estudos revelam que o cumprimento das obrigações fiscais é guiado por outras considerações comportamentais para além das motivações financeiras ou a dissuasão penal.

RIEDL (2010) refere que a abordagem “economia pública comportamental” também se debruça sobre o problema da ilusão fiscal. Por exemplo, o imposto sobre o valor acrescentado (IVA) é para muitos consumidores uma parte do preço do

produto, não havendo uma fácil identificação por parte do consumidor do custo fiscal. Esta ilusão facilita ao governo aumentar o IVA em vez dos impostos diretos, uma vez que a reação dos votantes será menos efetiva. CHETTY / LOONEY / KROFT (2009, cit. em RIEDL, 2010, p. 81) realizaram uma experiência de campo numa mercearia onde, num dado momento, o imposto sobre as vendas foi destacado, mostrando-o explicitamente na etiqueta de preço, enquanto em outro momento apenas o preço com impostos incluídos foi mostrado. O estudo constatou uma redução significativa de 8% nas receitas de compras quando o imposto foi destacado. Esse efeito de saliência foi corroborado com dados empíricos de campo usando variações de impostos sobre a cerveja entre diferentes Estados dos EUA. Uma conclusão importante é que é crucial distinguir entre elasticidades tributárias e elasticidades de preços quando se pensa em política tributária; uma distinção que não é necessária na abordagem “economia pública”. Outros exemplos de impostos ocultos são os impostos sobre o rendimento retidos na fonte, que fazem as pessoas pensarem que o dinheiro transferido para a autoridade tributária não é seu e os impostos sobre o rendimento das pessoas coletivas que fazem as pessoas acreditarem que os acionistas pagam o imposto, embora possa ser principalmente o fator trabalho que realmente suporta a carga tributária. Nos exemplos mencionados, a falta de identificabilidade torna os impostos, bem como um eventual aumento dos mesmos, mais aceitáveis do que seriam no caso de maior visibilidade.

No que se refere aos bens públicos a “economia pública comportamental” dá novas orientações para a intervenção governamental, mostrando que o *free-riding* pode não ter um impacto tão grande como é esperado no modelo de atuação racional. De facto, o modelo de SAMUELSON (1954) concluía que o equilíbrio Nash na provisão de bens públicos se carateri-

zaria por zero contribuições voluntárias, havendo *free-riding* por parte dos indivíduos, que esperariam “ir à boleia” das contribuições dos outros. Todavia, há imensos exemplos da vida corrente em que os indivíduos contribuem voluntariamente com dinheiro para a provisão de bens públicos (trabalho voluntário, doações de caridade, etc.) A Economia Comportamental demonstrou com experiências de laboratório a possibilidade de contribuições voluntárias. ALM / BOURDEUAX (2014, pp. 13-14) descrevem o tipo de experiências realizadas. Os participantes foram dotados de montantes de dinheiro (moeda virtual) e isolados uns dos outros. A cada sujeito foram oferecidos dois “investimentos” possíveis, um em um bem privado e outro em um bem público. O investimento no bem privado dava retornos maiores para cada indivíduo, mas o investimento no bem público oferecia retorno maior considerando todos os membros do grupo; ou seja, o investimento em bem público era não-rival (porque todos os membros do grupo obtinham o mesmo benefício da contribuição de qualquer membro) e não-excludente (porque os sujeitos ainda que não contribuíssem para o investimento em bem público receberiam o mesmo retorno do grupo). Aos participantes foi pedido para escolherem uma alocação do seu dinheiro entre os investimentos. Como o retorno social total é maior para o bem público do que para o bem privado, o resultado socialmente eficiente seria que todos contribuíssem plenamente para o bem público. No entanto, cada indivíduo tinha um incentivo para manter todo o seu dinheiro, porque o investimento em bem privado seria maximizado e não seria excluído do acesso ao retorno do bem público se os outros para ele contribuíssem. O jogo foi repetido em diversas rodadas e o nível de contribuições reais foi comparado com a previsão de equilíbrio de Nash (contribuições zero) e o resultado socialmente eficiente (contribuições na totalidade

para o bem público). Existem inúmeras variantes deste jogo (por exemplo, jogo único *versus* jogos repetidos, mecanismos compatíveis com incentivos, participantes experientes *versus* inexperientes, grupos pequenos *versus* grandes, sem comunicações *versus* possibilidade de comunicação entre os indivíduos). Todas estas experiências visaram responder à questão central da provisão de bens públicos: quanto estariam as pessoas dispostas a contribuir para um bem público? LEDYARD (1995, cit. em ALM & BOURDEUAX, 2014, p.14) concluiu que os resultados das várias experiências, embora muitas vezes contraditórios, sugerem que é frequente a ocorrência da contribuição para o bem público, às vezes em quantidades significativas, apesar das previsões padrão de *free-riding*. Os resultados indicam também a existência de diferenças significativas entre os indivíduos nas contribuições, sugerindo que são motivados por considerações diferentes. Concluiu-se que nas rodadas iniciais os participantes contribuem a meio caminho entre o nível socialmente eficiente e o nível zero, mas as contribuições diminuem com um maior número de rodadas, tendendo a estabilizar em níveis acima zero. As contribuições dependeram de fatores como a comunicação face a face, a possibilidade de visualizar fotos dos participantes (beleza, simpatia) e a divulgação das contribuições de outras pessoas.

Estes são apenas alguns exemplos de como a Economia Comportamental contribuiu para o estudo da intervenção do Estado, auxiliando no desenho de ações governamentais para melhorar o bem-estar social. Os políticos podem reformular as escolhas políticas para ajudar os eleitores a fazer escolhas “melhores”, como foi sugerido por THALER /SUNSTEIN (2008, cit. em ALM / BOURDEUAX, 2014, p. 27) Essa estratégia levanta a questão do paternalismo, mas geralmente é fundamentada na ideia de que os decisores políticos estão focados no que

acreditam ser o melhor resultado para os eleitores (intervenção benevolente do Estado).<sup>24</sup>

Em suma, a “economia pública comportamental” trouxe um contributo válido para a formulação de políticas que corrijam falhas do mercado imanescentes de irracionalidade comportamental. Todavia, a crítica da abordagem “escolha pública” à “economia pública” é aplicável também à “economia pública comportamental”: o facto de os decisores políticos e os burocratas continuarem desprovidos de interesse próprio, mantendo-se uma assimetria de tratamento entre a esfera privada e a pública. Mais, com a “economia pública comportamental” a assimetria aumenta, pois à diferença no tipo de interesse motivador acresce a diferença comportamental, pois admite-se vieses à racionalidade nos atores de mercado, mas não nos que atuam na esfera pública, o que configura assimetria comportamental. A abordagem “economia pública comportamental” reforça a omnisciência dos decisores políticos como “peritos”, ou seja, especialistas numa dada área de intervenção estatal e, por isso, menos sujeitos a cometer erros do que o cidadão médio. Não é, portanto, surpreendente, que com o desenvolvimento da “economia pública comportamental” tenha emergido em contraponto a abordagem *behavioral public choice*<sup>25</sup>, que veio defender a simetria de interesses e a necessidade de se investigar a existência ou não de simetria comportamental entre os indivíduos que atuam na esfera pública e os que atuam no mercado.

---

<sup>24</sup> Assim se justificará, por exemplo, a tributação do tabaco, do álcool e também a legislação de proteção dos consumidores, ou de proibição do uso de drogas, que pretendem “salvar as pessoas” da sua própria irracionalidade.

<sup>25</sup> Doravante designada por “escolha pública comportamental”.

#### 4. Escolha Pública Comportamental

SCHNELLENBACH / SCHUBERT (2015) indicam que para explicar o comportamento individual na política devem ser usados os mesmos pressupostos que são usados para explicar o comportamento no mercado. Se se assume que os vieses comportamentais afetam os indivíduos no mercado, o mesmo deve ser pressuposto para os decisores políticos. Como mencionado atrás, a abordagem “economia pública comportamental” acrescentou à abordagem “economia pública” novas razões para o Estado intervir, tendo em conta os problemas cognitivos dos indivíduos no setor privado em contraponto com o “saber” dos “peritos”, ou seja, a racionalidade dos decisores políticos e burocratas. THOMAS (2019) adverte que se considerarmos a possibilidade de os “peritos” também serem afetados pelos vieses comportamentais, as orientações de intervenção do Estado preconizadas pela abordagem “economia pública comportamental” poderão ser questionadas. A possibilidade de manipulação pelos “peritos”, a captura dos votantes com base na sua ignorância, o exercício de más políticas devido a desvios à racionalidade motivados, por exemplo, pela fixação no *status quo*, ou num dado enquadramento ou pela subordinação ao pensamento grupal, podem tornar a intervenção estatal altamente prejudicial para o bem-estar social. Ou seja, as irracionalidades dos indivíduos na esfera privada (consumidores<sup>26</sup>) podem ser alavancadas pela atuação dos políticos em favor do interesse próprio ou dos interesses dos grupos de pressão, mas agora com uma amplitude maior por via dos seus próprios vieses comportamentais.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> Que também são eleitores.

<sup>27</sup> Seria, por exemplo, o caso de o decisor político querer ver aprovada uma dada proposta ideológica e conseguir formulá-la de modo que

Se os participantes do mercado cometem erros sistemáticos do ponto de vista da escolha racional e sofrem de várias limitações cognitivas, porque não acontecerá o mesmo aos decisores políticos? A abordagem “escolha pública comportamental” contempla tal possibilidade, constituindo-se como uma análise económica do comportamento na arena política, com grande influência da Psicologia. Para LUCAS / TASIĆ (2015) esta perspetiva define-se como o estudo da irracionalidade dos atores políticos, incluindo votantes (procura no “mercado político”) e decisores políticos e burocratas (oferta no “mercado político”). Neste contexto, irracionalidades significam vieses sistemáticos relativamente às expetativas racionais. Destarte, o foco da abordagem “escolha pública comportamental”, tal como da “escolha pública”, fixa-se nas falhas do Estado, só que com um espectro mais abrangente, porque inclui as falhas de racionalidade do Estado. De facto, esta perspetiva estende os resultados da Economia Comportamental para a esfera da atuação do Estado. Isto significa que muitos dos vieses listados no quadro 1 não são apenas experienciados pelos indivíduos no mercado, mas também pelas pessoas como eleitores e como decisores políticos e burocratas.

Para VISCUSI / GAYER (2015) é uma questão fundamental perceber se os indivíduos como decisores privados atuando no mercado são mais ou menos propensos a vieses comportamentais do que os decisores políticos que regulam a economia, quer o façam através de criação de legislação, quer através de políticas que guiem e orientem (*nudges*) os indivíduos a escolher soluções melhores do ponto de vista do bem-estar social. Estes autores consideram que há duas razões principais para que remédios regulatórios prescritos pela “economia pública

---

a sua não aprovação induza um forte sentimento de perda nas pessoas, aproveitando o viés do sobrepeso dado às possibilidades de perda.

comportamental” não sejam ou não conduzam ao ótimo. A primeira é que os reguladores não são imunes aos vieses comportamentais. A segunda é que os decisores políticos estão sujeitos ao interesse próprio e podem aproveitar-se das fragilidades dos vieses comportamentais dos eleitores para obterem mais poder político ou para favorecer os interesses privados de grupos de pressão em detrimento do interesse público.

LUCAS / TASIĆ (2015) explicam que as pessoas têm menos incentivo para se comportar racionalmente na qualidade de atores políticos do que na qualidade de atores do mercado. As eleições raramente são decididas por um único voto, pelo que os eleitores têm poucos motivos para levá-las a sério. Além disso, os eleitores, políticos e burocratas que participam do processo político sabem que os custos e benefícios das suas decisões recaem em grande parte sobre os outros. Assim, têm menos em jogo do que os consumidores, investidores e outros participantes do mercado que tomam decisões que os afetam primordialmente. Também VISCUSI / GAYER (2015) aderem a estes argumentos. Acrescentam que os decisores privados têm incentivos mais fortes para adquirir informações, gastando tempo e dinheiro para superar vieses comportamentais, uma vez que os custos pessoais para um cidadão que toma uma má decisão no mercado são maiores do que os custos pessoais para o regulador quando formula uma má política. Além disso, se uma política tem custos altos, mas difusos, e benefícios baixos, mas concentrados<sup>28</sup>, os incentivos mais fortes de poucos podem ter maior influência do que as preferências de muitos, possivelmente levando a políticas ineficientes. Esta tendência sugere que as

---

<sup>28</sup> Como no caso de uma política de liberalização do comércio que melhora os benefícios líquidos, mas o faz providenciando pequenos benefícios a muitos consumidores enquanto os custos estão concentrados em alguns produtores.

políticas governamentais destinadas a lidar com a manipulação deliberada da arquitetura de escolha que ocorre no mercado também são propensas à manipulação deliberada pelos reguladores, de uma forma que leva a resultados abaixo do ótimo.

Considerando que os políticos têm poucos incentivos para se comportar racionalmente, a irracionalidade será comum na política, o que pode ter um efeito negativo na produção de legislação.<sup>29</sup> De facto, as falhas de racionalidade levam a que frequentemente quer os votantes quer os decisores políticos ignorem os custos e benefícios das políticas, focando-se em fatores que são irrelevantes para a análise racional.<sup>30</sup> Mesmo quando os atores políticos consideram os custos e benefícios erram sistematicamente ao calculá-los. Vários casos de irracionalidade identificados na literatura são exemplos de um fenómeno mais geral que os psicólogos às vezes chamam de ilusão de foco. Muitas vezes as pessoas falham ao não considerar todos os aspetos relevantes de um problema específico, aceitando passivamente o enquadramento ou a caracterização do problema que lhes é fornecido. Restringem os seus pensamentos a elementos situacionais salientes, especialmente a informações que são apresentadas explicitamente, ignorando informações relevantes que permanecem implícitas e, portanto, “fora da tela”.

MADRIAN (2014) refere que a forma como os políticos arquitetam a escolha perante os votantes pode influenciar a forma como avaliam os custos e os benefícios. Por exemplo, a literatura sobre os efeitos da ordenação de alternativas (por exemplo, a ordem de apresentação das propostas ou a ordem dos candidatos no boletim de voto em que o nome do primei-

---

<sup>29</sup> Ou de forma mais abrangente, no desenvolvimento do Direito.

<sup>30</sup> Como por exemplo, motivações ideológicas, a necessidade de tomar medidas após um evento traumático com forte incidência psicológica na comunidade, excesso de confiança, pressões grupais, etc.

ro candidato tem alguma vantagem face aos outros) tem demonstrado que estes efeitos são relevantes na escolha, quando na ótica da racionalidade não deveriam ser. Um outro exemplo de interferências de fatores que deveriam ser irrelevantes na escolha dos indivíduos é a constatação de que se preocupam não apenas com seu o próprio comportamento, mas também o avaliam num contexto social, ou seja, em termos do que os outros ao seu redor fazem e a forma como julgam as suas escolhas. Por exemplo, GERBER / ROGERS (2009, cit. em MADRIAN, 2014, p. 678) mostram que a afluência às urnas é maior quando os indivíduos são levados a acreditar que a afluência esperada será alta em vez de baixa.

Retomando a análise dos sistemas mentais, sistema 1 e sistema 2 (atrás mencionados<sup>31</sup>), os vieses que levam a um comportamento diferente do exetável do ponto de vista racional normalmente resultam de ações dominadas pelos “impulsos livres” do sistema 1, em vez do “eu consciente e racional” do sistema 2. Tendo isso em conta, a defesa de políticas de paternalismo assenta na crença de que os tecnocratas do governo são, por natureza, formação e especialidade, mais dispostos ao pensamento segundo o sistema 2 e podem, portanto, projetar políticas que superam os problemas causados pelo raciocínio do sistema 1. Porém, alguns críticos afirmam que a demasiada especialização dos decisores e burocratas (“peritos”) lhes causará um excesso de confiança motivado pela ilusão de profundidade do seu conhecimento, acabando por ter uma compreensão limitada e tendenciosa em comparação com uma abordagem mais aberta. Deste modo, as políticas do governo para guiar (e eventualmente limitar) a escolha individual reduzirão a autonomia, a dignidade e a motivação dos indivíduos. Vê-se assim que a abordagem “escolha públi-

<sup>31</sup> Cfr. KAHNEMAN (2003) para um resumo explicativo.

ca comportamental” procura relevar os incentivos políticos e os vieses psicológicos na escolha pública e criticar a visão otimista de um governo composto por “peritos” bem-intencionados que estão mais bem equipados do que os cidadãos comuns para superar os vieses do sistema 1.

Para THOMAS (2019) se os “peritos” são tendenciosos, como sugere a simetria comportamental, podem substituir as decisões dos participantes do mercado pelos seus próprios vieses de política, em vez de decidir a partir de uma posição de melhor conhecimento, o que é um tipo de manipulação. Confiar fortemente no julgamento de “peritos” introduz o potencial para erros mais sistemáticos, mas como a imparcialidade é assumida implicitamente, obscurece o reconhecimento explícito de erros de julgamento. Enfim, se os decisores políticos têm limitações cognitivas semelhantes às dos participantes no mercado, essas limitações impedem a sua capacidade de ajustar o comportamento dos atores do mercado. Além disso, dar maior poder aos “peritos”, que geralmente são membros da elite econômica, influenciará ainda mais o processo político a favor das preferências da elite. Quando os “peritos” decidem por todos, o custo do erro aumenta e os benefícios do *lobby* para influenciar as políticas também crescem. Existe um forte risco de captura cognitiva de “peritos” por grupos de interesse. Daqui emana a questão de saber se os decisores políticos têm menos limitações cognitivas do que os participantes comuns no mercado. As evidências existentes sugerem que os “peritos” são melhores do que os participantes no mercado apenas na faixa estreita da sua especialização. Como a política é complexa, é improvável que tenham todo o conhecimento necessário para melhorar os resultados do mercado. De acordo com SCHNELLENBACH / SCHUBERT (2015), os políticos e burocratas em vez de avaliar cuidadosamente todas as alternativas possíveis, normalmente usam heurísticas e seguem regras práticas, pois na política as

regras de ouro tendem a estar relacionadas com ideologias estáveis, que podem não oferecer uma orientação muito precisa para resolver os problemas. LUCAS / TASIĆ (2014) lembram que a pressão da seleção democrática favorece os políticos que compartilham os mesmos preconceitos que os eleitores. Não apenas a sua mensagem ressoará, mas parecerão mais genuínos do que políticos racionais e bem informados que reconhecem políticas “más”, mas fingem o contrário para serem eleitos. Da mesma forma que aos eleitores, os vieses e heurísticas levam os atores políticos a apoiar e a adotar políticas e leis que divergem das que resultariam no âmbito de uma atuação racional. Por isso, VISCUSI / GAYER (2015) sugerem que, dado que a formulação de políticas governamentais não é imune a falhas comportamentais, a abordagem da ação política não pode deixar de ser cautelosa. Deve-se evitar incorporar os conhecimentos da Economia Comportamental de uma forma que menospreze os méritos da escolha individual. Em vez de assumir que qualquer classe de anomalias comportamentais constitui uma justificação suficiente para o Estado intervir, as agências governamentais deverão avaliar a prevalência empírica e a magnitude das falhas comportamentais, já que elas não estão ausentes do contexto político. Se houver anomalias aparentes, é importante saber se esses vieses decorrem de diferenças legítimas nas preferências ou se são de facto erros que, se corrigidos, aumentarão o bem-estar. Assim, na formulação da intervenção estatal é desejável um reconhecimento das diferenças legítimas nas preferências do consumidor que podem ser responsáveis por supostas falhas comportamentais. Os decisores políticos e burocratas também devem reconhecer as suas falhas comportamentais que provavelmente serão incorporadas nas suas respostas políticas. Em suma, qualquer revisão crítica das falhas comportamentais privadas deve ser acompanhada por uma avaliação comparável das falhas dos agentes do governo.

Como se vê, segundo a abordagem “escolha pública comportamental” a escolha pública sofre a interferência de vieses comportamentais do lado da procura e do lado da oferta do “mercado político”, para além dos vieses comportamentais existentes nas escolhas de mercado. De forma sumária, procura-se sintetizar no quadro 2 vários desses vieses, de ambos os lados do “mercado político”, com base em ALM / BOURDEAUX (2014), CONGLETON (2019), LUCAS / TASIC (2015), SCHNELLENBACH / SCHUBERT (2015) e THOMAS (2019).

**QUADRO 2. Vieses comportamentais no “mercado político”**

<b>Viés comportamental</b>	<b>Procura (votantes)</b>	<b>Oferta (políticos e burocratas)</b>
Na avaliação de custos e benefícios	A ignorância dos eleitores pode fazer com que o orçamento real se desvie do orçamento “correto”. (DOWNS 1960, p. 546, cit. em CONGLETON, 2019, p. 395), pois a ignorância causa uma avaliação distorcida dos benefícios e dos gastos públicos e privados.	Essa distorção é transportada para o orçamento pela competição interpartidária, que força cada partido a dar aos eleitores o que eles querem e não necessariamente o que os partidos acham que os beneficiaria.
Na decisão de votar	Dada a baixíssima probabilidade de que um único voto se torne decisivo em eleições em larga escala, não faz sentido votar por razões instrumentais. A literatura da “economia pública comportamental” tem demonstrado que a maioria das pessoas vota para cumprir uma norma social de votação, para aderir às exigências da moralidade, para sentir-se participativo, para expressar a sua opinião ou para poder dizer aos outros com sinceridade que votou. Por outras palavras, votar confere benefícios psicológicos e de reputação que muitas vezes superam o pequeno custo em termos de tempo e esforço.	

<b>Viés comportamental</b>	<b>Procura (votantes)</b>	<b>Oferta (políticos e burocratas)</b>
<p>Dos modelos mentais que simplificam a representação do mundo real</p>	<p>Um modelo mental é uma representação subjetiva altamente simplificada de um sistema complexo do mundo real, como a economia. Devido às suas variadas experiências pessoais e origens sociais, as pessoas normalmente adotam modelos mentais heterogêneos, chegando a conclusões divergentes ao raciocinar, por meio de um processo de “simulação mental”, sobre os efeitos de alguma medida de política. As avaliações “irracionais” dos eleitores sobre o impacto das políticas não refletem crenças isoladas, mas as conclusões das “simulações mentais”. É por isso que uma pessoa não pode facilmente adaptar as avaliações sem alterar todo o modelo mental que dá origem à sua conclusão. Daí a persistência das crenças tendenciosas dos eleitores. Supõe-se que estes reduzam a dissonância cognitiva, não por mudança de seus modelos mentais (o que seria muito custoso), mas sim por atualização das suas crenças sobre a “competência” do titular político. Isso, por sua vez, dá origem ao fenômeno da votação retrospectiva: os governantes são responsabilizados pelo estado da economia na época das eleições e são reeleitos se esse estado for percebido como “bom” e não eleitos para o cargo no caso contrário.</p>	<p>Os políticos estão apegados a certas ideias preconcebidas que constituem a sua simplificação do mundo, as suas crenças (muitas vezes influenciadas pela ideologia). Isso distorce a sua visão da realidade e molda a sua intervenção política.</p>

<b>Viés comportamental</b>	<b>Procura (votantes)</b>	<b>Oferta (políticos e burocratas)</b>
Da disponibilidade	Os indivíduos tendem a prestar muita atenção apenas às opções que já foram experimentadas, porque as informações sobre essas opções estão prontamente disponíveis nas suas mentes. Na comunicação social, os efeitos de disponibilidade são reforçados em cascata e as discussões públicas sobre riscos menores podem levar os eleitores a sobrepesá-los significativamente.	Os políticos, como a generalidade das pessoas, têm a tendência para estimar a importância e a frequência de um evento com base na facilidade em recordar exemplos do mesmo. Esta heurística de disponibilidade exagera a importância dos riscos que são identificáveis e salientes.

<b>Viés comportamental</b>	<b>Procura (votantes)</b>	<b>Oferta (políticos e burocratas)</b>
Da ignorância de custos (ilusão fiscal e ilusão da falta de custos sistêmicos)	Os eleitores tendem a ignorar os impostos que são implícitos ou menos óbvios. Como exemplo considere-se a ilusão do endividamento público, em que os eleitores subestimam sistematicamente os verdadeiros custos dos bens públicos se estes forem financiados por meio de dívida pública, em vez de impostos, ao contrário do que seria esperado pela “Equivalência Ricardiana” <sup>24)</sup> . Outra fonte de ilusão fiscal é a complexidade do sistema tributário, que pode ajudar a disfarçar a verdadeira carga tributária global e também dificultar o conhecimento dos indivíduos sobre a incidência de determinados impostos.	Os políticos usam técnicas ilusórias, como estruturas tributárias complexas, gastos deficitários e impostos indiretos para ocultar custos e expandir o governo para uma dimensão que os eleitores informados não tolerariam. Do lado dos políticos, os custos da regulação e governação podem ser ainda menos visíveis do que os impostos ocultos. O problema dos custos regulatórios de baixa relevância também se reflete na tendência dos políticos para se concentrarem em aspetos isolados das medidas que implementam, ignorando os efeitos sistêmicos. Como resultado, subestimam as consequências não intencionais da sua intervenção. Em particular, os decisores políticos frequentemente ignoram que a intervenção está sujeita a não ter os efeitos pretendidos, o que ocorre quando os recetores das políticas tomam medidas para compensar os efeitos da intervenção (geralmente quando esta acarreta custos à população). A falha em contabilizar os custos ocultos da intervenção é exacerbada pelo facto de as medidas serem frequentemente adotadas em resposta a uma emergência.

<sup>24)</sup> Como mencionado atrás, do ponto de vista da racionalidade o endividamento público e o aumento de impostos são equivalentes, pois não haverá diferença entre financiar bens públicos aumentando impostos ou dívida pública, porque a dívida pública implica o aumento da tributação no futuro e os atores racionais antecipam esse efeito.

<b>Viés comportamental</b>	<b>Procura (votantes)</b>	<b>Oferta (políticos e burocratas)</b>
Da aversão às perdas e preferência pelo presente.	Uma descoberta central na Economia Comportamental é que a intensidade das preferências é mais influenciada por uma perda do que por um ganho de igual magnitude (TVERSKY / KAHNEMAN 1991, cit. em ALM / BOURDEUAX, 2014, p. 28) A aversão à perda significa que um eleitor que percebe que vai sofrer uma perda no pacote de benefícios proposto por um político eleito tem maior probabilidade de participar no processo político do que o eleitor que percebe que vai ganhar uma quantia comparável. Relativamente aos bens públicos, os eleitores exigem benefícios imediatos, aplicando uma elevada taxa de desconto para os benefícios e custos futuros.	Os políticos também sofrem do viés de aversão às perdas, mesmo as perdas eleitorais que possam advir de medidas impopulares. Nesse sentido também tendem a atribuir um peso excessivo às possibilidades de perda (de popularidade, de eleitorado, de apoio do grupo). Além disso, tendem a preferir políticas que tenham benefícios imediatamente perceptíveis e ainda no seu mandato, atendendo a que os ciclos eleitorais são curtos.

<b>Viés comportamental</b>	<b>Procura (votantes)</b>	<b>Oferta (políticos e burocratas)</b>
De baixos incentivos para agir racionalmente e heurística	<p>Votar em “más” políticas gera uma externalidade negativa, porque a maior parte dos custos dessas políticas será arcada por outras pessoas. Ao avaliar as políticas, os eleitores às vezes invocam heurísticas simples, muitas das quais desenvolvidas em outros contextos e transplantadas para a política. Usadas no contexto adequado, essas heurísticas geralmente facilitam decisões rápidas e precisas com informações e processamento limitados. Uma dessas heurísticas é a “heurística das intenções”, que é a tendência para julgar uma política com base nas intenções de seus defensores e não nas consequências reais da política. Outra é a “heurística da disponibilidade” que às vezes leva o público a exigir regulamentação dispendiosa de riscos altamente divulgados, mesmo quando os cientistas acreditam que esses riscos são mínimos e não vale a pena abordá-los. A formulação de cascatas de divulgação de riscos no discurso público aumenta a crença na plausibilidade da sua ocorrência e as pessoas com pouca informação aceitam algo simplesmente porque os outros acreditam e são assim pressionadas a aceitar determinadas crenças, tornando-se relutantes em expressar o seu ceticismo.</p>	<p>A irracionalidade permite aos políticos, burocratas e grupos de interesse aproveitarem-se dos eleitores. Sabem que os eleitores tendem a não avaliar racionalmente a propaganda e outros apelos à emoção, tornando-se suscetíveis a formas enganosas de persuasão. Abre-se assim a oportunidade para os políticos usarem as emoções a seu favor, sendo que também eles são afetados por emoções e as suas decisões vão refleti-lo.</p>

<b>Viés comportamental</b>	<b>Procura (votantes)</b>	<b>Oferta (políticos e burocratas)</b>
De excesso de confiança	Pessoas com uma compreensão superficial de um assunto tendem a sobrestimar a sua competência e subestimar o que não sabem. Isso pode fazer com que os eleitores que não têm um entendimento detalhado da economia concluam erroneamente que o governo pode resolver facilmente os problemas que percebem existir no mercado.	É frequente os políticos terem excesso de confiança em relação ao seu próprio conhecimento. Esse viés cognitivo leva-os a sobrepesar a sua competência e a subestimar o que não sabem. Isso pode fazer com que careçam de uma compreensão detalhada da economia e concluam erradamente que resolvem facilmente os problemas do mercado.

<b>Viés comportamental</b>	<b>Procura (votantes)</b>	<b>Oferta (políticos e burocratas)</b>
De ideologia	<p>A maioria das pessoas não são analisadas neutras que avaliam racionalmente os custos e benefícios das políticas governamentais de forma aberta. Em vez disso, apegam-se a certas ideias preconcebidas que constituem a sua visão de mundo ou, mais especificamente, a sua ideologia política. A ideologia distorce a visão da realidade e molda as preferências políticas. As pessoas geralmente procuram e interpretam as informações de uma forma que confirme as suas opiniões anteriores, ignoram informações que não as confirmam e racionalizam conclusões que não correspondem a uma análise puramente baseada na racionalidade de comparação de custos e benefícios. Acima de tudo, a ideologia facilita a compreensão de elementos que de outra forma seriam confusos, permitindo que a pessoa se concentre na classe relativamente pequena de informações que se encaixam nos seus esquemas mentais. Isso pode explicar porque os que estão mais informados sobre política tendem a ser os mais tendenciosos na avaliação de informações políticas. Tornar-se informado na política com frequência significa um fechamento posicional. O viés ideológico afeta a cobertura mediática da política: as pessoas preferem fontes de informação nos meios de comunicação que são tendenciosos em favor de sua ideologia. Aparentemente, desejam ter as suas crenças confirmadas e participar do combate à oposição.</p>	<p>Os decisores políticos também sofrem da interferência ideológica na avaliação e ponderação das políticas a formular, o que afeta a forma como pesam os diferentes custos e benefícios das alternativas.</p> <p>Os políticos atuam frequentemente com ilusão de foco que é um viés que aparece quando os decisores consideram o impacto de um fator específico e estimam em excesso a sua importância. Isso pode estar relacionado com ideologias ou cascatas de informações ou mesmo emoções que distorcem uma avaliação racional da situação.</p> <p>Por exemplo, burocratas que acreditam fortemente na missão de sua agência e outros “peritos” que se concentram nos problemas específicos abordados nos seus respetivos campos, às vezes ignoram informações relevantes e interesses conflitantes e adotam ou defendem políticas que fazem mais mal do que bem.</p>

<b>Viés comportamental</b>	<b>Procura (votantes)</b>	<b>Oferta (políticos e burocratas)</b>
De ação	Em vez de se concentrar nos custos e benefícios esperados do seu comportamento, as pessoas às vezes sucumbem a uma propensão irracional à ação. Se surge um problema, o público exige que o governo responda sem muita preocupação sobre se a ação é melhor do que a inação.	Os governantes geralmente sentem-se compelidos a agir após um mau resultado, porque “problemas exigem soluções”. O viés de ação às vezes leva a uma intervenção governamental injustificada. Na área legislativa frequentemente a pressão de determinados problemas novos e socialmente sensíveis, levam a uma certa precipitação em regular, originando legislação que incorre em imperfeições evitáveis, designadamente em termos de não haver uma avaliação racional dos impactos dos custos e benefícios sociais. Os políticos costumam ser rápidos a fornecer legislação, o que lhes permite receber o crédito por abordar o problema que chamou à atenção do eleitorado.

<b>Viés comportamental</b>	<b>Procura (votantes)</b>	<b>Oferta (políticos e burocratas)</b>
De aversão ao extremismo	Há uma tendência para a escolha de políticas moderadas. A atratividade de uma opção é maior se é intermédia relativamente a outras opções mais extremistas. SIMONSON / TVERSKY (1992, cit. em LUCAS / TASIĆ, 2015, p. 233) realizaram uma experiência laboratorial em que os participantes que escolheram entre uma camara fotográfica barata e de baixa qualidade e uma camara fotográfica mais cara e de qualidade média estavam igualmente divididos. Mas quando os investigadores adicionaram ao conjunto de opções uma câmara ainda mais cara e de alta qualidade, os participantes ficaram substancialmente mais propensos a escolher a camara de qualidade média.	Os decisores políticos podem aproveitar-se deste viés dos eleitores na formulação da agenda política, procurando colocar as opções que querem ver aprovadas entre alternativas mais extremas. Também nos decisores políticos há uma aversão ao extremismo, sendo esta mais uma razão pela qual falham em focar-se nas consequências das políticas. Independentemente das prováveis consequências, as políticas moderadas são atraentes simplesmente porque são percebidas como estando entre dois extremos.

<b>Viés comportamental</b>	<b>Procura (votantes)</b>	<b>Oferta (políticos e burocratas)</b>
De grupo (“nós em vez deles”)	O ser humano tem uma predisposição para se integrar em grupos com que mais se identifica, diferenciando-se dos “outros”, ou seja, reduzindo a percepção da sociedade ao “nós” e “eles”. Isto é mais premente quando há uma competição por recursos escassos. Além disso, a participação num grupo influencia o senso de identidade, sendo possível aumentar a autoestima elevando o estatuto dos grupos a que se pertence e denegrindo os membros de outros grupos. Neste contexto insere-se o fenómeno da pertença a partidos políticos com uma motivação semelhante à de ser fã de um clube de futebol e também o fenómeno da xenofobia, que se expressa em medo e hostilidade relativamente aos estrangeiros. Os fãs políticos adquirem informações políticas, não porque desejam contribuir para o bem público ou porque esperam influenciar o resultado das eleições, mas porque veem a informação política como um bem de consumo e divertem-se apoiando os seus partidos, candidatos, ideologias e grupos de interesse preferidos, enquanto criticam a oposição.	O sentido de pertença a um grupo em contraposição com os “outros” está também presente na atuação dos políticos. Isso acaba por se institucionalizar na diferenciação dos partidos políticos em que se filiam e afeta e condiciona a sua atuação quando são eleitos.

Elaboração própria.

É possível que os vieses apresentados no quadro 2 se reforcem mutuamente, atuando nas motivações e decisões de forma combinada. Uma complicação adicional acontece quando as instituições densificam os vieses. Por exemplo, um caminho degenerativo da democracia e das suas instituições para uma maior permeabilidade ao populismo e ao exacerbar das emoções no discurso político aumenta as clivagens e intensifica a influência dos vieses na escolha pública. Neste ponto convém realçar a importância da manutenção da independência do sistema judicial como elemento de equilíbrio e de resistência à captura da escolha pública por interesses privados. Todavia, os vieses comportamentais também afetam os atores jurídicos, embora a sua não dependência de motivações eleitoralistas possa colocar o sistema judicial num patamar algo diferenciado e permitir-lhe um papel mais neutral e quiçá funcionar como limite à degeneração do sistema político.

Uma questão final se coloca: como lidar com os vieses em ambos os lados do “mercado político”? Como foi mencionado, a abordagem “economia política comportamental” sugere uma maior intervenção, dado que os políticos e burocratas são “peritos”, ou seja, estão melhor informados e mais bem focados do que os indivíduos. LUCAS / TASIĆ (2015), como já mencionado, têm objeções a essa abordagem. As propostas dos “peritos” podem ser vistas como não democráticas e paternalistas. Será que, por isso, devem os eleitores ser livres para escolher as políticas que desejam, mesmo que as escolhas sejam irracionais? Podem admitir-se dois argumentos para que assim não seja. Em primeiro lugar, um eleitorado que apoia uma política danosa e políticos perigosos impõe uma externalidade negativa ao resto da sociedade. Nesse caso a votação irracional é um problema público e as medidas para o resolver não são necessariamente paternalistas. Em segundo lugar, eleitores irracionais podem

apoiar políticas que frustram as suas preferências e objetivos. Isto significa que estariam dispostos a evitar os vieses cognitivos se entendessem que os estavam a cometer.

Uma solução sugerida para minimizar a interferência com a liberdade dos indivíduos seria a elaboração de políticas orientadoras do comportamento, mas não obrigatórias. Por exemplo, uma das irracionalidades identificada por THALER / BERNARTZI (2004, cit. em SCHNELLENBACH / SCHUBERT, 2015, p. 411) é o facto de as pessoas pouparem pouco e arrependem-se quando chegam à idade da reforma. Estes autores propõem um esquema que leve os indivíduos ao longo da sua vida de trabalho a não receberem imediatamente a totalidade dos salários, mas uma parte ser direcionada para um sistema de capitalização que lhes permita ter uma reserva para a velhice. Se o sistema for optativo (não obrigatório), acabará por não ser paternalista e ao mesmo tempo sensibiliza os indivíduos para que evitem uma irracionalidade comportamental. Mesmo assim, há autores que consideram que um esquema destes implica manipulação.

Outra solução poderia ser os políticos delegarem as decisões em agências especializadas (burocratas especialistas - “peritos”) que usassem o seu conhecimento para restringir as irracionalidades dos políticos. Obrigar estas agências a realizar análises custo-benefício para justificar as suas propostas poderia ajudar a uma escolha mais otimizada. VISCUSI / GAYER (2015) sugerem que as agências governamentais podem ser adequadas para fazer avaliações de risco mais precisas se tiverem informações adicionais e imparciais sobre os riscos, que o público em geral pode não ter. Os burocratas do governo, que possuem um envolvimento profissional em áreas de risco específicas, estão mais preparados para tomar boas decisões, porque obtiveram informações sobre os riscos envolvidos e compreendem-nas melhor do que o cidadão comum. As agências governamentais

têm a experiência e equipas com competências para se manterem bem informadas sobre a evolução das evidências científicas em relação ao risco, confiando mais no pensamento do sistema 2 ao avaliar esses riscos. Todavia, LUCAS / TASIĆ (2015) advertem que transferir o poder para a burocracia também acarreta problemas. Primeiro, é improvável que os “peritos” tenham o controlo total, pois enfrentam restrições políticas. Os burocratas de alto nível, em particular, são selecionados e geralmente responsabilizados por políticos, que estão sujeitos a vieses comportamentais. Em segundo lugar, mesmo que os burocratas tenham o poder de agir de forma independente, podem abusar dele, com motivações como a proteção dos seus empregos e salários, melhorar a sua reputação, maximizar o seu orçamento e aumentar o poder das suas agências ou promover a agenda de grupos de interesse que os pressionam.<sup>32</sup> Porém, a introdução de salvaguardas processuais, como a discussão prévia e pública da regulamentação proposta e a revisão judicial das decisões da agência serão meios para reduzir a influência da irracionalidade na tomada de decisões burocráticas.

Uma terceira solução será a limitação do poder do Estado para intervir através de restrições constitucionais ou leis reforçadas que promovam a racionalidade, como por exemplo a exigência de equilíbrio orçamental, o uso de barreiras legislativas que dificultam a promulgação de novas leis ou que limitam o escopo das leis que se pretendam promulgar. Esses obstáculos incluem a separação de poderes, regras de votação de maioria reforçada e provisões de caducidade. Em acréscimo, refira-se também a exigência de que novas políticas de intervenção incluam mecanismos de sustentação financeira.

---

<sup>32</sup> Cfr. NISKANEN (1971) sobre os problemas da burocracia na escolha pública.

Uma solução adicional passará por reforçar a descentralização da escolha pública. Uma das virtudes da descentralização é permitir que os cidadãos “votem com os próprios pés”<sup>33</sup>, ou seja, mover-se para uma jurisdição onde as condições são melhores e onde o governo segue políticas que o cidadão considera atraentes. Em particular, o “voto com os pés” dá às pessoas um maior incentivo para adquirir informação e utilizá-la racionalmente do que o voto nas urnas. A decisão de se mudar para uma jurisdição diferente tem consequências pessoais significativas para a pessoa que a toma, o que dificilmente acontece com a pessoa que exerce o seu direito de voto, dada a baixa probabilidade do seu voto influenciar o resultado final. No entanto, LUCAS / TASIĆ (2015) alertam que embora a descentralização tenha vantagens, os seus benefícios são limitados. O principal problema reside nos custos de mudança que incluem o ônus de mudar de emprego e deixar amigos e familiares para trás e que muitas vezes excedem os benefícios de se mudar para uma jurisdição com políticas governamentais mais atraentes. Outra desvantagem potencialmente significativa da descentralização é que os membros dos governos locais têm um incentivo para fazer *lobbying* por transferências do governo de nível superior e por leis nacionais que reduzem a concorrência política entre as jurisdições de nível inferior. Os eleitores não estão em boa posição para se opor a essas forças por falta de informação sobre o grau de centralização e sobre os benefícios da competição entre jurisdições. Além disso, os políticos locais sofrem de vieses cognitivos e são pressionados por grupos de interesse locais, os quais também estão sujeitos aos vieses comportamentais.

Todas estas soluções podem ser combinadas para um mais efetivo controlo das irracionalidades da procura e da oferta no “mercado político”.

---

<sup>33</sup> Cfr. TIEBOUT (1956).

Em suma, o estudo sobre “escolha pública comportamental” já deu passos significativos, mas ainda tem um longo caminho a percorrer. Na verdade, as escolhas dos burocratas e a influência da pressão dos grupos de interesse ainda são, em grande parte, um território desconhecido. Embora haja uma literatura muito ampla sobre como os burocratas devem regular com eficiência as ações de indivíduos que sofrem de imperfeições de escolha, é algo escassa a pesquisa científica sobre os vieses aos quais os próprios “peritos” estão sujeitos.

### **Conclusão**

Este trabalho abordou a evolução do estudo da intervenção do Estado, tendo focado com maior saliência as irracionalidades adstritas à escolha pública, tanto do lado dos eleitores como dos decisores políticos. Identificaram-se quatro abordagens que se foram sucedendo, embora o seu desenvolvimento tenha persistido em simultaneidade: a “economia pública”, a “escolha pública”, a “economia pública comportamental” e a “escolha pública comportamental”. Há dois eixos que caracterizam a diferenciação entre estas abordagens: por um lado a dicotomia entre racionalidade e não racionalidade e, por outro lado, a simetria (ou falta da mesma) entre os indivíduos no mercado e os decisores políticos. As abordagens “economia pública” e “escolha pública” têm em comum assentarem no modelo de escolha racional, estando, por isso, focadas na tomada de decisão com base em comparações fundamentadas na análise custo-benefício e na otimização. O que as diferencia é o facto de na primeira haver uma assimetria entre as motivações de quem está no mercado e as motivações de quem age na esfera do Estado: os atores do mercado são racionais e atuam em função do interesse próprio; os atores na esfera política são

também racionais, mas apenas guiados pelo interesse público. Admitem-se algumas falhas no funcionamento do mercado que requerem uma intervenção corretiva minimalista por parte do Estado. Este é uma entidade benevolente e onisciente do que a sociedade necessita atuando em conformidade com o interesse público. Por sua vez, a abordagem “escolha pública” mantém o paradigma da racionalidade, mas defende uma simetria entre o comportamento dos indivíduos na esfera privada e na esfera pública. Quer isto dizer que os indivíduos que atuam na esfera pública também agem em função do interesse próprio. Destarte, a compreensão da escolha pública passa pelo entendimento de que no “mercado político” interagem interesses do lado da procura e da oferta que levam a decisões que não são eficientes do ponto de vista normativo, mas são as que resultam dos diferentes poderes de influência que interferem nos processos de tomada de decisão. Pode dizer-se que as duas abordagens acabam por se complementar, permitindo a produção de orientações sobre o que o Estado deve fazer (“economia pública”), ponderadas por precauções e limites para que se evitem falhas do Estado (“escolha pública”).

A evolução da ciência económica, com a crítica da Psicologia ao formalismo do modelo de escolha racional, especialmente com o reconhecimento, baseado em métodos experimentais de laboratório, de que frequentemente as pessoas não se comportam da forma preconizada pelo modelo de escolha racional, abalou as duas abordagens referidas e introduziu o estudo das irracionalidades quer nas escolhas no mercado quer na escolha pública. Assim, mantendo as suas diferenças em termos do eixo da simetria, as abordagens “economia pública comportamental” e “escolha pública comportamental” diferenciaram-se das anteriores pela inclusão no seu objeto de estudo dos vieses comportamentais que motivam irracionalidades nas escolhas

dos indivíduos. A “economia pública comportamental” preocupa-se essencialmente com as irracionalidades existentes no mercado e com a necessidade de o Estado intervir para guiar os indivíduos para o ótimo. Por sua vez, a “escolha pública comportamental” foca-se nas consequências da “adição” das irracionalidades dos políticos às irracionalidades dos indivíduos no mercado, apontando para uma maior limitação e escrutínio do poder dos decisores políticos através de contrabalanço institucional, quer por via de regulação constitucional, quer por atuação independente por parte do poder judicial.

A interdisciplinaridade e a expansão do objeto de estudo da ciência económica, em particular na área da intervenção do Estado, acabou por aumentar a coerência entre a vertente teórica e a vertente empírica e aproximar a ciência da realidade sobre a qual se debruça. Apesar disso, ainda há um longo caminho a percorrer para entender o comportamento dos indivíduos, a formulação de políticas e sobretudo para orientar a configuração dos processos de escolha pública, de modo a que a democracia seja sustentável e fonte de elevado bem-estar social.

## Referências

- ALM, James / BOURDEAUX, Carolyn J. (2014), “Applying behavioral economics to the public sector.” *Tulane Economics Working Paper Series*, Department of Economics. In <<http://repec.tulane.edu/RePEc/pdf/tul1405.pdf>> (06-03-2023).
- ALM, James / SHEFFRIN, Steven (2017), “Using Behavioral Economics in Public Economics”, *Public Finance Review* 45/ 1: 4-9. DOI: 10.1177/1091142116661411.
- ARROW, Kenneth J. (1963), *Social choice and individual values*, 2.<sup>a</sup> ed. New Haven - Conn.: Yale University Press.
- BACKHOUSE, Roger E. (2022), *The Penguin History of Economics*, London: Penguin Books.
- BALEIRAS, Rui Nuno / COSTA, José da Silva (2004), “To be or not to be in office again: an empirical test of a local political business

- cycle rationale”, *European Journal of Political Economy* 20 / 3: 655-671. DOI: 10.1016/j.ejpoleco.2003.07.002.
- BARBOSA, António S. Pinto (1997), *Economia Pública*, Lisboa: McGraw-Hill.
- COASE, Ronald H. (1960), “The problem of social cost.” In C. GOPALAKRISHNAN, ed. *Classic Papers in Natural Resource Economics*. London: Palgrave Macmillan. DOI: 10.1057/9780230523210\_6.
- CONGLETON, Roger D. (2022), “Behavioral economics and the Virginia school of Political Economy: Overlaps and complementarities.” *Public Choice* 191: 387-404. DOI: 10.1007/s11127-019-00679-3
- CRUZ, José Manuel (1998), *Análise económica da procura no mercado político: Quem determina as escolhas públicas: Eleitores ou grupos de Interesse?* Porto: Vida Económica.
- / SOUSA, Pedro / WILKS, Daniela (2022), “O cumprimento das obrigações fiscais: Um estudo sobre a lotaria fiscal e os benefícios fiscais em Portugal.”, *Revista Crítica de Ciências Sociais* 129: 51-74. DOI: 10.4000/rccs.13914.
- / WILKS, Daniela / SOUSA, Pedro (2021), “Cumprimento das obrigações fiscais por motivações cívicas: um estudo exploratório em Portugal.”, *Revista Eletrónica de Direito (RED)* 1/4: 101-118. DOI 10.24840/2182-9845\_2021-0001\_0006.
- CULLIS, John / JONES, Philip (1992), *Public Finance and Public Choice: analytical perspectives*, London: McGraw-Hill Companies.
- DOLLERY, Brian E. / WORTHINGTON, Andrew C. (1996), “The empirical analysis of fiscal illusion”, *Journal of Economic Surveys* 10/3: 261-297. DOI: 10.1111/j.1467-6419.1996.tb00014.x.
- FISHER, Ronald C. (1982), “Income and grant effects on local expenditure: The flypaper effect and other difficulties”, *Journal of Urban Economics* 12 / 3: 324-45. DOI: 10.1016/0094-1190(82)90021-3.
- GOFEN, Anat / MOSELEY, Alice / THOMANN, Eva / WEAVER, R. Kent (2021), “Behavioural governance in the policy process: introduction to the special issue”, *Journal of European Public Policy* 28/5: 633-657. DOI: 10.1080/13501763.2021.1912153.
- KAHNEMAN, Daniel (2003), “Maps of bounded rationality: Psychology for Behavioral Economics”, *The American Economic Review* 93/5: 1449-1475.

- LUCAS JR., Gary M. / TASIĆ, Slaviša (2015), “Behavioral Public Choice and the Law,” *West Virginia Law Review* 118/1: 199-266.
- MADRIAN, Brigitte C. (2014), “Applying insights from Behavioral Economics to policy design”, *Annual Review of Economics* 6/1: 663-688. DOI: 10.1146/annurev-economics-080213-041033.
- MUSGRAVE, Richard A. / MUSGRAVE, Peggy B. (1984), *Public Finance in theory and practice*, McGraw-Hill, Book Company.
- NISKANEN, William (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Aldine – Atherton.
- OLSON, Mancur (1965), *The logic of collective action: Public goods and the theory of groups*, Harvard University Press. (Harvard Economic Studies 124).
- RIEDL, Arno (2010), “Behavioral and Experimental Economics do inform public policy.” *FinanzArchiv / Public Finance Analysis* 66/1: 65-95.
- RIBEIRO, José Joaquim Teixeira (1997), *Lições de Finanças Públicas*, 5.<sup>a</sup> ed., reimpr., Coimbra: Coimbra Editora.
- SAMUELSON, Paul A. (1954), “The pure theory of public expenditure.”, *The Review of Economics and Statistics* 36/4: 387–389. DOI: 10.2307/1925895.
- SCHNELLENBACH, Jan / SCHUBERT, Christian (2014), “Behavioral public choice: A survey”, *Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungswirtschaft* 14/03, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Institut für Allgemeine Wirtschaftsforschung, Abteilung für Wirtschaftspolitik, Freiburg i. Br.
- / SCHUBERT, Christian (2015), “Behavioral public choice: A survey”, *European Journal of Political Economy* 40/Part B: 395-417. DOI: 10.1016/j.ejpoleco.2015.05.002.
- TIEBOUT, Charles M. (1956), “A pure theory of public expenditures”, *Journal of Political Economy* 64/5: 416-424. DOI: 10.1086/257839.
- THOMAS, Michael David (2019), “Reapplying behavioral symmetry: public choice and choice architecture.”, *Public Choice* 180: 11–25. DOI: 10.1007/s11127-018-0537-1.
- VISCUSI, W. Kip / GAYER, Ted (2015), “Behavioral Public Choice: The behavioral paradox of government policy”, *Harvard Journal of Law & Public Policy* 38/3: 973-1008. DOI: 10.2139/ssrn.2559408.

- VOLEJNÍKOVÁ, Jolana / KUBA, Ondřej (2020), “*An Economic analysis of Public Choice: Theoretical methodological interconnections*”, Scientific Papers of the University of Pardubice, Series D: Faculty of Economics and Administration, 28/3, 1129. DOI: 10.46585/sp28031129.
- WILKS, Daniela C. / CRUZ, José / SOUSA, Pedro (2019), ““Please give me an invoice”: VAT evasion and the Portuguese tax lottery”, *International Journal of Sociology and Social Policy* 39/5-6: 412-426. DOI: 10.1108/IJSSP-07-2018-0120.

*Resumo:* A evolução da ciência económica, com a crítica da Psicologia ao formalismo do modelo de escolha racional, especialmente com o reconhecimento, baseado em métodos experimentais de laboratório, de que frequentemente as pessoas não se comportam da forma preconizada pelo modelo de escolha racional, abalou a análise económica da intervenção estatal e introduziu o estudo das irracionalidades quer nas escolhas no mercado quer na escolha pública. Os estudos económicos atuais consideram que os indivíduos fazem escolhas com base nas suas capacidades racionais, mas também são influenciados pelas suas limitações cognitivas. Neste trabalho descreve-se a evolução do estudo da intervenção do Estado, tendo focado com maior saliência as irracionalidades adstritas à escolha pública, tanto do lado dos eleitores como dos decisores políticos. Descrevem-se quatro abordagens que se foram sucedendo, embora o seu desenvolvimento tenha persistido em simultaneidade: a “economia pública”, a “escolha pública”, a “economia pública comportamental” e a “escolha pública comportamental”.

*Palavras-chave:* economia comportamental; vieses cognitivos; economia pública; escolha pública; escolha racional; nova economia política

#### *Irrationalities in Public Choice*

*Abstract:* The development of economics, with psychology's critique of the formalism of the rational choice model and, in par-

ticular, the realization, based on experimental laboratory methods, that people often do not behave as the rational choice model advocates, has shaken the economic analysis of government intervention and introduced the study of irrationalities both in the market and in public decisions. Current economic studies consider that individuals make choices based on their rational abilities, but are also influenced by their cognitive limitations. This paper addresses the evolution of the study of government intervention, focusing more on the irrationalities associated with public decisions on the part of both voters and policymakers. Four successive approaches are described: “public finance,” “public choice,” “behavioural public finance,” and “behavioural public choice”

*Keywords:* behavioural economics; cognitive biases; public finance; public choice; rational choice; new political economy

*José N. Cruz*  
josec@direito.up.pt  
Univ Porto, Faculdade de Direito  
Centro de Investigação Interdisciplinar em Jurídica (CIJ)

