



Marcos Cintra

Professor emérito da FGV

O tributarista estratégico e a teoria dos jogos no direito tributário

O livro *O tributarista estratégico: a teoria dos jogos no direito tributário* (Editora Forum, 2024), de autoria de Bradson Camelo e Cristiano Carvalho, é uma obra voltada especialmente para profissionais da área tributária que buscam não apenas o domínio técnico da legislação, mas, sobretudo, uma atuação estratégica.

Os autores abordam, de forma clara e didática, a transformação da atuação do tributarista, seja ele advogado, economista ou contador. Eles destacam que, no cenário atual, não basta ser um bom conhecedor das normas; é essencial desenvolver uma mentalidade estratégica, capaz de antecipar riscos, identificar oportunidades e propor soluções que gerem valor para os clientes ou para a empresa.

A principal mensagem do livro é como conduzir o leitor do nível operacional ao estratégico, ou seja, uma reflexão sobre como muitos tributaristas ficam presos à rotina operacional (cálculos, declarações, obrigações acessórias) e não conseguem atuar de maneira proativa e consultiva.

O grande mérito do livro é libertar o tributarista da visão convencional, que enxerga a inovação tributária como um mero exercício operacional de incremento exponen-

cial de organização e análise de dados proporcionados pelo mundo digital, mas que não utiliza esse potencial inovador na concepção e *design* de novos comportamentos e modelos tributários. Os autores nos levam da inovação administrativa, que tem transformado a gestão tributária, para o campo do *design* tributário, uma área mais ampla e ainda inexplorada pela moderna era digital. Fica claro que o relacionamento entre contribuintes e a administração tributária não é simplesmente linear ou passivo, mas uma interação contínua de escolhas estratégicas.

É aí que a teoria dos jogos entra como uma ferramenta para entender e planejar essas interações.

O contribuinte e o fisco são agentes que tomam decisões considerando não só suas próprias vantagens, mas também as possíveis reações do outro lado. Isso configura um típico jogo estratégico. O tributarista estratégico deve ser capaz de mapear os possíveis desdobramentos de suas escolhas: compensa ou não questionar judicialmente um tributo? Vale mais a pena aderir a um parcelamento ou discutir a tese no Judiciário? O que o fisco provavelmente fará diante de determinada condu-



ta? Como devem agir os administradores públicos para induzir o adimplemento tributário do contribuinte e aumentar a arrecadação?

Em realidade, tributação é, em geral, um jogo. Algumas interações são cooperativas, como negociações em transações tributárias ou programas de conformidade, e outras são não cooperativas, como litígios judiciais, fiscalizações e autuações.

O livro traça inúmeros paralelos com dilemas típicos da teoria dos jogos, como o dilema do prisioneiro, aplicando isso, por exemplo, ao comportamento de empresas que podem escolher entre agir conforme a lei ou assumir riscos de planejamento tributário mais agressivo. A tomada de decisões racionais utiliza a teoria dos jogos como referência para mostrar que o tributarista deve antecipar não só os efeitos legais de sua estratégia, mas também as respostas prováveis do fisco, do Judiciário e até dos próprios clientes ou concorrentes. Os autores reforçam que uma decisão tributária não é apenas uma questão legal, mas também econômica e estratégica, onde se ponderam riscos (autuação, multa, juros) e benefícios (economia tributária, maior competitividade).

Os autores usam a teoria dos jogos para fundamentar que o tributarista de hoje não é um simples aplicador de regras, mas um estrategista que precisa pensar movimentos à frente, considerando a reação dos *players* do sistema tributário (fisco, clientes, concorrência e Judiciário).

Contudo, embora a aplicação desses jogos clássicos forneça um arcabouço convincente, um engajamento crítico mais profundo poderia questionar em que medida as complexi-

dades do mundo real das interações tributárias se alinham com as premissas simplificadas inerentes a esses modelos. Seria relevante analisar se os exemplos fornecidos pelos autores são suficientemente robustos para sustentar as teses, ou se há uma simplificação excessiva na transposição desses modelos teóricos para a complexidade do mundo real da tributação, e se a obra oferece evidências empíricas ou estudos de caso detalhados que validem suas proposições.

Quem sabe, o aspecto mais inovador no livro é mostrar como os critérios para avaliar um bom sistema tributário enfrenta *trade-offs* importantes, e que o *design* de um sistema eficaz vai muito além da mera busca da eficiência econômica (neutralidade e não cumulatividade). O dogma da eficiência é tido hoje como uma exigência imperativa, ignorando que seus pontos positivos precisam ser avaliados em contraposição aos seus efeitos contrários nos demais critérios de avaliação de uma boa tributação.

Um bom sistema tributário é aquele que arrecada bem, de forma justa, simples, estável e com o menor dano possível à economia e à confiança dos cidadãos. Contudo, os três principais e mais abrangentes critérios de avaliação evidenciam, em geral, um angustiante trilema, composto por eficiência (neutralidade e não cumulatividade), equidade (horizontal, vertical e mais moderadamente regional) e economicidade (simplicidade, universalidade e baixos custos de *compliance* e administrativos). Vale dizer que o trilema se torna desafiador **após** o cumprimento do princípio da suficiência, ou seja, após ter sido avaliado positivamente na garantia de arrecadação

suficiente e estável para financiar as necessidades do Estado, com base ampla e alíquotas equilibradas.

Aprofundando o viés político do tema, a discussão sobre a universalidade e os baixos custos de *compliance* e administrativos, especialmente em economias com “baixa tradição tributária” e elevados “tax gaps”, revela-se crucial. A negligência dessas variáveis não é apenas uma falha técnica, mas uma questão política e social que impacta diretamente a justiça fiscal, a distribuição de renda e a capacidade do Estado de financiar políticas públicas, influenciando decisivamente o debate sobre a reforma tributária e a legitimidade do sistema.

Feitas essas considerações, o livro é apresentado na seguinte sequência:

Capítulo 1

Teoria da decisão aplicada ao direito tributário: a teoria da decisão serve como base para compreender como agentes (contribuintes e fisco) fazem escolhas racionais, considerando incerteza, riscos e preferências.

O contribuinte avalia se cumpre espontaneamente suas obrigações fiscais ou arrisca sonegar, considerando a chance de ser fiscalizado, o valor das multas e juros e o custo da conformidade (consultores, contabilidade etc.).

O fisco, por sua vez, decide se fiscaliza determinado contribuinte com base na análise de custos da fiscalização, probabilidade de êxito e valor esperado da recuperação tributária.

A aplicação desses conceitos é cuidadosamente demonstrada por exemplos como o lançamento por homologação (modelo predominante no Brasil) que transfere ao contribuinte a obrigação de declarar e recolher os

tributos, forçando-o a uma constante decisão entre *compliance* e não conformidade (evasão, elisão ou sonegação). As empresas, diante da complexidade tributária, frequentemente usam modelos racionais para decidir se litigam, aderem a parcelamentos, ou pagam integralmente.

Capítulo 2

Teoria dos jogos no direito tributário: quando as decisões de um agente afetam os resultados de outro, estamos diante de um jogo estratégico. O direito tributário está repleto de interações desse tipo.

A relação contribuinte × fisco é um jogo não cooperativo clássico: o contribuinte decide se cumpre ou não suas obrigações, enquanto o fisco decide se fiscaliza ou não. Entre contribuintes também há jogos estratégicos, especialmente na conformidade tributária coletiva, no uso de planejamento tributário agressivo e na adesão a parcelamentos.

Exemplos mencionados pelos autores ocorrem nos casos em que o contribuinte pode sonegar esperando que o fisco não o fiscalize, maximizando seu ganho; o fisco, com recursos limitados, precisa definir se investe na fiscalização de certos setores ou empresas, otimizando o retorno da arrecadação; a decisão de participar de programas como Refis ou parcelamentos especiais é um jogo sequencial, onde os primeiros a aderir podem ter mais benefícios.

Capítulo 3

Jogos clássicos aplicados ao direito tributário: aqui os autores nos levam a jogos clássicos como:

Quando as decisões de um agente afetam os resultados de outro, estamos diante de um jogo estratégico.

O direito tributário está repleto de interações desse tipo

1. Dilema do prisioneiro: dois contribuintes decidem independentemente se sonegam ou não; resulta em ambos sonegarem, pois, individualmente, é a melhor estratégia, embora cooperar (pagar corretamente) gerasse melhor resultado coletivo. Outro exemplo advém da alta informalidade no setor de serviços, onde cada empresa teme ser a única a pagar corretamente e perder competitividade.
2. Caça ao cervo: benefícios maiores ocorrem se todos cooperarem. Quando todos de um setor optam por regularização tributária, há ganho coletivo (redução da concorrência desleal), mas se alguém não coopera, pode ter ganho individual momentâneo.
3. *Chicken game*: dois agentes enfrentam um impasse; se nenhum cede, ambos sofrem perdas grandes como em litígios de alto valor, onde o contribuinte e o fisco insistem até o limite, esperando que o outro desista (ex.: discussões sobre tese do ágio ou

exclusão do ICMS da base do PIS/Cofins).

4. Batalha dos sexos: ambos os jogadores querem cooperar, mas têm preferências diferentes sobre qual solução adotar como no caso de divergências sobre formas de pagamento de tributos (simples nacional *versus* lucro presumido *versus* lucro real) ou sobre regimes especiais de tributação negociados com o fisco.

Capítulo 4

Jogos tributários específicos: como:

1. Jogo do lançamento por homologação, quando o contribuinte decide entre sonegar ou pagar corretamente; o fisco, com orçamento limitado, decide quem fiscalizar. Isso gera um ambiente onde quanto mais baixo o risco percebido, maior a propensão à sonegação.
2. Jogos de financiamento de bens públicos: cada contribuinte avalia se cumpre suas obrigações ou se torna um “free rider”.
3. Jogos de parcelamento: quando o governo sinaliza frequentemente que haverá parcelamentos (Refis), os contribuintes podem optar por não pagar os tributos correntes, esperando futuros benefícios e gerando um jogo dinâmico onde a expectativa de perdão futuro alimenta o inadimplemento presente.

Capítulo 5

Racionalidade limitada e economia comportamental no direito tributário: nem todos os agentes

são puramente racionais. A decisão tributária é influenciada por vieses cognitivos, emoções e atalhos mentais (heurísticas). Exemplos trazidos pelos autores são:

1. Aversão à perda: quando contribuintes preferem evitar multas do que buscar ganhos fiscais, considerando ferramentas poderosas como notificações e ameaças de fiscalização.
2. Otimismo excessivo: quando os contribuintes subestimam o risco de autuação e superestimam sua capacidade de se manter fora do radar do fisco.
3. Procrastinação: quando empresas adiam o pagamento dos tributos ou regularização, especialmente quando acreditam que um Refis surgirá.
4. *Nudge*: quando o Estado pode induzir o comportamento desejado dos contribuintes, sem obrigar, por meio de cartas das autoridades alertando contribuintes sobre inconformidades.
5. Programas de conformidade cooperativa: que classificam contribuintes por grau de risco e os estimulam à regularização.

Em resumo, o livro é uma bem-vinda surpresa ao chamar atenção para o fato de que o direito tributário, e eu adicionaria a economia, a contabilidade e a gestão tributárias, não é um sistema meramente normativo, mas um ambiente de interações estratégicas complexas, onde a compreensão de teoria dos jogos e economia comportamental permite aos tributaristas atuarem de forma mais inteligente, eficiente e ética,

O livro deixa claro que
tributação é a mais
complexa interação social
no mundo moderno, e que
não pode ser considerada
como território apenas
de economistas

antecipando movimentos, riscos e oportunidades.

O livro deixa claro que tributação é a mais complexa interação social no mundo moderno, e que não pode ser considerada como território apenas de economistas, pois se trata de tema a exigir perspectivas de políticos, cientistas sociais, antropólogos, matemáticos, administradores, advogados e constitucionalistas.

Fica claro que modelos de atuação que consideram a parte contrária como passivas são ingênuas para dizer o mínimo. O conceito hegemônico da eficiência como critério dominante no *design* de sistemas tributários precisa ser substituído por uma visão eclética e capaz de incorporar outros desideratos de uma sociedade moderna.

Como ideia para uma próxima edição do livro, sugeriria que fossem abordadas as tabelas de *pay offs* relacionadas não apenas entre a eficiência contra equidade e riscos, mas que a análise seja ampliada para incluir jogos contemplando variáveis como

simplicidade, automaticidade, custos, burocracia e universalidade.

A inclusão dessas variáveis é fundamental porque a sua negligência, comum em arcabouços teóricos convencionais focados prioritariamente na eficiência, tem um impacto político e econômico significativo. Em contextos de baixa conformidade e alta informalidade, a simplicidade e a automaticidade podem ser mais eficazes na ampliação da base tributária e na redução da evasão do que a mera busca pela neutralidade.

A tributação digital sobre pagamentos, por exemplo, oferece um campo fértil para cotejar os *pay offs* advindos da eficiência, neutralidade e não cumulatividade com os benefícios de uma maior universalidade e menores custos de *compliance*, revelando como soluções inovadoras podem redefinir o equilíbrio entre os critérios de um sistema tributário eficaz e justo.

Critérios como simplicidade, transparência e custos de conformidade são considerados relevantes, mas não estruturantes no arcabouço teórico convencional. São tratados como requisitos de boa administração tributária, mas não como funções fundamentais do sistema tributário. Suspeito que resultados surpreendentes poderão surgir da inclusão dessas variáveis, em geral ignoradas pelos tributaristas convencionais, que enxergam apenas a toda poderosa meta da obtenção da eficiência, desconsiderando seus impactos secundários na eficácia geral do sistema tributário.

O tributarista estratégico é um convite para despertar reflexões mais profundas sobre tributação para o século XXI. 