

 **LIVRES**

Compilado de Estudos e Notas Técnicas

JANEIRO A JUNHO DE 2025

Índice

Notas técnicas

Detran.....	4
Isenção IR	7
Pix Pensão	9
Aluguel de Curta Duração	11
Incentivos Fiscais para Indústrias Nacionais	13
Obrigações de trabalhadores brasileiros	15
PEC da Segurança	17
Regulamentação de Streamings	19
Número de Deputados	21
Motoapps em SP	23

Estudos Livres

Cadastro Único	26
Regulação das BET's	29
Isenção IR	36
Cannabis Medicinal	41
Fim da Reeleição	46



Notas Técnicas

NOTA TÉCNICA

Reduzindo Barreiras: Modernização da Habilitação para Motociclistas no Brasil

NT 01/2025

ANÁLISE PRELIMINAR

Em 2024, o Brasil tinha 32,5 milhões de usuários de motocicletas, motonetas e ciclomotores, sendo as motocicletas responsáveis por 80,9% desse total. A popularidade desses veículos se deve principalmente à acessibilidade financeira, eficiência no trânsito urbano e baixo custo de manutenção. Eles se destacam como uma alternativa de transporte essencial em regiões com precária infraestrutura e transporte público inexistente ou mal planejado.

No entanto, apesar da crescente importância desses veículos na mobilidade urbana e rural, o processo de habilitação permanece complexo e caro para grande parte do povo brasileiro.

Portanto, a desburocratização do processo de obtenção da CNH é um passo crucial para garantir que mais pessoas tenham acesso à habilitação, formalizando a utilização desses veículos sem sacrificar a segurança no trânsito. Uma política de simplificação, aliada à educação continuada e à fiscalização rigorosa, pode transformar esse cenário.

Essa modernização se alinha com desafios econômicos e sociais como a necessidade de garantir mais opções de transporte e a inclusão de milhões de brasileiros que dependem desses veículos para se deslocar e trabalhar.

MOTOS REPRESENTAM ALTERNATIVAS DE LOCOMOÇÃO E TRABALHO

No Brasil, cerca de 28% dos veículos registrados são motocicletas, motonetas ou ciclomotores, os tão conhecidos veículos sobre duas rodas. O Maranhão lidera o ranking de preferên-

cia por esse tipo de veículo, com 59,7% do total da frota de veículos do estado sendo de motos, seguido pelo Piauí (54,5%), Pará (54,5%), Acre (53,1%) e Rondônia (51,2%), todos nas regiões Norte e Nordeste. Dados da Secretaria Nacional de Trânsito (Senatran) evidenciam a relação entre fatores socioeconômicos, geográficos e culturais com a predominância de veículos sobre duas rodas.¹

Nesse sentido, mesmo que o uso de transporte público coletivo ainda seja o principal meio de locomoção dessa camada da sociedade, desde 2017 tem havido uma queda nos passageiros de ônibus, enquanto o uso de motocicletas vem aumentando, com um crescimento de 5,1% para 10,9% no período.²

Muitos brasileiros em situação de relativa vulnerabilidade tendem a comprar veículos de duas rodas para conquistarem autonomia no deslocamento dentro das cidades. Outros fatores relacionados ao aumento das decisões de compra de veículos de duas rodas são o aumento dos preços de carros e a oportunidade gerada por trabalhos autônomos como MotoUber e Serviços de entrega como Ifood.³

IRREGULARIDADE IMPACTAM EM INFRAÇÕES E NA SEGURANÇA NO TRÂNSITO

Com essa popularidade, também surgem os riscos. Em 2023, foram registradas mais de 1,3 milhão de infrações envolvendo motocicletas, motonetas e ciclomotores. A mais comum, representando 43% dos casos, foi o não uso do capacete de segurança. Este fator aponta para a necessidade de mantermos um foco direcionado na formação correta dos condutores, especialmente no que diz respeito à segurança.

Nesse contexto, um estudo da Organização Mundial da Saúde (OMS) indica que o uso adequado do capacete pode reduzir em até 69% o risco de lesões graves e em 37% o risco de morte em sinistros envolvendo motociclistas.⁴

Vale destacar que as motocicletas representam pelo menos 25% dos sinistros e mais de 30%

das fatalidades no trânsito. Isso expõe a vulnerabilidade dos condutores de veículos de duas rodas em comparação com motoristas de automóveis.⁵

Essas elevadas taxas evidenciam a necessidade de ampliar o acesso a uma formação básica em segurança viária sem excessiva burocracia e altos custos. O atual processo de habilitação é caro e burocrático, o que **desestimula muitas pessoas a buscarem a regularização, levando-as a dirigir sem qualquer formação** ou conhecimento das regras de trânsito. Como resultado, mais da metade dos brasileiros (53,8%) opta por conduzir veículos de duas rodas sem permissão, aumentando os acidentes e mortes.⁶

Simplificar o processo de habilitação pode incentivar mais pessoas a se regularizarem e receberem ao menos uma formação básica, reduzindo o número de condutores sem nenhum preparo. Isso contribuiria para a meta do Plano Nacional de Redução de Mortes e Lesões no Trânsito (Pnatrans), que visa diminuir em 50% o número de mortes no trânsito até 2030.

No entanto, essa simplificação deve ser implementada com responsabilidade, garantindo que os condutores compreendam a importância de utilizar equipamentos de segurança, dirigir defensivamente e respeitar as leis de trânsito, bem como acompanhada de campanhas de conscientização e reforço das práticas seguras.

ALTO CUSTO PARA A CNH NO BRASIL

Ao tornar o processo de habilitação mais acessível e menos burocrático, é possível reduzir a letalidade e os acidentes no trânsito e também promover uma educação de trânsito adequada. Um dos principais entraves para a obtenção da Carteira Nacional de Habilitação no Brasil é o seu custo elevado. A burocracia, os gastos com autoescolas e taxas do Detran fazem com que o processo se torne inacessível para grande parte da população, especialmente em um país onde o rendimento domiciliar per capita é baixo, de R\$2.069.⁷

Para se ter uma ideia, as autoescolas cobram em

média R\$1.600 (mil e seiscentos reais) pelo pacote completo para a habilitação da categoria A (Motos), enquanto a categoria B facilmente ultrapassa os R\$2.000 (dois mil reais). Além disso, ainda é preciso pagar a parte do exame médico/psicotécnico, cujo valor médio é de R\$245.⁸

Em São Paulo, por exemplo, o total de gastos para tirar a CNH chega a R\$2.333,24, com R\$463,24 sendo gastos com o Detran e R\$1.870,00 com a autoescola. Em estados como o Rio de Janeiro e a Bahia, o custo é ainda maior, chegando a R\$2.466,48 e R\$2.447,36, respectivamente.

Essas cifras revelam um problema estrutural, em que a soma das taxas do Detran e dos custos de autoescola se tornam empecilhos para muitas famílias brasileiras. O preço elevado faz com que a regularização de condutores seja um desafio, o que aumenta o número de motociclistas e motoristas irregulares nas ruas, impactando a segurança no trânsito.

COMO DEMOCRATIZAR E FACILITAR O ACESSO À CNH

A desburocratização do processo de obtenção da CNH pode ser alcançada com medidas práticas, muitas das quais podem ser implementadas por meio de portarias do Ministério dos Transportes ou resoluções do Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN), sem necessidade de longos trâmites legislativos.

Essas mudanças visam tornar o processo mais acessível e menos oneroso, sem comprometer a segurança no trânsito. Algumas medidas sugeridas incluem:

1. Cursos de Formação Simplificados:

Uma das principais barreiras à obtenção da CNH é a carga horária obrigatória imposta pelas autoescolas. Propostas nesse sentido incluem

- **Reduzir a carga horária obrigatória para o curso teórico, focando nos temas que mais previnem acidentes para a segurança no trânsito.**
- **Implementar cursos online que permitam maior flexibilidade e acessibilidade, mantendo a qualidade do aprendizado e tornando o**

processo mais inclusivo para candidatos de diferentes regiões.

2. Redução de custos para os candidatos:

O elevado custo para obter a CNH é um dos principais entraves para muitos brasileiros, especialmente em regiões de baixa renda. Algumas medidas incluem:

- **Aulas com instrutores independentes:** A eliminação da obrigatoriedade de frequentar autoescolas tradicionais permitiria que os candidatos optassem por instrutores independentes, devidamente regulamentados, resultando em aumento da concorrência e redução significativa dos custos.
- **Material didático online gratuito:** Os órgãos de trânsito poderiam disponibilizar gratuitamente materiais de estudo e guias de instrução online, permitindo que os candidatos estudem por conta própria, eliminando a necessidade de aulas presenciais em locais distantes.

3. Reforço nas Medidas de Segurança:

Apesar da simplificação do processo, é imprescindível manter o foco na segurança, impondo regras como:

- **Uso obrigatório de equipamentos de segurança:** Capacetes e vestuário de proteção devem continuar sendo exigidos e a fiscalização dessas normas deve ser reforçada.
- **Educação contínua sobre segurança no trânsito:** Mesmo após a habilitação, os condutores devem ter acesso a campanhas e materiais educativos que reforcem as boas práticas no trânsito, acompanhando as mudanças no Código de Trânsito Brasileiro (CTB).

Diante disso, fica claro que a desburocratização da CNH para motocicletas, motonetas e ciclomotores pode formalizar mais condutores e reduzir infrações e acidentes. No entanto, é fundamental que essa flexibilização seja acompanhada por um forte compromisso com a segurança no trânsito, por meio da educação continuada e da fiscalização, promovendo um trânsito mais seguro e inclusivo para todos

RECOMENDAÇÕES TÉCNICAS

1. Reafirma o direito à mobilidade como um princípio fundamental da liberdade individual, defendendo que o acesso ao transporte deve ser facilitado por meio de processos menos onerosos e burocráticos;
2. Valoriza a segurança como pilar essencial na condução de veículos de duas rodas, ressaltando que a simplificação da habilitação deve estar sempre acompanhada de um foco claro na educação pelo cumprimento das normas de trânsito;
3. Entende que a modernização das políticas de habilitação pode gerar impactos econômicos e sociais positivos, tanto ao formalizar a condução de milhões de brasileiros, quanto ao reduzir as barreiras de acesso a um meio de transporte essencial em regiões de baixa renda;
4. Acredita ser urgente a revisão das políticas atuais, para que o Brasil possa garantir um trânsito mais seguro e inclusivo, com regulamentações que respeitem a diversidade e as necessidades da população, promovendo uma maior adesão às normas e incentivando o uso responsável desses veículos.

Com essas diretrizes, é possível defender uma mobilidade urbana acessível e segura, por meio da desburocratização do processo de habilitação para condutores de motocicletas, motonetas e ciclomotores, sempre enfatizando a segurança no trânsito e o fortalecimento da liberdade de escolha.

CONTRIBUIÇÕES DE:

Rafael Moredo Coordenador de Políticas Públicas do Livres

Matheus Rocha Analista de Relações Governamentais do Livres

Deborah Bizzarria Economista e Especialista em Gestão Pública

NOTA TÉCNICA

Reforma do Imposto de Renda precisa de viabilidade fiscal

Data de Publicação: 02/2025

Projeto: PL 1087/2025 Autor: Poder Executivo

ANÁLISE PRELIMINAR

O [Projeto de Lei 1087/2025](#), apresentado pelo Poder Executivo, propõe a ampliação da faixa de isenção do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF) para rendimentos mensais de até R\$ 5 mil. A medida prevê ainda a criação de uma nova alíquota marginal para rendimentos acima de R\$ 50 mil mensais, com o objetivo de compensar parcialmente a renúncia de arrecadação decorrente da nova faixa de isenção.

O Livres reconhece o mérito da proposta na busca por maior justiça tributária. Um sistema fiscal mais justo deve ser **progressivo** — cobrando proporcionalmente mais de quem ganha mais — e **horizontal** — tratando de forma igual contribuintes com rendas equivalentes, independentemente da origem do rendimento.

Apesar disso, é necessário avaliar os impactos fiscais, macroeconômicos e distributivos da proposta, especialmente diante do cenário atual de fragilidade fiscal e crescimento da dívida pública. O projeto precisa de fundamentos técnicos sólidos, como parte de uma reestruturação maior do sistema tributário nacional.

DISTRIBUIÇÃO DA RENDA

A proposta de uma alíquota mínima sobre rendimentos mensais acima de R\$ 50 mil representa um avanço no sentido de tornar o sistema mais progressivo e combater a desigualdade de renda. Pessoas com alta capacidade contributiva devem arcar com uma parcela maior do esforço fiscal.

Entretanto, ampliar a faixa de isenção para R\$ 5 mil pode reduzir o alcance do princípio de cidadania fiscal. Com a nova tabela, cerca de 88% dos contribuintes já estariam isentos. Apesar do apelo popular, diminuir a transparência sobre o financiamento do Estado reduziria o incentivo para a cobrança social por resultados do setor público.

Na direção oposta, a maior parte dos países com níveis de renda similares ao Brasil mantêm faixas de isenção compatíveis com a proporção do PIB per capita. Substituir a isenção por alíquotas simbólicas ajudaria a reforçar o vínculo entre espírito cívico e financiamento do Estado, sem comprometer o caráter redistributivo do sistema.

DINÂMICA DA DÍVIDA

Além disso, é essencial que a progressividade da tabela seja preservada, a partir de um amplo debate que inclua a reavaliação dos regimes especiais, como deduções em saúde e isenções para rendimentos de capital. A proposta surge em momento de crescente preocupação com a trajetória fiscal do país. Em 2024, a Dívida Pública Federal (DPF) foi de R\$ 7,316 trilhões, enquanto a dívida bruta do governo geral (DBGG) alcançou 77% do PIB.

As projeções indicam tendência de alta, pressionando o governo a buscar receitas adicionais. Nesse contexto, a ampliação da faixa de isenção do IRPF pode representar um risco adicional à consolidação fiscal, especialmente se a compensação prevista para os rendimentos mais altos não for aprovada ou se mostrar insuficiente.

Como alternativa, o Congresso pode considerar a criação de **mecanismos de condicionamento fiscal**, como um gatilho para a implementação da nova tabela apenas após a obtenção de um superávit primário mínimo ou da estabilização da dívida bruta. Reformas estruturais na arrecadação devem estar condicionadas à existência de espaço fiscal, sob risco de gerar desequilíbrios duradouros, perda de credibilidade na condução da política econômica e aumento da inflação, que penalizam os mais pobres.

EQUILÍBRIO NA OFERTA E DEMANDA

Embora o governo alegue que a proposta é fiscalmente neutra, ela pode estimular a demanda agregada, transferindo renda de grupos poupadores para aqueles que consomem mais. Isso ocorre porque os contribuintes que serão beneficiados com a isenção (faixas de até R\$ 5 mil e R\$ 7 mil mensais) tendem a gastar a maior parte da sua renda, ao contrário das faixas mais altas, que possuem maior propensão à poupança.

Isso pode aumentar a pressão inflacionária, exigindo uma resposta do Banco Central, afetando a dívida pública e o financiamento da economia. Em um cenário de alta ociosidade, o impacto seria positivo. No entanto, no contexto atual, o risco inflacionário e a deterioração fiscal tornam a medida mais delicada.

RECOMENDAÇÕES TÉCNICAS

1. **Condicionalidade fiscal:** definir metas fiscais claras para a ampliação da isenção.
2. **Preservação da progressividade:** é importante evitar a isenção total de uma base ampla de contribuintes, substituindo a proposta por uma alíquota simbólica, para fortalecer o pacto social.
3. **Compensações sustentáveis:** a compensação pela isenção deve ser aprovada conjuntamente e baseada em fontes de receita seguras e permanentes.
4. **Reforma integrada da renda:** o projeto deve ser visto como parte de um processo mais amplo de reestruturação da tributação da renda, incluindo revisão de regimes especiais e ampliação da base contributiva.
5. **Coerência com responsabilidade fiscal:** evitar perda de arrecadação sem ajustes estruturais nas despesas públicas.

CONTRIBUIÇÕES DE:

Rafael Moredo

Coordenador de Políticas Públicas do Livres

Matheus Rocha

Analista de Relações Governamentais do Livres

Samuel Pessôa

Doutor em Economia e Conselheiro do Livres

NOTA TÉCNICA NT 03/2025

Pix Pensão: efetividade, inovação e garantia de direitos no cumprimento da pensão alimentícia

Projeto: PL 4978/2023 (Câmara dos Deputados)

Autor: Tabata Amaral (PSB)

ANÁLISE PRELIMINAR

O [Projeto de Lei 4978/2023](#), de autoria da deputada Tabata Amaral, propõe inovações e modernizações relevantes na legislação sobre pagamento de pensão alimentícia, com foco em quatro frentes:

1. **automatização do pagamento via débito em conta (o chamado Pix Pensão);**
2. **ampliação dos mecanismos de cobrança e execução de débito, inclusive com penhora de ativos de empresários individuais;**
3. **aprimoramento da coleta de dados sobre os processos judiciais envolvendo alimentos;**
4. **cooperação entre órgãos para uso estatístico e formulação de políticas públicas.**

Tais dispositivos avançam na direção de uma Justiça mais eficiente e previsível. Automatizar o pagamento da pensão alimentícia reduz a dependência de ordens judiciais sucessivas, desonerando o judiciário e garantindo um cumprimento mais efetivo das decisões.

Desse modo, o projeto fortalece direitos fundamentais de crianças, adolescentes e idosos e também reforça a confiança nas instituições, contribuindo para o fortalecimento do Estado de Direito.

REDUÇÃO DE CUSTOS: Um estado mais eficiente

O uso de tecnologias como o PIX e a integração de sistemas bancários às decisões judiciais representam um avanço significativo na desburocratização do processo de cumprimento das obrigações alimentares. Essa modernização não apenas reduz os custos operacionais do Judiciário, como também qualifica a atuação estatal, focando-a em atividades essenciais à garantia de direitos.

PREVISIBILIDADE: Menos arbitrariedades da Justiça

A possibilidade de bloqueio de ativos de empresários individuais, mesmo quando vinculados ao CPF, merece atenção. Embora a natureza alimentar da dívida justifique medidas mais incisivas, é essencial garantir salvaguardas contra abusos. Nesse sentido, a exigência de ordem judicial prévia e a limitação do bloqueio ao valor devido são pontos positivos que mitigam riscos de arbitrariedade.

Recomenda-se que a regulamentação da norma traga mecanismos claros de transparência, proporcionalidade e revisão de medidas de bloqueio, garantindo segurança jurídica sem comprometer a efetividade da obrigação.

APERFEIÇOAMENTO INSTITUCIONAL

O projeto também inova ao prever a coleta e publicação de dados anonimizados sobre os processos de alimentos, com a cooperação entre órgãos, a exemplo do IBGE e do Ipea.

Essa medida fortalece a formulação de políticas públicas baseadas em evidências, promovendo um ciclo virtuoso de aprimoramento institucional por meio da avaliação de resultados e incentivo à participação de órgãos públicos independentes, mas complementares uns aos outros.

COERÊNCIA: Projeto com viés liberal

O PL 4978/2023 é coerente com os princípios do liberalismo ao:

- Promover maior efetividade no cumprimento de obrigações legais, fortalecendo o império da lei;
- Utilizar a tecnologia para garantir direitos e modernizar o Estado, enxugando seu tamanho;
- Proteger grupos vulneráveis como crianças e idosos, permitindo o progresso humano com ampliação da autonomia individual;
- Incentivar o uso de dados para formulação de políticas públicas baseadas em evidências e avaliação de resultados.
- Recomendamos o apoio ao projeto, com monitoramento da sua regulamentação para garantir os devidos equilíbrios entre execução eficiente e segurança jurídica. A proposta representa um avanço moderno, pragmático e sensível à realidade das famílias brasileiras.

5. Monitoramento e Avaliação: Implementar indicadores de avaliação da efetividade do projeto, com revisões periódicas baseadas em evidências para eventuais ajustes na política.

CONTRIBUIÇÕES DE:

Rafael Moredo

Coordenador de Políticas Públicas do Livres

Matheus Rocha

Analista de Rel. Governamentais do Livres

RECOMENDAÇÕES TÉCNICAS

1. Salvaguardas à Atividade Econômica: Especificar na regulamentação os critérios para penhora de ativos vinculados à atividade de empresários individuais, evitando impactos desproporcionais sobre empreendimentos de pequeno porte.
2. Limitação e Proporcionalidade: Estabelecer limites claros ao valor penhorável, garantindo que não ultrapasse o montante devido e que respeite os princípios de razoabilidade.
3. Integração com Banco Central e Sistema Financeiro: Avançar na interoperabilidade dos sistemas judiciais com o sistema financeiro nacional, garantindo celeridade na execução sem comprometer a segurança das transações.
4. Governança de Dados: Garantir que a coleta e uso dos dados estatísticos sejam realizados com governança robusta, assegurando anonimização e utilização exclusiva para formulação de políticas públicas.

NOTA TÉCNICA NT 04/2025

Restrição a hospedagens temporárias: desrespeito ao direito de propriedade, prejuízo para o turismo

Projeto: PL 107/2025 (Rio de Janeiro-RJ)

Autor: Salvino Oliveira (PSD)

ANÁLISE PRELIMINAR

A Câmara Municipal do Rio de Janeiro está discutindo o [Projeto de Lei nº 107/2025](#), de autoria do vereador Salvino Oliveira (PSD), que propõe a regulamentação e restrição à oferta e utilização das hospedagens por curta duração nos imóveis residenciais do município.

Entre determinações do texto original, há a proibição de locação desses imóveis em diversas regiões da cidade, como na Praia do Flamengo e na Avenida Delfim Moreira, bem como a exigência de que o proprietário se inscreva como prestador de serviço turístico junto ao Ministério do Turismo. O projeto também estabelece que o proprietário deve obter licença sanitária de funcionamento e possuir autorização do síndico para a hospedagem.

A iniciativa surge em um momento em que a cidade do Rio de Janeiro apresenta um alto volume de hospedagens temporárias. Somente em Ipanema, uma em cada sete moradias são utilizadas para curta duração.

Popularizada por plataformas como Airbnb e Booking.com, essa modalidade é parte relevante da indústria do Turismo, gerando renda para inúmeras famílias e servindo como mecanismo de valorização de imóveis subutilizados, especialmente em regiões centrais da cidade.

Qualquer regulamentação dessa atividade deveria buscar o equilíbrio entre abertura à inovação, liberdade econômica e segurança para todas as partes envolvidas, respeitando o direito à propriedade.

Contudo, o projeto em discussão na Câmara Municipal do Rio vai na contramão disso e impõe obriga-

ções excessivas aos proprietários e às plataformas intermediadoras, criando barreiras proibitivas à livre iniciativa e coibindo a concorrência no setor de turismo.

INTERFERÊNCIA ESTATAL: Restrição à propriedade e ao livre contrato

Ao criar normas burocráticas excessivas, o projeto de lei municipal intervém de maneira indevida no direito de propriedade dos cidadãos sobre suas próprias moradias e impede o livre contrato entre partes igualmente interessadas em alugar imóveis por um tempo curto estipulado.

Tais exigências terão efeito sobre aumento dos custos operacionais para os proprietários, que tendem a repassar esses gastos para os consumidores. Isso pode agravar o já observado aumento nos preços de Hostels, Airbnbs e similares, desencorajando turistas que buscam opções de hospedagem mais acessíveis.

A burocracia pode levar muitos proprietários a desistirem de alugar seus imóveis, reduzindo não apenas a oferta total de acomodações, mas também a diversidade de preços e perfis de hospedagem — o que compromete a atratividade da cidade para diferentes públicos e orçamentos.

ECONOMIA E SEGURANÇA: Dados evidenciam impacto positivo das locações

Em 2018, conforme [reportagem da VEJA](#), os aplicativos de aluguel por curta duração geraram em torno de R\$ 92,7 milhões para os usuários. No período de carnaval, apenas os estados de Rio de Janeiro e São Paulo somaram, sozinhos, quase R\$ 32 milhões em aluguel pela plataforma Airbnb.

Junto a esse valor, o aluguel de moradias por curta duração também está relacionado com a movimentação dos setores de comércio e serviços, que apresentam maiores taxas de empregabilidade nessa época do ano.

Os dados reforçam que cidades litorâneas e turísticas representam 85% do aumento das ofertas de hos-

pedagens de curta duração, indicando a importância desse mercado para a produção de riqueza local e surgimento de vagas de trabalho. Como exemplificação, apenas em 2025 a procura por acomodações na cidade do [Rio de Janeiro cresceu 1000%](#) entre brasileiros, e 205% entre estrangeiros.

Por fim, essa forma de acomodação, diferentemente do alegado pelos críticos, possui alto grau de segurança, tendo em vista a adoção de recursos como a verificação de identidade, previsão de reclamação e denúncia no aplicativo e opções variadas de pagamento, como PIX e cartão de crédito, que aumentam a formalidade da transação. Há ainda a contratação de seguros para ressarcimento de eventuais danos, furtos e roubos ocorridos durante a estadia dos hóspedes.

INCONSTITUCIONALIDADE: Competência regulatória é de lei federal

A proposta do vereador Salvino Oliveira é inconstitucional, visto que as locações de imóveis por temporada são regulamentadas pela [Lei Federal do Inquilinato](#). O artigo 48 evidencia que essa modalidade é perfeitamente possível no Brasil, devendo se destinar à residências temporárias contratadas por prazo não superior a 90 dias.

A Constituição Federal deixa claro que prefeitos e vereadores (integrantes do Poder Municipal) não têm competência legal para modificar e contrariar leis federais. Desse modo, qualquer alteração sobre aluguel de curta duração deveria passar por iniciativa do Congresso Nacional, a exemplo da [proposta 1337/2025](#) apresentada por Laura Carneiro (PSD/RJ), que prevê a restrição das hospedagens temporárias de alta rotatividade mediante acordo coletivo ou votação em assembleia nos condomínios e prédios residenciais.

RECOMENDAÇÕES TÉCNICAS

Rejeição total do PL 107/2025 do município do Rio de Janeiro, que impõe graves riscos à livre iniciativa, cria entraves injustificados ao setor de turismo e viola o direito constitucional de propriedade e de livre contratação entre particulares.

Além disso, ao tratar de matéria já regulamentada por legislação federal, o projeto incorre em inconstitucionalidade formal, colocando em risco a segurança jurídica e o ambiente de negócios na cidade do Rio de Janeiro.

CONTRIBUIÇÕES DE:

Rafael Moredo Coordenador de Políticas Públicas do Livres

Matheus Rocha Analista de Relações Governamentais do Livres

NOTA TÉCNICA NT 05/2025

Privilégios não curam: a armadilha dos incentivos fiscais à indústria da saúde

Projeto: PL 2583/2020 (Câmara dos Deputados)

Autor: Doutor Luizinho - PP/RJ

ANÁLISE PRELIMINAR

O [Projeto de Lei nº 2583/2020](#), de autoria do deputado Doutor Luizinho (PP), institui uma estratégia para incentivar indústrias brasileiras que produzam itens essenciais ao sistema de saúde, além de pesquisa e desenvolvimento de medicamentos, insumos e materiais. A proposta estabelece **preferência a empresas nacionais em licitações** e cria o Regime Especial Tributário para Empresas Estratégicas de Saúde (RETEES), com **benefícios fiscais**.

Embora bem-intencionado, o projeto reedita uma fórmula ultrapassada: a de beneficiar setores com base em critérios **pouco transparentes e sem estudos de impacto**. Privilégios setoriais têm gerado, historicamente, perdas de produtividade, redução da inovação e menor transparência.

ENCARECER É TER MENOS REMÉDIO: Protecionismo prejudica o acesso à saúde

Em seu art. 3º, IV, o projeto determina que **51% do capital das Empresas Estratégicas de Saúde (EES) seja nacional**. Também concede preferência a essas empresas em compras públicas, **mesmo quando seus preços forem até 10% superiores**. Ao privilegiar empresas nacionais e restringir a competição, o projeto adota a lógica protecionista que **encarece os medicamentos e reduz sua oferta no SUS**. A menor concorrência desestimula a inovação, dificulta ganhos de eficiência e impede melhorias na qualidade.

No Brasil, onde [74% das pessoas depende exclusivamente do SUS](#) para ter acesso a tratamentos de

saúde, dificultar o acesso a medicamentos de origem estrangeira é contraproducente. O custo de elevar preços de aquisição de medicamentos no SUS é pago com vidas.

Ademais, a proposta **fere os princípios constitucionais** da livre iniciativa e da eficiência, ao tratar um setor com benefícios desproporcionais, sem apresentar qualquer comprovação de impacto positivo sobre o serviço público de saúde.

INTELIGÊNCIA ESTRATÉGICA: Eficiência no uso dos recursos e acesso real à saúde

Fortalecer a indústria de saúde pode ser um objetivo público legítimo. Mas isso passa por viabilizar ganhos de produtividade. A proposta baseada em distorções fiscais e preferência em licitações provoca efeitos contrários ao pretendido. No SUS, cada centavo a mais gasto por unidade de medicamento significa menos unidades disponíveis - e, com isso, menos pacientes beneficiados.

Num país marcado por desigualdades profundas e frequentes casos de desabastecimento e [atraso na entrega de medicamentos](#), pagar mais caro para favorecer parte da indústria reduz o acesso à saúde e agrava vulnerabilidades.

Além disso, o setor farmacêutico é **altamente integrado** internacionalmente, com cadeias de produção complexas e avanços tecnológicos constantes. Fechar o mercado brasileiro é, na prática, afastar investimentos e isolar a indústria nacional - não fortalecê-la.

Em vez de inflar artificialmente a demanda pública, o governo deveria investir em:

- **Pesquisa, ciência e tecnologia, com recursos destinados a universidades, centros de inovação e programas de fomento à produção de medicamentos e insumos críticos, de modo transparente, por meio do orçamento público;**
- **Parcerias entre instituições públicas e privadas para pesquisa e desenvolvimento aplicada ao SUS;**

- Digitalização da gestão de compras e estoques, reduzindo desperdícios e aprimorando a logística de distribuição de insumos e vacinas;
- Integração com o mercado internacional, removendo barreiras à importação de insumos e tecnologias médicas.

Essas medidas não apenas produzem ganhos de produtividade para o setor, como também respeitam os princípios constitucionais da eficiência, isonomia e livre concorrência, essenciais para uma política de saúde pública justa, moderna e funcional.

CONCLUSÃO

O PL 2583/2020 parte de uma intenção legítima — fortalecer a indústria da saúde —, mas propõe uma estratégia ineficiente e contraproducente. Ao instituir privilégios fiscais e licitatórios para empresas específicas, distorce o sistema de compras públicas, encarece medicamentos e reduz o acesso da população a tratamentos.

Mais do que proteger setores, é preciso proteger o cidadão. Fortalecer a indústria nacional pode e deve ser feito com inteligência: investindo em pesquisa, inovação e integração com o mercado global — e não às custas da eficiência e da saúde pública.

RECOMENDAÇÕES TÉCNICAS

1. Rejeição total do PL 2583/2020 devido a sua interferência na livre concorrência e desrespeito ao princípio da eficiência;
2. Priorizar eficiência e custo-benefício nas compras públicas de medicamentos, ampliando o acesso da população ao tratamento com o orçamento existente;
3. Viabilizar investimentos em pesquisa, ciência e tecnologia por meio de medidas de atração de investimento privado e programas públicos que conectem universidades e centros de pesquisa ao mercado;
4. Digitalizar a gestão logística de insumos de saúde, com rastreamento, controle de estoques e redução de desperdícios;

5. Facilitar a importação de insumos e tecnologias médicas, com menos barreiras regulatórias e maior integração com cadeias produtivas internacionais.

CONTRIBUIÇÕES DE:

Rafael Moredo

Coordenador de Políticas Públicas do Livres

Matheus Rocha

Analista de Relações Governamentais do Livres

NOTA TÉCNICA NT 06/2025

Reserva obrigatória de brasileiros em empresas: visão protecionista atrasa o mercado de trabalho e fere liberdade

Projeto: PL 2456/2019 (Câmara dos Deputados)

Autor: Marcos Pereira - Republicanos/SP

ANÁLISE PRELIMINAR

O [Projeto de Lei nº 2456/2019](#), apresentado pelo deputado federal Marcos Pereira (Republicanos/SP), propõe revogar dois dispositivos ultrapassados da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT):

1. A exigência de pelo menos dois terços (2/3) de empregados brasileiros para empresas com mais de 3 funcionários;
2. A demissão prioritária de estrangeiros em casos de cortes de pessoal.

O texto original **acerta** ao propor a eliminação dessas exigências, mas ainda prevê um tratamento especial a empresas que voluntariamente mantiverem a reserva de vagas a brasileiros — o que fere valores liberais.

Além disso, durante a tramitação do projeto, a relatora Flávia Moraes (PDT-GO) apresentou um [substitutivo](#) que ignora os avanços propostos e na verdade **amplia a reserva obrigatória de brasileiros** de 67% para 75%, elevando a exigência para três quartos (¾). A proposta é um retrocesso, pois desestimula a atração de imigrantes, descumprindo princípios constitucionais e prejudica a produtividade do mercado de trabalho.

MITO DA AMEAÇA ESTRANGEIRA: O Brasil possui poucos imigrantes

Há uma narrativa comum de que é preciso “proteger empregos nacionais”, controlando a entrada de imi-

grantes no país. Porém, os dados demonstram que a presença de estrangeiros no Brasil é ínfima.

Entre 2010 a agosto de 2024, o país registrou a entrada de [1.700.686 migrantes](#), entre residentes permanentes, temporários e fronteiriços. Em valores absolutos, essa parcela **não chega a 1% da população brasileira**. Em comparação, migrantes representam atualmente [14%](#) da população nos Estados Unidos e [30%](#) na Austrália.

A vinda de estrangeiros não representa uma ameaça. De um ponto de vista histórico, imigrantes ajudaram a construir o Brasil. Em 1920, quando a população brasileira chegou a 30 milhões, 5,1% eram estrangeiros ou naturalizados.

INCONSTITUCIONALIDADE:

Projeto fere os princípios da livre iniciativa e da igualdade

Além disso, a norma da CLT **fere princípios da Constituição Federal de 1988**, em particular os da livre iniciativa e da igualdade de direitos. O primeiro garante aos cidadãos e às empresas o direito de iniciar e conduzir atividades econômicas sem interferência excessiva do governo; o segundo estabelece que brasileiros e estrangeiros têm os mesmos direitos e deveres, inclusive em âmbito trabalhista.

Ao impor limites rígidos à contratação de trabalhadores estrangeiros, o governo não somente interfere na liberdade de escolha das empresas de contratar conforme suas necessidades, como também mantém uma diferenciação legal entre brasileiros e estrangeiros, continuando a lógica protecionista dos anos 1940, **incompatível com a Constituição** e com o mundo contemporâneo.

GANHO DE PRODUTIVIDADE: Imigração aumenta a inovação no mercado de trabalho

A imigração é um **vetor reconhecido de dinamismo econômico**. Diversos estudos mostram que a entrada de trabalhadores estrangeiros está associada a ganhos de produtividade, mais inovação e cresci-

mento sustentável dos níveis de renda.

Os profissionais migrantes cobrem lacunas de mão de obra, especialmente em setores com escassez — como construção civil, agricultura, serviços e tecnologia. Junto a isso, também ocorre um empurrão do empreendedorismo. [Segundo a OCDE](#), imigrantes têm probabilidade maior de abrir seus próprios negócios, gerando emprego e renda, inclusive para trabalhadores nacionais.

Um [estudo do National Bureau of Economic Research](#) mostrou que, entre 1990 e 2010, nos EUA, um aumento de 1 ponto percentual na proporção de imigrantes na força de trabalho elevou a produtividade total dos fatores em 0,5%. Já no Reino Unido, um relatório do [Migration Advisory Committee](#) concluiu que a imigração não reduz salários nem aumenta o desemprego; ao contrário, gera efeitos líquidos positivos sobre o PIB per capita.

Quanto ao Brasil, nosso país enfrenta sérios desafios na qualificação: em estudo para a Revista GV Executivo, os pesquisadores identificaram que 67% das empresas no Brasil têm dificuldade em encontrar profissionais qualificados. Nesse cenário, restringir a contratação de estrangeiros não é apenas ineficiente — é um tiro no pé que o Brasil não pode se dar.

O texto original do PL 2456/2019 acerta ao eliminar regras da CLT que restringem a contratação de estrangeiros, aproximando o Brasil de um mercado de trabalho mais livre e eficiente.

ximar o Brasil das melhores práticas internacionais em mobilidade de trabalho e liberdade econômica no século XXI.

CONTRIBUIÇÕES DE:

Rafael Moredo

Coordenador de Políticas Públicas do Livres

Matheus Rocha

Analista de Relações Governamentais do Livres

RECOMENDAÇÕES TÉCNICAS

O texto do substitutivo, porém, amplia essas restrições e deturpa o objetivo inicial da proposta.

Diante disso, o Livres recomenda:

1. **Rejeição do substitutivo** da deputada Flávia Moraes (PDT-GO), por reforçar barreiras protecionistas e violar a livre iniciativa;
2. **Ajuste do projeto original**, com a retirada do artigo que prevê tratamento favorecido a empresas que mantenham a reserva de vagas.

Com a correção recomendada, o projeto pode apro-

NOTA TÉCNICA NT 07/2025

Integrar sem centralizar: PEC da Segurança tem avanços para polícias, mas riscos para sistema penitenciário

Projeto: PEC 18/2025 (Câmara dos Deputados)

Autor: Poder Executivo

ANÁLISE PRELIMINAR

A [Proposta de Emenda à Constituição nº 18/2025](#) enviada pelo Governo Federal reformula as atribuições dos órgãos de segurança pública no país. Entre as principais medidas, estão a ampliação de responsabilidades da União e dos municípios na proteção e no combate ao crime e o avanço na normatização e compartilhamento de dados policiais entre os entes federativos. Tais mudanças contribuem para uma melhor capacidade operacional dos sistemas de segurança, justiça criminal e prisional, aumentando a coordenação entre agências.

Contudo, o texto também levanta **pontos de preocupação**, relacionados ao aumento da federalização do sistema penitenciário e ao aumento de atribuições para a já sobrecarregada Polícia Rodoviária Federal, com novas funções e nomenclatura, sem definir estratégias de financiamento e treinamento de agentes.

ATUAÇÃO DA GUARDA MUNICIPAL: Reforço ao entendimento do STF

A PEC inclui as Guardas Municipais no rol dos órgãos de segurança pública previstos na Constituição. A proposta reconhece formalmente seu papel na segurança urbana, autorizando sua atuação em ações de policiamento ostensivo e comunitário, além da realização de prisões em flagrante. Esse papel garantido às guardas [vai de encontro a decisão recente do Supremo Tribunal Federal \(STF\)](#), que validou o policiamento urbano realizado por esses agentes municipais. A medida também traz segurança jurídica ao estabelecer limites: esses profissionais não poderão se sobrepor às atribuições das polícias Civil e Militar.

PF E PRF: Garantia de segurança jurídica

A proposta também redefine funções das polícias de âmbito nacional. A Polícia Federal (PF) passaria a atuar em crimes ambientais e ações de milícias e organizações criminosas com impacto interestadual ou internacional — o que contribui para **fechar atuais lacunas** legais e operacionais. Já a **Polícia Rodoviária Federal (PRF)** seria substituída pela Polícia Viária Federal, responsável pelo patrulhamento ostensivo de rodovias, ferrovias e hidrovias federais, com foco no combate a crimes como roubo de cargas e contrabando.

Essas **mudanças são positivas**, pois ampliam a atuação policial para áreas historicamente desguarnecidas. No entanto, para que as mudanças não prejudiquem a atuação da PRF na fiscalização de trânsito — especialmente em um país com altos índices de sinistros —, nem gerem sobreposição de competências, será necessário investir em capacitação e avaliar eventuais necessidades de ajustes no efetivo com base em critérios técnicos e demandas regionais.

DADOS, PROTOCOLOS E CORREGEDORIAS: Eficiência e transparência

A PEC também propõe a **padronização de protocolos** e dados estatísticos, aumentando a eficiência e reduzindo discrepâncias entre documentos como boletins de ocorrência e certidões criminais. Prevê ainda a criação de corregedorias e ouvidorias com autonomia: as primeiras com foco na apuração de condutas funcionais e as segundas no recebimento de representações, elogios e sugestões da população. Essas medidas **fortalecem a transparência** e permitem melhor **avaliação do desempenho policial**.

FUNDOS CONSTITUCIONAIS: Orçamento mais enrijecido

A PEC propõe constitucionalizar os Fundos Nacionais de Segurança Pública e de Política Penitenciária, impedindo seus contingenciamentos. Embora a estabilidade de recursos seja desejável, a medida **engessa ainda mais o já apertado orçamento público** brasileiro e compromete a capacidade de alocar recursos conforme as prioridades do momento. Quando cada setor busca garantir sua fatia de forma permanente, o resultado é uma menor eficiência no uso dos re-

cursos e menos espaço para inovação e revisão de prioridades.

SISTEMA PENITENCIÁRIO FEDERALIZADO: Alto custo e menor focalização

A PEC também estabelece a competência da União para [coordenar e unificar todo o sistema penitenciário](#). Hoje, a gestão é compartilhada: a União cuida dos presídios federais e os estados dos seus próprios estabelecimentos, sem obrigação de seguir diretrizes nacionais.

Desde a [Emenda Constitucional nº 104/2019](#), os agentes penitenciários são reconhecidos como Policiais Penais e fazem parte dos órgãos de Segurança Pública de seus entes federativos. A proposta de federalização, além de contrariar essa autonomia concedida, demandaria readequação orçamentária significativa e pode desconsiderar as realidades específicas de cada estado, comprometendo a eficácia da política penal.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÃO

A PEC nº 18/2025 representa um avanço ao modernizar a segurança pública e fortalecer a atuação coordenada dos órgãos policiais. A proposta amplia a integração entre entes federativos e traz maior segurança jurídica às atribuições das instituições.

No entanto, a federalização do sistema penitenciário impõe riscos e a transição para a nova Polícia Viária Federal exige planejamento, capacitação e clareza nas atribuições.

- 1. Aprovação da PEC nº 18/2025, com a retirada do dispositivo que federaliza o sistema penitenciário, e com ajuste para permitir o contingenciamento dos novos Fundos Nacionais;**
- 2. Reestruturação responsável da nova Polícia Viária Federal, com redirecionamento de funções e eventual recomposição do efetivo baseada em evidências e metas claras de atuação, sem prejuízo às funções de fiscalização de trânsito em áreas críticas.**

CONTRIBUIÇÕES DE:

Rafael Moredo

Coordenador de Políticas Públicas do Livres

Matheus Rocha

Analista de Relações Governamentais do Livres

NOTA TÉCNICA NT 08/2025

Regulamentação de Streamings: retrocesso para consumidores e diminuição da inovação

Projeto: PL 2331/2022 (Câmara dos Deputados)

Autor: Nelsinho Trad - PSD/MS

ANÁLISE PRELIMINAR

O [Projeto de Lei nº 2331/2022](#) de autoria do Senador Nelsinho Trad (PSD/MS) propõe regulamentar as plataformas estrangeiras de vídeo sob demanda (streamings) como Netflix, Prime Vídeo, Disney Plus e HBO Max, impondo **taxas anuais, regras rígidas e cotas** para produções brasileiras.

O substitutivo da Comissão de Cultura da Câmara aumenta as exigências do projeto inicial, criando uma nova Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine) com alíquota **escalonada de até 6% da receita bruta** anual, impondo cotas rígidas de conteúdo brasileiro - incluindo obras independentes - nos catálogos, e atribuindo à ANCINE poderes de credenciamento, fiscalização e punição, que vão desde multas até o cancelamento das atividades das plataformas.

Apesar de invocar princípios de diversidade cultural e estímulo à produção nacional, o projeto é uma **intervenção estatal desproporcional**, que desrespeita os princípios constitucionais da livre iniciativa e da liberdade econômica. Seus efeitos práticos serão o **aumento no preço** final dos serviços, **limitação da autonomia** empresarial e **enfraquecimento da diversidade** de modelos de negócios e preferências culturais dos consumidores.

EMPECILHOS À ATIVIDADE ARTÍSTICA: Intervencionismo na produção audiovisual

A [Constituição Federal](#), no artigo 170, dispõe os princípios que regem a ordem econômica do Brasil, com destaque para a livre concorrência e a liberdade de iniciativa. Esses asseguram à iniciativa privada o di-

reito de competir livremente no mercado, oferecendo bens e serviços conforme a demanda e as preferências dos consumidores.

Contudo, o projeto na Câmara **ferre frontalmente esse espírito** ao interferir diretamente na política editorial das plataformas de streaming. O texto define o tipo de obra que será considerada nacional e impõe uma janela obrigatória de 9 (nove) semanas entre exhibições no cinema e a disponibilização digital. A proposta também **cria um limite mínimo de episódios e durações** para séries, outra interferência na produção de conteúdos audiovisuais e na liberdade artística.

AUMENTO DE PREÇO DIMINUI O ACESSO: Consumidores pagarão a conta pela taxação

O substitutivo prevê que os streamings e plataformas de vídeo sob demanda paguem uma nova Condecine com alíquota escalonada que pode chegar a 6% da receita bruta anual. Parte dos valores arrecadados seria destinada obrigatoriamente a produtoras independentes de determinadas regiões: **30% para o Norte, Nordeste e Centro-Oeste, e 20% para Sul, Minas Gerais e Espírito Santo**.

Na prática, a nova taxação se soma à [tributação já existente](#), como o Imposto Sobre Serviços (ISS), representando um aumento importante nos custos operacionais das plataformas, que inevitavelmente será repassado aos consumidores.

Assim como ocorreu com a “Taxa das Blusinhas”, medidas como essa acabam por restringir a oferta de produtos e serviços, punindo especialmente os usuários de menor renda. Nesse caso, inibir a oferta significa também diminuir o acesso à cultura para os consumidores.

IMPOSIÇÃO DE COTA: Limitação da pluralidade e redução da inovação artística

Ao obrigar as empresas a cumprir uma cota de conteúdo nacional, podendo chegar a 700 títulos obrigatórios, o projeto de lei **limita a autonomia** desses empreendimentos de decidir sua grade de programação com base na análise de mercado e preferências dos consumidores.

Essa política interfere até mesmo na segmentação

estratégica: ao obrigar que parte do catálogo e do investimento se volte a produções brasileiras, plataformas que hoje focam em nichos - como infantil, documentário, anime ou produções do leste europeu - terão sua **atuação limitada**.

Além disso, a lógica das cotas adotada pelo projeto pode **frear a criatividade artística e a inovação**. Para que uma obra seja contabilizada como válida para cumprimento das cotas, o projeto estabelece critérios engessados: 2/3 da equipe técnica e artistas envolvidos na produção precisam ter nacionalidade brasileira, séries precisam ter o mínimo de quatro episódios e 45 minutos de duração (ou 20 minutos no caso de animação). Na prática, essa legislação prejudica a integração internacional da produção brasileira, inibe o intercâmbio de experiências, desestimula a diversidade de formatos e impõe uma lógica burocrática à curadoria editorial das plataformas.

Vale destacar que hoje, sem obrigação legal de cota, há significativo e crescente volume de obras feitas no Brasil, com artistas, locações e temas nacionais nos catálogos das plataformas. Produções como [Pedaço de Mim](#) (Netflix) e [Beleza Fatal](#) (HBO Max) têm grande sucesso global. Ainda que não sejam formalmente reconhecidas como “conteúdo brasileiro” ou “independente” segundo os critérios do projeto de lei, elas fomentam a **valorização do audiovisual nacional no ambiente competitivo e inovador**.

A concorrência entre plataformas também promove diversidade de formatos e catálogos. Enquanto a Globoplay, de origem nacional, trabalha com cerca de **28,3%** de produções brasileiras, a Box Brazil Play alcança índices superiores a **80%**. Esses percentuais decorrem de escolhas estratégicas próprias, não de imposição legal, indicando que o mercado tem espaço tanto para plataformas altamente nacionalizadas quanto para serviços e conteúdos internacionalizados.

nômica e produção artística no Brasil. O texto impõe exigências desproporcionais às plataformas de streaming, desconsiderando as preferências do público, ignorando a diversidade e interferindo indevidamente na administração desses serviços.

Diante disso, recomendamos a **rejeição total** do texto por seu impacto negativo na atividade empresarial, na inovação artística, na difusão de modelos diversos de negócios e, sobretudo, na liberdade de escolha dos usuários.

CONTRIBUIÇÕES DE:

Matheus Rocha

Analista de Relações Governamentais do Livres

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÃO

O PL 2331/2022 representa um retrocesso para o ambiente de inovação, consumo, liberdade eco-

NOTA TÉCNICA NT 09/2025

Redefinição de Cadeiras na Câmara: expansão desproporcional, custos elevados e risco institucional

Projeto: PLP 177/2023 (Câmara dos Deputados)

Autor(a): Dani Cunha (União/RJ)

ANÁLISE PRELIMINAR

O [Projeto de Lei Complementar nº 177/2023](#) visa ampliar o número de deputados federais de 513 para 531, a partir das eleições de 2026, no contexto de cobrança por adequação da distribuição federativa proporcional ao Censo de 2022, prevista na Constituição, conforme decisão do Supremo Tribunal Federal.

O texto amplia as bancadas dos estados que tiveram aumento populacional observado no último censo, sem, contudo, reduzir a representação dos estados que tiveram declínio populacional ou ajustar a representação proporcional dos estados no parlamento em relação ao seu número de habitantes. Essa nova distorção resultará na criação de 18 novas cadeiras parlamentares, com impacto fiscal estimado em R\$ 64,6 milhões por ano.

Deste modo, a proposta representa um retrocesso, pois descumprir a proporcionalidade populacional, onera os cofres públicos, fragiliza ainda mais a representatividade democrática e ignora alternativas fisicamente responsáveis.

DESEQUILÍBRIO: Mais parlamentares sem representatividade proporcional

A Constituição Federal prevê que a representação na Câmara reflita o tamanho da população de cada estado, mas com piso de 8 e teto de 70 deputados por bancada (distorção de representação herdada da ditadura). Essa previsão constitucional foi confirmada em decisão do STF (2023), que estabeleceu o dia 30 de junho de 2025 como prazo para que o Congresso edite uma lei complementar para readequar proporcionalmente o número de cadeiras entre os es-

tados. A corte entendeu pela manutenção do atual número de deputados (513), mas havendo redução ou aumento de cadeiras a partir do crescimento ou diminuição da população (um estado compensa o outro).

Caso a composição da Câmara dos Deputados seguisse fielmente a proporção populacional, [São Paulo teria direito a 111 cadeiras](#), e não apenas as atuais 70. Já Roraima passaria a ter direito a 2 e não a 8. Isso significa dizer que, na realidade, um voto em Roraima tem quase 8 vezes mais peso político que um voto em São Paulo. Tal distorção já foi objeto de análise no [Estudo Livres sobre o Fundo Eleitoral](#), que mostra a preferência de partidos por investimentos onde há menos votos para eleger parlamentares, acentuando o afastamento entre governantes e governados.

No entanto, o que os parlamentares defendem é a saída fácil, sem perdas para si mesmos e sem respeitar a proporcionalidade dos estados: em vez de reformar, escolhem enfraquecer a legitimidade da democracia representativa, aprofundando a distorção.

MAIS CADEIRAS, MAIS GASTO: Despesas crescem sem ganhos reais de representatividade

A criação de 18 novas cadeiras na Câmara dos Deputados representa um [custo adicional de R\\$ 64,6 milhões](#) anuais, considerando salários, verbas de gabinete, cotas parlamentares, passagens, auxílios e estrutura administrativa. Trata-se de um acréscimo permanente aos gastos do Legislativo, com impacto fiscal recorrente.

Embora alguns congressistas afirmem que os valores podem ser absorvidos pelo orçamento em vigência, isso não eliminaria o aumento real da despesa pública federal. Na prática, recursos que poderiam ser destinados à fiscalização, modernização legislativa ou apoio técnico acabariam sendo direcionados para acomodar o inchaço do Parlamento — justamente em um momento de urgência de austeridade fiscal.

PRECEDENTE PERIGOSO: Expansões contínuas para evitar escolhas difíceis

Ao optar por criar novas cadeiras em vez de redistribuí-las proporcionalmente, o Congresso estabelece um precedente preocupante: o de que, a cada novo censo demográfico, o caminho adotado será o de

e elevar o número total de parlamentares, e não corrigir distorções dentro dos limites constitucionais.

Essa escolha evita o enfrentamento e desgaste político de reduzir cadeiras de estados que perderam população, e abre a porta para um Legislativo inflado, mais caro e menos funcional.

O precedente compromete três pilares centrais:

- **Eficiência institucional:** mais parlamentares aumentam a complexidade e o custo do processo legislativo, sem ganhos comprovados.
- **Equilíbrio federativo:** manter as bancadas de estados menos populosos congela distorções históricas e viola o princípio da proporcionalidade.
- **Confiança pública:** cresce a percepção de que o sistema político serve à sua própria manutenção, e não à representação legítima da população.

O PLP representa um **retrocesso institucional, fiscal**

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÃO

e democrático. Ao inflar o Legislativo sem corrigir distorções, o Congresso opta por uma solução fácil e cara, ao invés de seguir a proporcionalidade constitucional e o entendimento do STF.

Além do impacto orçamentário, a proposta **não corrige a sub-representação** de estados mais populosos, medida que fortaleceria o princípio liberal da igualdade diante da lei. Pelo contrário: preserva privilégios, aprofunda desigualdades e enfraquece a confiança da sociedade na legitimidade do sistema político.

Diante disso, o Livres recomenda:

- **Rejeição da proposta atual** que amplia o número total de parlamentares sem corrigir distorções federativas;
- **Aplicação de um modelo de redistribuição proporcional das cadeiras já existentes**, com base nos dados atualizados do Censo;
- **Adoção de modelo de representação verdadeiramente proporcional**, sem pisos e tetos, com atualização automática das cadeiras estaduais a cada nova rodada censitária.

CONTRIBUIÇÕES DE:

Rafael Moredo

Coordenador de Políticas Públicas do Livres

Matheus Rocha

Analista de Relações Governamentais do Livres

Manuela Torres

Estagiária de Políticas Públicas do Livres

NOTA TÉCNICA NT 09/2025

Lei estadual de motoapps: Inconstitucionalidade, restrição de liberdade e impacto socioeconômico

Lei nº 18.156/2025 (Estado de São Paulo)

Projeto de lei nº 7/2025 (ALESP)

ANÁLISE PRELIMINAR

A [Lei nº 18.156, de 23 de junho de 2025](#), determina que a utilização de motocicletas para transporte privado de passageiros por aplicativo **só poderá ocorrer após autorização e regulamentação** feita pelos municípios de São Paulo. Em caso de descumprimento à regulamentação e fiscalização, os municípios poderão aplicar multas e a atividade será considerada como transporte ilegal.

A lei, sancionada pelo governador de São Paulo, Tarcísio de Freitas, institui um modelo que subverte os princípios constitucionais, afronta à tese do STF e gera um risco real de retrocesso para a mobilidade urbana, a liberdade econômica e o sustento de milhares de trabalhadores.

Embora invoque o argumento da segurança, a nova legislação **vai contra dados observados e não enfrenta o problema** com soluções baseadas em evidências e boas práticas. Em vez disso, estimula a proibição, condiciona o exercício da atividade profissional com a regulamentação municipal e amplia a desarticulação regulatória, prejudicando diretamente milhões de cidadãos e trabalhadores.

INCONSTITUCIONALIDADE: Competência da União e legislação federal

A atividade de transporte por aplicativo, seja por carro ou motocicleta, é **regulamentada por duas leis federais**: a [Lei nº 12.009/2009](#), que estabelece os requisitos para o exercício dessas profissões, e a [Lei nº 12.587/2012](#), que integra diferentes modos de transporte e garante segurança, acessibilidade e eficiência no sistema de mobilidade urbana.

Essas normas autorizam o transporte de passageiros por motocicleta, inclusive por meio de aplicativos como Uber e 99. Além disso, o artigo 22, XI, da Constituição Federal estabelece que legislar sobre trânsito e transporte é **competência privativa da União**, o que impede estados e municípios de restringirem ou proibirem essa atividade, salvo para regulamentação em aspectos locais, conforme prevê o artigo 11-A da Lei nº 12.587. Essa regulamentação, porém, jamais pode impedir ou condicionar o funcionamento dos motociclistas por aplicativo.

Sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal [já se manifestou e declarou inconstitucionais](#) as leis municipais que proibiam ou inviabilizaram o transporte por aplicativo, pois elas violam a legislação federal e os princípios constitucionais da **livre iniciativa, livre concorrência, liberdade profissional e valor social do trabalho**.

IMPACTO SOCIOECONÔMICO: Renda, concorrência e mobilidade

O transporte por motocicletas via aplicativo é um vetor importante de geração de renda, especialmente nas periferias urbanas. Segundo [a FGV, em 2023, o segmento movimentou R\\$ 5 bilhões](#), com R\$ 2 bilhões transformados diretamente em renda para famílias envolvidas na atividade e geração de mais de 114 mil empregos indiretos. Em São Paulo, a proibição a esse tipo de serviço gera impacto negativo direto sobre o PIB municipal, com [estimativas de perda anual de R\\$820 milhões](#).

[Estudo da FGV \(2025\)](#) mostrou que os rendimentos dos motociclistas por aplicativo contribuíram para a criação de 528 mil postos de trabalho diretos e indiretos por ano, chegando a 755 mil em 2023. Além disso, as plataformas oferecem renda complementar e funcionam como rede de proteção em momentos de crise, como durante a pandemia da Covid-19.

Deste modo, enfatizamos que regulamentar não é proibir. **Normas claras fortalecem a concorrência**, protegem os consumidores e ampliam as opções de mobilidade. Já medidas como as da Lei 18.156/2025 limitam o direito de escolha, desestimulam o empreendedorismo e reduzem alternativas de transporte acessível, sobretudo para quem mais precisa.

Com uma regulamentação adequada, o setor pode continuar promovendo inclusão econômica, mobili-

dade eficiente e melhoria da qualidade de vida nas regiões periféricas.

SEGURANÇA E MOBILIDADE: Caminho está na regulação eficiente

O aumento de acidentes com motociclistas é um problema e exige atenção, mas a resposta não está na criminalização da atividade. Empurrar os serviços para a informalidade dificulta a fiscalização e reduz a segurança.

A experiência de **Fortaleza**, onde o serviço opera desde 2021, mostra o potencial de integração entre **inovação e segurança**. Mesmo com o crescimento da frota, a cidade reduziu as mortes no trânsito de **377 em 2014 para 184 em 2024** – uma queda de **51% em dez anos**. Esse avanço decorre de políticas públicas bem coordenadas, como redução de velocidade, readequações viárias e fiscalização eletrônica.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÃO

Nesse sentido, [a literatura internacional](#) oferece evidências de que os aplicativos de mototáxi apresentam mais segurança do que as demais modalidades de uso de motocicletas.

A Lei 18.156/2025 representa um **retrocesso institucional, econômico e jurídico**. Ao permitir que municípios possam impedir a operação de mototáxis por aplicativo, cria-se um ambiente de insegurança jurídica, desigualdade regulatória e ameaça à renda de milhares de trabalhadores.

Restringir a atuação legal dessas plataformas **limita opções seguras e acessíveis**, prejudicando a mobilidade urbana e a **liberdade de escolha dos usuários**. Tais meios de locomoção já demonstraram ser **eficientes e confiáveis**, especialmente para a população de menor renda.

Diante disso, o Livres recomenda:

- **Revogação da Lei 18.156/2025** através de projeto da Assembleia Legislativa de São Paulo.
- A **contestação jurídica de eventuais abusos de interpretação da nova lei**, por meio de ações individuais e coletivas baseadas na Constituição e na jurisprudência do STF.

- A **elaboração de diretrizes e regulamentações municipais**, a partir do cumprimento das leis federais em vigor, complementando-as para promover serviços seguros e eficientes.

CONTRIBUIÇÕES DE:

Rafael Moredo

Coordenador de Políticas Públicas do Livres

Matheus Rocha

Analista de Relações Governamentais do Livres



Estudos Livres

ESTUDO LIVRES EL 01/2025

Reformar o Cadastro Único é a Chave para Políticas Sociais Eficientes

ANÁLISE PRELIMINAR

Nas décadas de 2000 e 2010, os programas de transferência de renda ganharam destaque nos debates sobre políticas públicas no Brasil. A criação do Bolsa Família durante o governo Lula, unificando e ampliando iniciativas anteriores, como as do governo FHC, marcou um ponto decisivo no combate à extrema pobreza. Reconhecido globalmente, o Bolsa Família tornou-se um símbolo de inclusão social, ao aliar transferência de renda com condicionalidades relacionadas à saúde e educação, alcançando milhões de brasileiros.¹

Contudo, nos últimos anos, a política social no Brasil passou por mudanças significativas. A expansão de programas como o Bolsa Família, o Minha Casa Minha Vida, a criação do Pé-de-Meia e do cashback tributário aumentou a complexidade na gestão dos benefícios, intensificando a dependência do Cadastro Único (CadÚnico) para identificar famílias vulneráveis.

Além disso, a introdução de um valor mínimo nos benefícios - primeiramente de R\$ 400 e posteriormente de R\$ 600 - acabou por dificultar ainda mais a eficácia desses programas.²

Esse ajuste não só aumentou a carga sobre o sistema, como também trouxe desafios adicionais relacionados à qualidade dos dados e à eficiência na alocação dos recursos. Com isso, surgiram novos obstáculos que exigem melhorias tanto na gestão quanto na verificação das informações fornecidas pelas famílias.

Atualmente, a política social brasileira enfrenta questões de focalização e sustentabilidade fiscal. Este estudo analisa as discrepâncias entre o CadÚnico e a

Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC), destacando a necessidade urgente de reformar o cadastro e aprimorar a gestão das políticas sociais para garantir que os benefícios alcancem de fato os mais vulneráveis.

SOBRE ISSO, O LIVRES:

1. Reafirma que a proteção e emancipação dos mais vulneráveis através de políticas de transferência de renda e inclusão produtiva são parte fundamental na defesa da liberdade;
2. Defende a proposição de políticas públicas baseadas nas melhores evidências disponíveis, prezando também pela transparência e clareza para a população;
3. Reafirma a defesa da Responsabilidade Fiscal e da necessidade de aumento da eficiência e equidade dos gastos públicos;

CONTEXTO ATUAL: O Cadastro Único e suas Discrepâncias

Desde a sua implementação, o Cadastro Único tem desempenhado um papel central na identificação de famílias que vivem em condições de vulnerabilidade, servindo como base para a distribuição de recursos de diversos programas sociais.

Em 2023, 22,3 milhões de famílias estavam registradas no CadÚnico como vulneráveis, enquanto a PNADC identificou apenas 15,8 milhões de famílias na mesma categoria. Essa diferença de 29% entre as duas bases de dados levanta preocupações sobre a precisão dos registros do CadÚnico e a possível concessão indevida de benefícios sociais a famílias que não se enquadram nos critérios de vulnerabilidade, de acordo com relatório de pesquisa do Insper.³

Embora parte da discrepância entre o CadÚnico e a PNADC possa ser explicada por diferenças metodológicas — com o CadÚnico adotando uma medição dinâmica da pobreza, enquanto a PNADC utiliza uma abordagem estática —, o aumento dessas diferenças ao longo dos anos é um indicativo de falhas na

focalização dos programas sociais.

Desde 2017, a disparidade entre as duas bases de dados saltou de 10% para 36%, o que sugere que o CadÚnico não está captando adequadamente as mudanças no perfil das famílias beneficiadas.

PROBLEMAS DE FOCALIZAÇÃO E INCENTIVOS PERVERSOS

Um dos maiores desafios enfrentados pelo CadÚnico é equilibrar sua expansão como principal base para programas sociais com a necessidade de garantir eficiência e confiabilidade na gestão.

O sistema atual, que depende amplamente da autodeclaração de renda pelas famílias cadastradas, enfrenta dificuldades crescentes à medida que mais iniciativas se apoiam nele. Sem um mecanismo robusto de verificação das informações, há o risco de concessão indevida de benefícios, especialmente para famílias que sub declaram suas rendas.

Esse problema se agrava conforme o CadÚnico se amplia sem que sejam tomadas medidas necessárias conforme sua crescente complexidade, que exige maior capacidade de fiscalização e cruzamento de dados.

O *Pé-de-Meia*, por exemplo, oferece bolsas de estudo para alunos de famílias com renda per capita inferior a meio salário mínimo. Se a renda familiar aumenta, há uma perda imediata do benefício, o que desincentiva a declaração correta da renda.

Da mesma forma, o cashback tributário, que visa corrigir a regressividade do sistema tributário para famílias de baixa renda, depende de dados precisos do CadÚnico. Caso as famílias sub declarem suas rendas, os custos fiscais desse e outros programas aumentam sem que os mais vulneráveis sejam os maiores beneficiados.⁴

Ainda nesse sentido, o Bolsa Família, com uma focalização correta, poderia operar com menos da metade do orçamento atualmente disponível, que para 2023 foi de R\$ 175 bilhões.

Com base nos critérios atuais de elegibilidade e focalização adequada, o valor necessário para erradicar

a pobreza seria de apenas R\$ 72 bilhões, revelando a magnitude do desperdício causado pela má focalização. Esse ajuste poderia gerar uma economia de até R\$ 100 bilhões, conforme aponta a economista e professora do Insper Laura Machado.⁵

REFORMAS NECESSÁRIAS PARA A EFICIÊNCIA NA SUPERAÇÃO DA POBREZA

A reforma do CadÚnico é essencial para melhorar a focalização dos programas sociais e garantir que os benefícios cheguem de fato às famílias mais necessitadas, aumentando a efetividade das políticas públicas e evitando o desperdício de recursos.

Além disso, é fundamental que as políticas sociais incentivem a emancipação econômica, ao invés de perpetuar a dependência de benefícios, o que demanda a integração entre os programas e outras políticas públicas já existentes

3.1 Implementação de Dupla Checagem Amostral

Para garantir que os dados do CadÚnico sejam precisos e atualizados, é necessário retomar a prática de checagem amostral independente, como já foi realizada em períodos anteriores.

A dupla checagem permitiria verificar a veracidade das informações autodeclaradas pelas famílias, corrigindo inconsistências e melhorando a qualidade dos dados.

3.2 Modelo de Complementação de Renda e Incentivos à Inclusão Produtiva

Uma das principais limitações dos programas atuais de transferência de renda é o efeito de "armadilha de pobreza", em que as famílias perdem o benefício ao aumentarem sua renda, desincentivando o trabalho formal.

Um modelo mais eficiente seria a complementação de renda, onde o valor do benefício diminui progressivamente à medida que a renda familiar aumenta, evitando uma perda abrupta dos auxílios e incentivando a inclusão produtiva.

Além disso, a criação de incentivos para que os beneficiários ingressem no mercado de trabalho formal,

como bônus para famílias que alcançam determinadas metas de renda ou estabilidade no emprego, pode ser uma forma eficaz de promover a emancipação econômica.

Esses incentivos poderiam ser atrelados a programas de qualificação profissional e oportunidades de emprego, integrando políticas de inclusão produtiva aos programas de transferência de renda.⁶

3.3 Melhoria na Qualidade da Educação: O Caso do Pé-de-Meia

Programas como o Pé-de-Meia, que busca reduzir a evasão escolar, têm o potencial de transformar a vida dos jovens mais vulneráveis. No entanto, sem uma educação pública de qualidade, esses programas terão impacto limitado.

Dados do Insper mostram que o Pé-de-Meia pode reduzir a evasão escolar em até 7 pontos percentuais (ou 1/3 da evasão escolar), mas a sustentação desse resultado depende de melhorias substanciais na infraestrutura e qualidade do ensino oferecido.

A educação de qualidade é capaz de levar a ganhos de produtividade e efetiva qualificação para o mercado de trabalho, com a geração autônoma de renda pelo estudante. Nesse sentido, ela é o complemento indispensável para que os programas de transferência de renda alcancem seu pleno potencial, transformando-se em instrumentos efetivos de emancipação social, para além do alívio pontual da pobreza.

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

A política social brasileira está em um momento de inflexão. A expansão do CadÚnico e a inclusão de novos programas de transferência de renda aumentaram a pressão sobre a base de dados e expuseram falhas significativas na sua gestão.

A discrepância crescente entre o CadÚnico e a PNADC evidencia a necessidade de uma reforma urgente, que inclua a implementação de dupla checagem amostral, a criação de incentivos à inclusão produtiva e o investimento em educação de qualidade

CONTRIBUIÇÕES DE:

Rafael Moredo

Coordenador de Políticas Públicas do Livres

Matheus Rocha

Analista de Relações Governamentais do Livres

Deborah Bizarria

Economista, especialista em gestão pública e associada da Setorial de Economia do Livres

REFERÊNCIA

1. ALMEIDA, Cássia. Políticas sociais como o Bolsa Família são replicadas mundo afora. O Globo. Publicado em 30 de julho de 2024. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/g20-no-brasil/noticia/2024/07/30/politicas-sociais-como-o-bolsa-familia-sao-replicadas-mundo-afora.ghtml>
2. ROSA, Victoria Nogueira. Bolsa Família: entenda como funciona o benefício social. Valor Econômico. Publicado em 18 de dezembro de 2024. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/artigo/bolsa-familia-entenda-como-funciona-o-beneficio-social.ghtml>
3. ABREU, Laura et al. Fidedignidade do Cadastro Único e Perspectivas para o Programa Bolsa Família. Relatório de Pesquisa, Insper, 2024. Disponível em: <https://repositorio.insper.edu.br/entities/publication/bd1cb307-3606-4990-a0f3-a0401b9b755f>
4. MACHADO, C. O cadastro único importa para o cashback. Folha de S.Paulo, São Paulo, 2024. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/cecilia-machado/2024/05/o-cadastro-unico-importa-para-o-cashback.shtml>. Acesso em: 07 out. 2024.
5. MACHADO, Laura. Ajuste no Bolsa Família poderia reduzir pobreza e poupar R\$ 100 bilhões. Folha de S.Paulo, São Paulo, 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/laura-machado/2023/06/ajuste-no-bolsa-familia-poderia-reduzir-pobreza-e-poupar-r-100-bilhoes.shtml>. Acesso em: 07 out. 2024.
6. BARROS, Ricardo Paes de; MACHADO, Laura Muller. Aperfeiçoamento do Desenho do Bolsa Família, 2020. Disponível em: <https://repositorio.insper.edu.br/entities/publication/d18f4ed4-84ac-4575-8518-46add782dd00>

ESTUDO LIVRES ¹ EL 02/2025

Apostas Online: Como regulamentar as bets conciliando a liberdade individual com o império da lei

ANÁLISE PRELIMINAR

O mercado de apostas online no Brasil tem experimentado um crescimento notável nos últimos anos, impulsionado pela ampla disseminação da internet e pelo acesso massivo a dispositivos móveis. De um lado, há as apostas esportivas, baseadas em eventos reais e com envolvimento mais racional do apostador. De outro, os chamados jogos online de resultado instantâneo — como o popular “jogo do tigrinho” — são desenhados para gerar ciclos rápidos de compulsão, apresentando riscos significativamente mais altos de vício e endividamento.

Embora o segmento represente um potencial econômico significativo, movimentando entre R\$ 8 bilhões e R\$ 20 bilhões por ano, a ausência de um arcabouço regulatório robusto tem levantado preocupações sobre a proteção dos consumidores e a mitigação de riscos sociais.¹

Estudo do Banco Central do Brasil (BCB) revela que, em agosto de 2024, os brasileiros apostaram aproximadamente R\$ 20,8 bilhões em plataformas online. Além disso, o relatório identificou que a maioria dos jogadores e apostadores têm entre 20 e 30 anos. Com pelo menos 24 milhões de participantes, incluindo 5 milhões de beneficiários do Bolsa Família, é fundamental garantir **transparência sobre os riscos**, de forma que os apostadores possam tomar decisões mais conscientes e informadas — condição essencial para o exercício pleno da liberdade individual.²

Histórias pessoais de afetados pelo vício em apostas online evidenciam a necessidade de promover transparência nas operações das plataformas e de regular as propagandas de apostas. Relatos de perdas finan-

ceiras significativas, deterioração de relacionamentos familiares e impactos na saúde mental reforçam a importância de investir em educação e campanhas de conscientização sobre os riscos associados ao jogo, abordagens mais eficazes do que a proibição.

Nesse contexto, a implementação de uma regulamentação equilibrada é essencial para potencializar os benefícios econômicos do setor promovendo a escolha consciente dos consumidores e a mitigação de danos sociais.

SOBRE ISSO, O LIVRES:

1. **Defende a implementação de um arcabouço regulatório** que equilibre o potencial econômico do setor e a liberdade pessoal dos apostadores, com instrumentos de transparência e informação acerca dos riscos sociais e econômicos do vício;
2. **Prima pela adoção de medidas que mitiguem os impactos negativos** associados ao jogo excessivo e compulsivo, seja por condições financeiras ou de saúde, começando pela regulação inteligente das propagandas dessas plataformas;
3. **Preza pela educação e conscientização dos riscos**, com a promoção de mecanismos de transparência nas operações das plataformas de apostas.

VÍCIO EM APOSTAS: Problema de saúde pública e financeira

O Brasil é o país que mais tem usuários de jogos online e de apostas, representando 15% do tráfego mundial. Mais de 10% dos brasileiros realizaram ao menos uma aposta online no último ano, com o perfil dos apostadores concentrado em homens de 20 a 30 anos das classes D e E.³

Esse cenário evidencia uma preocupação significativa: há indícios de que, especialmente entre populações vulneráveis, a falta de informação ou autocontrole pode levar a escolhas financeiras prejudiciais. Recursos que poderiam ser destinados a necessi-

dades básicas, como alimentação e saúde, estão sendo usados para as apostas, contribuindo para o agravamento de quadros de vulnerabilidade. Nesse contexto, faltam mecanismos que incentivem o uso responsável das plataformas.

Um levantamento realizado pela Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC) revelou que mais de 1,3 milhão de brasileiros ficaram inadimplentes devido às apostas em cassinos online.⁴ O fácil acesso às plataformas de jogo e a falta de uma regulamentação eficaz contribuem para a expansão desse problema, que afeta não apenas a estabilidade financeira individual, mas também o bem-estar social coletivo.

Relatos de jogadores compulsivos - como o futebolista "Dodô" - destacam o grave impacto que as apostas online podem ter na vida das pessoas. Histórias de indivíduos que perderam economias de uma vida, empregos, relacionamentos e até mesmo a saúde mental demonstram a necessidade urgente de abordar o vício em jogos de azar como uma questão de saúde pública.⁵

Esses casos ilustram a importância de políticas que evidenciam os impactos e riscos das apostas, mas que não impeçam a livre escolha dos jogadores, de modo a promover um ambiente seguro e responsável.

Grupos de apoio, como os Jogadores Anônimos (JA), têm observado um aumento significativo no número de participantes, especialmente entre os "jogadores digitais". Embora essas organizações desempenhem um papel crucial no apoio à recuperação, enfrentam desafios diante da magnitude do problema e da falta de respaldo adequado do sistema público de saúde, que ainda não está totalmente preparado para lidar com essa nova realidade.

Nesse cenário, a regulamentação deve ser pautada por critérios de liberdade responsável, com foco em transparência, prevenção a fraudes e promoção do uso consciente das plataformas.

CASOS INTERNACIONAIS: O que outros países podem ensinar ao Brasil?

Estudos internacionais indicam que a expansão das apostas online tem impacto significativo nas finanças das famílias, especialmente entre os mais pobres. O estudo "Gambling Away Stability" (2024) demonstrou que a legalização de apostas online nos Estados Unidos levou a um aumento substancial das dívidas de cartão de crédito, redução das economias e aumento da frequência de cheques especiais entre as famílias mais financeiramente vulneráveis.

Esses efeitos são agravados pela substituição de investimentos positivos (como aplicações em ações) por apostas de valor esperado negativo, resultando em uma piora na saúde financeira a longo prazo.⁶

Na Europa, medidas como **limitações de publicidade**, controles mais rigorosos sobre o acesso de menores de idade e **comprovação de identidade** têm sido implementadas para conter os efeitos negativos das apostas.

Em países como o Reino Unido, por exemplo, foi criada uma agência reguladora independente, a UK Gambling Commission, que tem como objetivo fiscalizar as operações de apostas e impor restrições sobre publicidade e acesso. O Reino Unido também estabeleceu limites de depósito e impôs verificações de acessibilidade financeira para apostadores, com o intuito de minimizar riscos para consumidores vulneráveis.⁷

Na Austrália, foram introduzidas medidas como limites obrigatórios para depósitos, autoexclusão e proibição de ofertas de bônus para atrair novos jogadores. Essas restrições têm o objetivo de reduzir a atratividade das apostas e evitar comportamentos compulsivos, especialmente entre jovens e pessoas financeiramente vulneráveis. Além disso, os operadores de apostas são obrigados a fornecer **informações claras sobre os riscos associados** ao jogo e oferecer suporte para aqueles que procuram ajuda com problemas de jogo.⁸

A China, por sua vez, evidencia os riscos das políticas proibicionistas. O país registrou uma rápida expansão

das apostas online entre 2005 e 2014, com a receita do setor saltando de 100 milhões de yuans (R\$ 78 milhões) para 85 bilhões de yuans (R\$ 66 bilhões) em apenas uma década. Em 2015, no entanto, o governo optou por proibir completamente as apostas digitais, em resposta a casos de fraude e falhas de registro em plataformas privadas.⁹

Essa abordagem proibicionista não eliminou o mercado: as atividades migraram para pontos físicos como quiosques lotéricos e, sobretudo, para redes ilegais, muitas delas operando a partir do exterior, especialmente no Sudeste Asiático. A repressão estatal incluiu penas severas e operações policiais, mas não conseguiu erradicar o jogo clandestino.

A experiência chinesa ilustra os limites e efeitos colaterais de políticas de veto absoluto: além de reduzir a transparência e a capacidade de regulação, empurra o setor para a informalidade, com maiores riscos aos consumidores. Ao invés disso, modelos que conciliam regulação eficaz com liberdade individual e supervisão transparente tendem a ser mais sustentáveis e seguros.

Esses casos internacionais ajudam a ilustrar os caminhos possíveis para o Brasil, que já vive uma realidade consolidada de apostas online.

Em vez de proibir ou restringir em excesso, o foco deve estar em construir uma regulação eficaz, que garanta transparência, limite abusos e promova um ambiente mais seguro para os consumidores. É possível mitigar os efeitos negativos do jogo — especialmente sobre os mais vulneráveis — sem abrir mão da liberdade individual ou da inovação no setor.

REGULAMENTAÇÃO NO BRASIL: Atual situação e novas propostas discutidas

Desde 2018 as apostas de quota fixa para eventos esportivos são legalizadas pela **Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018**, que estabeleceu a necessidade de regulamentação das atividades em um prazo de 2 anos, prorrogáveis por igual período.¹⁰

Tal categoria de aposta está prevista no artigo 14, parágrafo primeiro que afirma:

“Art. 14. O produto da arrecadação total obtida por meio da captação de apostas ou da venda de bilhetes de loterias, em meio físico ou virtual, será destinado na forma prevista neste Capítulo, ressalvado o disposto no Capítulo V desta Lei ou em lei específica.

§ 1º Consideram-se modalidades lotéricas:

- I - loteria federal (espécie passiva): loteria em que o apostador adquire bilhete já numerado, em meio físico (impresso) ou virtual (eletrônico);
- II - loteria de prognósticos numéricos: loteria em que o apostador tenta prever quais serão os números sorteados no concurso;
- III - loteria de prognóstico específico: loteria instituída pela Lei nº 11.345, de 14 de setembro de 2006 ;
- IV - loteria de prognósticos esportivos: loteria em que o apostador tenta prever o resultado de eventos esportivos (grifo nosso); e
- V - loteria instantânea exclusiva (Lotex): loteria que apresenta, de imediato, se o apostador foi ou não agraciado com alguma premiação.”

Em 2023, visando aprimorar a lei anterior, o governo federal instituiu a Lei 14.790/2023. O foco da lei foi estabelecer critérios sobre tributação e normas para a exploração de jogos de aposta, definir a distribuição da receita arrecadada, fixar sanções e estabelecer as competências do Ministério da Fazenda na regulamentação, autorização, monitoramento e fiscalização da atividade.¹¹

Entre as modalidades atingidas pela lei estão as apostas virtuais, apostas físicas, eventos esportivos reais, jogos on-line e eventos virtuais de jogos on-line.

Entre os principais pontos da Lei pode-se destacar:

- Competência do Ministério da Fazenda de regular o setor. Para isso, foi criada a Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA-MF);
- Imposição, para os apostadores, de procedimentos de identificação que permitam verificar a identidade, utilizando para isso reconhecimento facial;
- Impostos para apostadores: 15% de Imposto de Renda sobre o prêmio;
- Imposto para as empresas: 12% do total arrecada-

- do excluído o prêmio deve ser pago em imposto;
- **Regras para empresas operarem:** ter sede e adm. no Brasil, contar com um integrante no grupo de controle que tenha experiência no setor e atender as exigências técnicas e de segurança cibernética;
- **Publicidade:** as empresas devem prezar pela transparência de forma a fornecer informações como endereço físico da sede e contatos para atendimento ao consumidor. Também está proibido propagandas enganosas que mostram as apostas como uma renda alternativa ou forma de investimento;
- **Pessoas proibidas de apostar:** menores de idade, pessoas com influência significativa nas operadoras, agentes públicos responsáveis pela regulação do setor, pessoas com acesso ao sistema das loterias, pessoas que podem influenciar nos resultados dos eventos esportivos (como atletas, por exemplo) e pessoas diagnosticadas com transtorno de jogo patológico.
- **Para prêmios não resgatados pelos vencedores,** 50% do valor irá para o Fies e os outros 50% para o Funcap;

Portanto, a lei em vigor já é bastante detalhada e visa promover ações para disciplinar o setor de apostas no Brasil e combater crimes. No entanto, algumas medidas adicionais podem ser positivas.

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

Com o propósito de continuar aperfeiçoando a regulamentação já em vigor no Brasil sobre jogos e casas de apostas, o Livres recomenda medidas voltadas para a transparência e responsabilidade, a partir do combate ao vício (com campanhas de conscientização), rigidez à divulgação dessas modalidades (regras claras para as propagandas) e maiores detalhes sobre a tributação dos usuários e das empresas.

1. Fortalecimento da Regulamentação e Fiscalização

Criação de um Órgão Regulador Independente: Esta-

belecer um órgão autônomo responsável por monitorar, regulamentar e fiscalizar as atividades de apostas online no país, garantindo a aplicação efetiva das leis e a proteção dos consumidores.

Auditorias Regulares: Implementar auditorias periódicas nas plataformas de apostas para assegurar a conformidade com a legislação e as melhores práticas do setor.

Aperfeiçoar Lei 14.790/2023: Aperfeiçoar a legislação para distinguir claramente dois segmentos distintos: (i) apostas baseadas em eventos reais, como esportes, que envolvem maior previsibilidade e menor risco de compulsão; e (ii) jogos virtuais de resultado instantâneo, que operam com alto potencial viciante e maior assimetria de informação, muito mais danosos ao consumidor. A regulação deve ser proporcional aos riscos de cada categoria.

2. Alertas aos jogadores compulsivos

Criar alertas de gastos diários para usuários dentro das plataformas de jogos online, de modo a chamar atenção;

Tempo de Espera para Compensação: Exigir um período de 12 a 24 horas entre um depósito e a liberação dos fundos para apostas, coibindo comportamentos impulsivos de jogo;

Estabelecimento de chave Pix oficial. As bets geralmente estabelecem opções de chaves Pix para depósito relacionadas a empresas com nomes fantasia e não cadastradas no grupo 92 da CNAE "Atividades de exploração de jogos de azar e apostas", o que dificulta reclamações por parte do usuário e o monitoramento por parte do poder público;

Fomentar programas para tratamento de dependência e vício, em conjunto com especialistas da área de saúde;

Permitir que usuários insiram os próprios CPFs em uma lista de autoexclusão, facilitando que jogadores compulsivos limitem o próprio gasto.

3. Transparência e Competitividade

Divulgação Obrigatória dos Percentuais de Retorno (Payouts): Exigir que as plataformas informem claramente os percentuais de retorno ao jogador em cada modalidade de aposta. Auditorias periódicas devem verificar a veracidade das informações, fortalecendo a confiança dos consumidores.

Estabelecimento de Payouts mínimos: Adotar limites mínimos razoáveis de retorno ao jogador, com base em referências internacionais, como forma de prevenir práticas abusivas e incentivar a competição saudável entre as plataformas.

Criação de um Site Público de Rankings: Desenvolver um site público, mantido pelo órgão regulador, que apresenta um ranking das plataformas de apostas baseado nos percentuais de payout. Essa medida, já implementada com sucesso na Inglaterra, incentivou o aumento dos payouts médios acima do mínimo estabelecido.

Extrato Consolidado por CPF: Exigir que plataformas mostrem extratos consolidados de perdas e ganhos por CPF para fácil consulta pelos apostadores.

4. Restrição de Publicidade e Marketing Responsável

A Lei nº 14.790/2023 já estabelece diretrizes relevantes para a publicidade de apostas, incluindo advertências obrigatórias, proibição de apelo a menores de idade e incentivo à autorregulação do setor. No entanto, sua efetividade dependerá de regulamentações claras, fiscalização ativa e complementação por boas práticas do mercado.

Aperfeiçoamento das Regras Existentes: Garantir que a regulamentação do Ministério da Fazenda estabeleça critérios objetivos e efetivos sobre: (i) Horários e canais apropriados para veiculação de anúncios; (ii) Proibição de conteúdos que associem apostas a promessas de riqueza fácil ou sucesso garantido; (iii) Limitação a patrocínios em entidades públicas ou reguladas que possam configurar conflito de interesses, com critérios claros e isonômicos.

Conduta de Influenciadores: Restringir que influen-

ciadores digitais usem contas privilegiadas ou programadas para simular ganhos financeiros em transmissões ao vivo — prática que distorce a percepção do risco e incentiva o jogo compulsivo.

Publicidade com Informação Qualificada: Reforçar a exigência de mensagens educativas e advertências visuais e sonoras sobre os riscos do jogo, de forma padronizada e destacada, conforme regulamentação específica.

5. Educação e Conscientização

Campanhas de Educação Financeira: Promover iniciativas que esclareçam os riscos das apostas e incentivem práticas de jogo responsável entre a população.

Programas de Prevenção nas Escolas: Integrar a educação sobre os riscos das apostas em atividades escolares, visando conscientizar os jovens desde cedo.

6. Monitoramento Financeiro e Prevenção à Lavagem de Dinheiro

Cooperação com Instituições Financeiras: Trabalhar em conjunto com o Banco Central e a Receita Federal para monitorar transações e identificar atividades suspeitas.

Implementação de Sistemas de Controle: Exigir que as plataformas adotem ferramentas eficazes para prevenir a lavagem de dinheiro e outras práticas ilícitas.

Colaboração Internacional: Aprender com as melhores práticas internacionais e adaptar soluções ao contexto brasileiro, além de cooperar com os países-sede das empresas de apostas para garantir o cumprimento das leis.

7. Regulação do Uso de Meios de Pagamento

Evitar o superendividamento é um objetivo legítimo, mas ele deve ser alcançado sem comprometer a autonomia individual. Em vez de proibir meios de

pagamento como cartões de crédito, recomenda-se:

Transparência nas condições de pagamento, com avisos claros sobre juros e parcelamentos;

Alertas automáticos de risco de superendividamento, baseados em padrões de gasto excessivo, conforme modelos adotados por fintechs;

Ferramentas voluntárias de autolimites dentro das plataformas, para que o próprio usuário possa definir limites mensais e excluir formas de pagamento, se desejar.

8. Tributação dos Usuários e das Plataformas

A Lei 14.790/2023 já estabelece a estrutura básica de tributação para o setor de apostas online, prevendo:

Retenção de Imposto de Renda na fonte sobre os prêmios obtidos pelos usuários, promovendo simplicidade e efetividade no recolhimento;

Cobrança de alíquota sobre a Receita Bruta de Jogos (GGR) das plataformas, assegurando uma base fiscal estável e proporcional à operação econômica do setor.

Recomenda-se:

- **A plena aplicação e fiscalização do modelo tributário existente, evitando brechas e inadimplência;**
- **Aperfeiçoamentos na regulamentação infralegal, com ênfase na transparência dos recolhimentos e na padronização dos relatórios fiscais;**
- **Monitoramento contínuo dos efeitos dessa tributação sobre a competitividade do setor, de forma a manter equilíbrio entre arrecadação pública e estímulo ao mercado legal e regulado.**

CONTRIBUIÇÕES DE:

Rafael Moredo Coordenador de Políticas Públicas do Livres

Matheus Rocha Analista de Relações Governamentais do Livres

Deborah Bizarria Economista, especialista em gestão pública e associada da Setorial de Economia do Livres

Luiz Piccini Diretor de Jogos Eletrônicos para Celular e associado da Setorial de Economia do Livres

Lucas Robles Pinheiro Líder Livres e associado das Setoriais de Economia e Infraestrutura do Livres

REFERÊNCIA

1. SANTOS, Poliana. Bets lucram até R\$ 20 bi, enquanto brasileiros perdem R\$ 23 bi com apostas. Forbes. Publicado em 19 de agosto de 2024. Disponível em: <https://forbes.com.br/forbes-money/2024/08/bets-lucram-ate-r-20-bi-enquanto-brasileiros-perdem-r-23-bi-com-apostas/>

2. Estudos Especiais do Banco Central. Análise técnica sobre o mercado de apostas online no Brasil e o perfil dos apostadores. Publicado em setembro de 2024. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/conteudo/relatorioinflacao/EstudosEspeciais/EE119_Analise_tecnica_sobre_o_mercado_de_apostas_online_no_Brasil_e_o_perfil_dos_apostadores.pdf

3. POOLER, Michael. Brasil é país que mais visita sites de apostas e pode sofrer impactos na economia. Folha de São Paulo. Publicado em 10 de novembro de 2024. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2024/11/brasil-e-pais-que-mais-visita-sites-de-apostas-e-pode-sofrer-impactos-na-economia.shtml#:~:text=Pelo%20menos%2024%20milh%C3%B5es%20de,um%20estudo%20do%20Banco%20Central>

4. ISTOÉ Dinheiro. Apostas online levaram mais de 1,3 milhão de brasileiros ao endividamento, diz CNC, Publicado em: 20 de setembro de 2024. Disponível em: <https://istoedinheiro.com.br/apostas-online-levaram-mais-de-13-milhao-de-brasileiros-ao-endividamento-diz-cnc>

5. BOTTA, Emílio. Ex-promessa diz que perdeu quase R\$ 1 milhão por vício em apostas: "Não tenho nem R\$ 3 na conta". Globo

Esporte. Publicado em 25 de março de 2025. Disponível em: <https://ge.globo.com/sp/futebol/noticia/2025/03/25/ex-promessa-diz-que-perdeu-quase-r-1-milhao-por-vicio-em-apostas-hoje-tenho-r-3-na-conta.shtml>

6. SSRN. Gambling Away Stability: Sports Betting's Impact on Vulnerable Households. Publicado em 9 de julho de 2024. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4881086

7. QUEIROZ, Gustavo. Como países regulamentam o mercado de apostas online. DW BRASIL. Publicado em 22 de julho de 2024. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/como-pa%C3%ADses-regulamentam-o-mercado-de-apostas-online/a-69716960>

8. Australian Government Department of Social Services. Gambling reforms. Publicado em 27 de novembro de 2024. Disponível em: <https://www.dss.gov.au/gambling/gambling-reforms>

9. SÁ, Nelson de. China também viveu pesadelo com bets, até intervir em 2015. Folha de São Paulo. Publicado em 27 de setembro de 2024. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2024/09/china-tambem-viveu-pesadelo-com-bets-ate-intervir-em-2015.shtml>

10. Presidência da República. Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13756.htm

11. Presidência da República. LEI Nº 14.790, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14790.htm

ESTUDO LIVRES EL 02/2025

Como garantir justiça tributária sem comprometer o futuro fiscal

ANÁLISE PRELIMINAR

O [Projeto de Lei N° 1087/2025](#), de autoria do governo federal, amplia a faixa de isenção do Imposto de Renda para as pessoas físicas que ganham até R\$ 5 mil por mês. Além disso, prevê desconto no Imposto de Renda para as faixas entre 5 e 7 mil.¹

Sua intenção é bem-vinda, pois **diminui o peso da carga tributária** sobre a classe média, que já sofre com altos impostos sobre consumo e dificuldade de manter um trabalho estável. Embora traga alívio para milhões de brasileiros, a proposta levanta preocupações sobre sua sustentabilidade fiscal e seu real impacto na justiça tributária.

De acordo com estimativas oficiais, a isenção representará uma perda de arrecadação de R\$ 27 bilhões por ano, valor que o governo pretende compensar com o aumento da tributação sobre as maiores rendas do país. A ideia é impor uma taxa mínima para quem ganha acima de R\$ 600 mil por ano (renda mensal acima de R\$ 50 mil), o que representa cerca de 0,13% dos contribuintes que hoje pagam, em média, 2,54% de Imposto de Renda Pessoa Física.²

A expectativa do governo é que essas mudanças entrem em vigor em 2026, justamente ano eleitoral, o que gera dúvidas sobre o viés político da medida e aumenta a desconfiança quanto à viabilidade de sua aplicação em um cenário fiscal já pressionado.³

Adicionalmente, **não há garantias** de que a arrecadação esperada junto aos 141 mil contribuintes mais ricos **será suficiente para evitar um crescimento do déficit público**. Existe o risco de fuga de capital desse grupo para jurisdições com tributação menor, como ocorreu na França e em outros países europeus por

ocasião da implementação do imposto sobre grandes fortunas, por exemplo.⁴

Outro ponto crítico é o impacto sobre os entes subnacionais. A Confederação Nacional dos Municípios (CNM) estima uma queda de R\$ 11,8 bilhões por ano na arrecadação de estados e municípios, tanto pela redução do IR na fonte sobre servidores públicos quanto pela diminuição dos repasses do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Nesse cálculo, os salários dos servidores públicos seriam os mais afetados.⁵

Como se percebe, essa mudança pode afetar diretamente a capacidade de financiamento de serviços públicos essenciais, e aumentar a concentração de recursos para a União.

Como explica o presidente da CNM, Paulo Ziulkoski, essa situação se torna ainda pior, uma vez que o governo federal não demonstrou como compensará as gestões municipais e estaduais a se recuperarem dessas receitas, visto que a taxa diferenciada para os mais ricos impactará somente os cofres da União.

Essas mudanças na arrecadação do Imposto de Renda acontecem no contexto de transição da Reforma Tributária do Consumo, que levará o Brasil a ter um dos IVAs mais altos do mundo. As alíquotas do novo Imposto sobre Valor Agregado (IVA) podem chegar a 28%, superando países como Dinamarca e Suécia. Ou seja, ao mesmo tempo em que o governo reduz a tributação sobre a renda, ele mantém um peso significativo nos impostos sobre o consumo.⁶

Isso gera um problema distributivo, haja vista que 90% dos brasileiros estarão isentos ou parcialmente isentos do Imposto de Renda, mas seguirão arcando com tributos sobre bens e serviços — que afetam desproporcionalmente as famílias de menor renda —, muitas vezes sem perceber.

No Brasil, **quem ganha mais de R\$ 5 mil já está entre os 12% mais ricos** da população, o que reforça a importância de uma estrutura progressiva, com alíquotas diferenciadas por faixa, sem onerar ainda mais os mais pobres via consumo.⁷

SOBRE ISSO, O LIVRES:

- Apoia a redução de impostos para o cidadão e uma estrutura tributária mais justa, garantindo que a cobrança seja proporcional ao que cada faixa salarial recebe, promovendo justiça social e eficiência econômica.
- Entende que qualquer mudança na estrutura tributária deve priorizar responsabilidade fiscal e eficiência, assegurando que desonerações não sejam financiadas por um aumento do déficit público.

No caso da ampliação da isenção do IR, é essencial avaliar os impactos dessa medida e garantir que não haja sobrecarga em outras fontes de arrecadação, principalmente sobre o consumo, que já penaliza majoritariamente os mais pobres.

Diante desse cenário, defendemos que:

A desoneração da renda seja acompanhada por um corte de gastos públicos equivalente, evitando um aumento do déficit fiscal e garantindo equilíbrio nas contas públicas. Como exemplo, a redução dos superalários no setor público, que custam aproximadamente R\$ 11 bilhões por ano, segundo estimativa do Movimento Pessoas à Frente, poderia compensar parte da perda de arrecadação sem comprometer serviços essenciais.

A compensação da isenção seja matematicamente sustentável, baseada em dados concretos e não em previsões incertas de arrecadação futura.

A análise de impacto dessa isenção sobre os municípios seja aprofundada, considerando que a redução do IR afeta diretamente o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e pode comprometer serviços essenciais em cidades que dependem desse repasse.

O governo assegure total transparência nos cálculos fiscais, permitindo uma análise técnica robusta sobre os efeitos da medida no orçamento nacional, estadual e municipal, garantindo previsibilidade e sustentabilidade para as contas públicas.

Sem um planejamento adequado, o risco de ajustes fiscais desordenados no futuro pode comprometer o crescimento econômico e a qualidade dos serviços

públicos oferecidos à população.

PROPOSTA DE DESONERAÇÃO:

Ausência de controle fiscal

Qualquer política de desoneração deve ser acompanhada por cortes de gastos ou fontes de compensação confiáveis para evitar um aumento do endividamento público. A proposta atual não esclarece quais despesas serão reduzidas para acomodar essa perda de arrecadação nem como compensará a queda financeira dos estados e municípios, o que pode levar a um cenário de maior déficit, pressão inflacionária e diminuição de investimento em serviços públicos, os quais já são, em média, precários.

Como se encontra hoje, a proposta pode levar a cenários preocupantes. Segundo cálculos do economista-chefe da Warren Investimentos, Felipe Salto, poderia haver uma **perda de receitas da ordem de R\$ 30,8 bilhões** a partir de 2026 e a arrecadação compensatória prevista pelo governo pode não se concretizar nos valores almejados, o que aumentaria o déficit.

A longo prazo, medidas dessa natureza podem comprometer a credibilidade fiscal do país, dificultando investimentos e afetando a taxa de juros de longo prazo. Sem uma gestão responsável do orçamento, a isenção pode acabar sendo compensada por inflação ou aumento de tributos indiretos, prejudicando especialmente os mais pobres — justamente aqueles que deveriam ser beneficiados pela política de isenção.

No contexto dessa mudança, é essencial discutir a **revisão dos gastos públicos** como uma solução sustentável para garantir equilíbrio fiscal. O Estudo Livres sobre o assunto aprofunda essa questão, analisando como é possível otimizar as despesas do Estado sem comprometer serviços essenciais.⁸

Além disso, o impacto da reforma do consumo e a elevação da carga tributária indireta também são temas fundamentais para compreender a nova estrutura fiscal do Brasil. O Livres já explorou esse tema em suas análises sobre a Reforma Tributária e seus

impactos, evidenciando como o país pode buscar um modelo mais eficiente e justo de arrecadação.⁹

FALTA COMBATE A PRIVILÉGIOS: Supersalários continuarão existindo

A proposta não combate privilégios nem reduz distorções no sistema tributário. Dados elaborados pelo IPEA mostram que, em termos práticos, o imposto mínimo pago pelos “super ricos” só impactará aqueles que ganham acima de 90.000 reais por mês, ou a partir de 1,1 milhão de reais no ano. Isso ocorre porque o imposto cobrado para aqueles com renda próxima a R\$ 50 mil será quase nulo e porque, hoje, a faixa de 90.000 reais já paga maior tributação e alíquota, proporcionalmente.¹⁰

Enquanto milhões de brasileiros terão isenção total do IR, o governo não alterou regras que mantêm benefícios tributários ou penduricalhos para grupos que já são favorecidos. Por outro lado, setores produtivos seguirão arcando com altos encargos.¹¹

Veja o cenário:

Quem não vai pagar mais imposto de renda:

- Juízes que recebem acima do teto constitucional
- Promotores que recebem supersalários
- Investidores de Fundos Imobiliários
- Investidores de LCIs e LCAs

Quem vai pagar:

- Empreendedores que decidem abrir uma empresa no Brasil e já pagam 34% de IRPJ/CSLL sobre o lucro.

Ou seja, a medida não traz um real avanço na justiça tributária, pois não enfrenta os principais desequilíbrios na carga tributária brasileira. Ao contrário, pode reforçar distorções ao manter benefícios para setores específicos enquanto o empreendedorismo segue sobrecarregado.

IMPACTO NEGATIVO: Serviços públicos serão afetados

A isenção total do Imposto de Renda para 26 milhões de brasileiros (65% dos contribuintes), se não for acompanhada por uma compensação financeira eficaz e alinhada a cortes de gastos públicos e redução de privilégios, pode resultar em desequilíbrios fiscais severos.

A falta de um plano estruturado para recompor a arrecadação comprometeria investimentos em áreas essenciais como saúde, educação e infraestrutura, afetando diretamente a qualidade dos serviços públicos oferecidos à população.

A redução do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), agravada pela menor arrecadação do IR nos municípios, limitará a capacidade de financiamento das prefeituras, especialmente em cidades menores e mais dependentes desses repasses. Isso pode levar a futuros cortes em serviços fundamentais, atrasos salariais de servidores públicos e dificuldades na manutenção de políticas sociais voltadas para a população mais vulnerável.

Além disso, a falta de previsibilidade fiscal pode desencadear uma crise econômica, elevando o endividamento público e pressionando a inflação. Esse cenário afetaria diretamente os mais pobres e a classe média, justamente aqueles que deveriam ser os principais beneficiados pela política de isenção, mas sofreriam as consequências da deterioração dos serviços públicos e do custo de vida elevado.

Para evitar esses riscos, é essencial que o governo adote medidas estruturais que garantam a sustentabilidade da política tributária sem comprometer a responsabilidade fiscal. Uma possibilidade seria a adoção de condicionantes vinculadas ao equilíbrio fiscal, isto é, o governo somente poder ampliar a tabela de isenção do Imposto de Renda após reduzir o endividamento público e equilibrar as contas.

EXEMPLOS INTERNACIONAIS:

É possível reformar com sustentabilidade

Nos países que implementaram reformas tributárias progressivas, as mudanças foram acompanhadas por redução de privilégios fiscais, cortes de gastos públicos e uma estrutura transparente de compensação de receitas. Esses países garantiram que a ampliação da isenção do Imposto de Renda não fosse financiada pelo aumento do endividamento público, mas sim por ajustes estruturais que mantivessem o equilíbrio fiscal.

Além disso, muitos desses países apresentam níveis elevados de satisfação com os serviços públicos. No entanto, o fator determinante para essa qualidade não é apenas o nível de tributação, mas sim a boa gestão dos recursos arrecadados, a eficiência no uso dos impostos e a transparência na alocação dos gastos. Sistemas que combinam tributação progressiva com simplificação tributária e eficiência na despesa pública tendem a gerar melhores resultados.¹²

Alguns exemplos incluem:

- **Chile:** O país possui carga tributária de 20,7% (bem menor que a brasileira de 33%), e alíquotas de imposto de renda são cobradas de maneira progressiva, sendo a alíquota mínima de 4% e a máxima atingindo 35%. Ajustes na tributação da renda foram feitos gradualmente, com reavaliações periódicas para evitar impactos negativos na arrecadação. Além disso, a ampliação da isenção do IR veio acompanhada de revisão nos subsídios estatais, redução de privilégios salariais e programas de desoneração fiscal, garantindo que o governo não compromettesse sua capacidade de investimento.¹³
- **Austrália:** O país continental possui proporcionalmente mais pessoas isentas do pagamento de imposto de renda do que o Brasil, institui alíquotas entre 19% e o máximo de 45% e, por fim, tem menor carga tributária do que a nossa, representando 27,7% do PIB. Junto a isso, a Austrália também implementa reformas liberalizantes, combate privilégios no setor público e consegue reverter os tributos em qualidade de vida para a população, estando entre as dez (10) melhores nações para se viver.¹⁴

Deste modo, os países desenvolvidos geralmente adotam um **sistema tributário progressivo** - por vezes com maiores alíquotas-, mas o fazem de **maneira simplificada e coordenada com a responsabilidade fiscal** e a contrapartida em serviços públicos eficiente.

Já no Brasil, tanto a faixa isenta quanto a alíquota inicial são mais baixas que nos países de Primeiro Mundo. Aqui, a maior alíquota aplicada é de 27,5%, atingindo a classe média e os super ricos. Estudo do IPEA traz algumas sugestões de como melhorar a justiça tributária no Brasil, inspirando-se nas medidas que deram certo em outras nações:¹⁵

- a) **umentar o limite de isenção** do IRPF para a faixa salarial próxima à pretendida pelo governo;
- b) acabar com as **deduções ilimitadas em saúde e conceder créditos tributários** fixos de maneira igualitária para todos os contribuintes, para qualquer tipo de gasto em saúde;
- c) Reorganizar as **alíquotas progressivas, criando novas faixas** que garantam uma tributação diferenciada entre a classe média e os mais ricos, sem penalizar quem gera empregos e investimentos;
- d) **Reduzir**, de forma ampla e estrutural, **a carga tributária sobre o consumo**, priorizando a simplificação e a neutralidade do sistema, sem criar novas exceções que beneficiem grupos específicos e acabem transferindo o peso da tributação para outros setores da sociedade.

Nessa perspectiva, a proposta atual do governo ainda não apresentou uma estrutura clara de compensação, podendo resultar em contas públicas no vermelho. Sem uma estratégia robusta de compensação da perda de arrecadação, o risco é que a ampliação da isenção do IR leve a mais endividamento público, aumento da inflação e cortes em áreas essenciais como saúde e educação.

Para que a medida seja sustentável, é fundamental que o governo adote mecanismos estruturais de compensação fiscal, como os observados em países que realizaram reformas tributárias bem-sucedidas.

CONCLUSÃO

A proposta de ampliação da isenção do Imposto de Renda levanta um debate essencial sobre justiça tributária e equilíbrio fiscal. **Em seu mérito, o Livres é favorável.** Contudo, é preciso ir além da primeira página e implementar ações estruturais - baseadas nos melhores modelos mundiais - para garantir que as contas públicas fiquem sustentáveis e que os entes federativos (União, estados e municípios) mantenham sua capacidade de oferecer serviços públicos.

Nesse sentido, o Livres defende um modelo tributário que reduza o peso dos impostos sobre o consumo, que impactam desproporcionalmente as famílias de menor renda, e sugere a ampliação da progressividade do Imposto de Renda, garantindo que quem ganha mais contribua de forma proporcionalmente maior.

Isso significa dizer que, ao invés de manter a alíquota máxima atual de 27,5%, o país precisa criar alíquotas maiores para faixas de renda diferenciadas, evitando com que o peso tributário para quem ganha R\$ 15 mil seja o mesmo de quem ganha R\$ 50 mil, por exemplo.

Por fim, qualquer reforma tributária que busque justiça deve incluir a tributação das verbas indenizatórias recebidas pela elite do funcionalismo público, hoje isentas. O atual projeto não toca nos supersalários, permitindo que privilégios de altos servidores continuem isentos de cobrança, enquanto a carga tributária se mantém elevada para outros segmentos da sociedade.

Sem um plano claro de compensação e cortes de gastos, o risco é que essa política acabe resultando em mais inflação, maior desigualdade no sistema tributário e impossibilidade de pagamento de salários e benefícios sociais.

A transição para um sistema tributário mais eficiente e justo deve considerar o impacto total da arrecadação sobre a população e garantir que as medidas adotadas não comprometam a capacidade do Estado de manter equilíbrio fiscal e fornecer serviços essenciais.

CONTRIBUIÇÕES DE:

Rafael Moredo Coordenador de Políticas Públicas do Livres

Matheus Rocha Analista de Relações Governamentais do Livres

Leonardo Regazzini Doutor em Economia pela Universidade de São Paulo (USP)

REFERÊNCIA

1. Congresso Nacional. Projeto de Lei Nº 1087/2025. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicameras/-/ver/pl-1087-2025>
2. Congresso em Foco. Isenção do imposto de renda vai custar R\$ 27 bilhões, diz Haddad. Publicado em 18 de março de 2025. Disponível em: <https://www.congressoemfoco.com.br/noticia/107031/isencao-do-imposto-de-renda-vai-custar-r-27-bilhoes-diz-haddad>
3. SCHREIBER, Mariana. O plano do governo Lula para aumentar imposto de 141 mil ricos e isentar IR de 10 milhões. BBC News Brasil. Publicado em 19 de março de 2025. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/c7vz9qn0z85o>
4. PINTO, Ana Estela de Sousa. Maioria dos europeus abandonou tributo sobre fortuna. Folha de São Paulo. Publicado em 10 de janeiro de 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/01/maioria-dos-europeus-abandonou-tributo-sobre-fortuna.shtml>
5. Confederação Nacional de Municípios (CNM). CNM alerta que nova isenção do IR terá impacto de R\$ 11,8 bi aos Municípios e União não sinalizou compensação tributária. Publicado em 17 de março de 2025. Disponível em:

ESTUDO LIVRES¹ EL 05/2025

Cannabis medicinal: superar o preconceito para garantir maior qualidade de vida aos brasileiros

ANÁLISE PRELIMINAR

A discussão sobre a permissão para produção, comercialização e uso de medicamentos derivados da Cannabis sativa - como aqueles à base de canabidiol (CBD) - permanece recorrente no debate público brasileiro. Apesar de seu potencial terapêutico já estar amplamente reconhecido pela medicina, o avanço da regulamentação no Brasil segue travado por preconceitos, desinformação e resistência política.

O resultado é o atraso no acesso a tratamentos eficazes para milhares de pacientes que convivem com doenças degenerativas e condições crônicas, como epilepsia, Alzheimer, Parkinson, dores crônicas e câncer — muitos dos quais encontram no uso medicinal da cannabis uma alternativa segura e comprovadamente benéfica.

Junto a isso, a falta de regulamentação impede o Brasil de arrecadar bilhões por ano, e nos coloca no caminho oposto ao adotado por nações desenvolvidas como Canadá, Austrália e Uruguai.

A insegurança jurídica do setor também encarece o preço final desses produtos e medicamentos, restringindo seu acesso aos pacientes que necessitam. Hoje, o plantio, a comercialização e o uso de substâncias oriundas da maconha somente são permitidos por vias judiciais, mediante importação destes produtos.

Sobre o tema, existem pelo menos três (3) projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional, sendo que o mais conhecido é o PL nº 399/2015 que estabelece que medicamentos que contenham extratos, substratos, partes da Cannabis sativa, ou substâncias canabinoides, poderão ser comercializados no território nacional, desde que exista comprovação de sua eficácia terapêutica e necessidade para uso por relação médico.¹

Como se observa, a proposta trata tão somente do

uso terapêutico comprovado de medicamentos que contenham um percentual irrisório de cannabis e não legisla sobre o uso adulto de maconha aos civis.

Além das iniciativas legislativas, em maio de 2025, o Governo Federal anunciou um plano de ação para regular e fiscalizar o tratamento com fármacos à base de cannabis.² A proposta veio após decisão do STJ (Superior Tribunal de Justiça) em novembro de 2024 que autorizou a importação de sementes e o cultivo de cannabis para fins médicos e estipulou um prazo de seis (6) meses para o Poder Público regulamentar a medida.²

SOBRE ISSO, O LIVRES:

- Reafirma o valor do direito de escolha como primeiro e mais importante instrumento de concretização das liberdades democráticas do indivíduo;
- Prima pela prevalência da relação médico-paciente para exercício da decisão quanto ao uso da cannabis como um tratamento eficaz para doenças crônicas;
- Entende como inadequado o uso da máquina estatal para reprimir arranjos econômicos legítimos, em oposição à regulamentação e fiscalização da fabricação e a produção de terapêuticos com canabinoides;
- Defende a regulamentação do setor devido sua importância para o tratamento de pessoas acometidas por enfermidades graves e para a devida garantia de segurança jurídica da prática em todo o território, diminuindo as demandas judiciais e barateando o acesso de medicamentos aos brasileiros em necessidade.

ESCOLHA RESPONSÁVEL: Uma questão de liberdade e dignidade individual

O Liberalismo defende, em sua essência, a valorização da **autonomia individual**, das escolhas conscientes e da **responsabilidade pessoal** como fundamentos para uma sociedade livre. Nesse contexto, a regulamentação do uso medicinal da cannabis deve ser compreendida como um imperativo de liberdade.

Se um tratamento é reconhecido pela comunidade médica como eficaz e seguro, é **direito do pacien-**

te - em comum acordo com seu médico - escolher utilizá-lo. A liberdade de decidir como cuidar da própria saúde é uma extensão natural do princípio da autodeterminação individual. Impedir esse acesso é negar às pessoas a capacidade de tomar decisões informadas sobre o próprio corpo e bem-estar.

Regulamentar o uso medicinal do canabidiol significa garantir aos brasileiros a escolha de tratamentos que melhor atendam às suas condições clínicas, valores e preferências. É oferecer a possibilidade por terapias potencialmente mais eficazes ou menos invasivas, em vez de se submeter ao preconceito que ainda contamina a legislação vigente.

A regulamentação do Canabidiol contribui para a desconstrução de estigmas e preconceitos relacionados ao uso medicinal da planta, ampliando o entendimento sobre seus benefícios e possibilidades. Ao tratar o tema com base em evidências e respeito à autonomia do indivíduo, o Brasil se aproximaria de uma política de saúde mais moderna, inclusiva e centrada no paciente.

Por fim, uma legislação clara e segura sobre o tema não apenas ampliaria o leque de opções terapêuticas, como também asseguraria segurança jurídica para médicos, pacientes e empresas interessados na exploração do setor, promovendo o exercício pleno do cuidado com a própria saúde e facilitação de pesquisas inovadoras por parte do setor produtivo.

FÁRMACOS À BASE DE CANABIDIOL: Garantia do direito à saúde

A Constituição Federal, em seu artigo 196, evidencia que a “saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos.” Já o artigo 197 do texto constitucional reforça o papel do Estado em controlar, regular e fiscalizar as ações e serviços de saúde.³

Em cumprimento aos artigos mencionados, a regulamentação do plantio, uso e comercialização da cannabis medicinal no Brasil deveria ser tratada pelo Congresso Nacional como uma questão de saúde pública. Especialistas da área da saúde, a exemplo da Dra. Fernanda Bono Fukushima⁴, destacam os benefícios do canabidiol na atenuação dos sintomas de pessoas com câncer, por exemplo, ajudando “a controlar náuseas, vômitos, ansiedade e tensão muscular, melhorando muito a qualidade de vida, a adesão, e a própria relação com a dor durante o tratamento.”

Diversas pesquisas científicas, como o estudo “Indi-

cações do Uso do Canabidiol em Neurologia” (2024), demonstram que em função de propriedades anti-convulsivantes, neuroprotetoras e anti-inflamatórias, o canabidiol tornou-se uma opção promissora para o tratamento de doenças como epilepsia, esclerose múltipla, doença de Parkinson e transtornos do espectro do autismo.⁵

Nessa perspectiva, a regulamentação deste setor faria com que o Estado conseguisse garantir a qualidade, segurança e rastreabilidade dos produtos, podendo realizar o papel ativo de agente fiscalizador. Assim, haveria a redução de riscos associados ao consumo de substâncias ilícitas ou de origem duvidosa, além de evitar a automedicação por parte dos indivíduos.

No âmbito da garantia de tratamentos médicos, a legalização da cannabis medicinal permitiria que profissionais de saúde tivessem acesso a uma variedade de opções terapêuticas, integrando a planta aos protocolos médicos de forma segura e controlada.

Portanto, a regulamentação possibilitaria a realização de estudos clínicos no país, fomentando a pesquisa científica local e contribuindo para o avanço do conhecimento sobre os usos medicinais da cannabis, o que pode gerar novas opções de tratamento e inovação na área da saúde.

PREÇO DA INSEGURANÇA JURÍDICA:

Encarecimento de fármacos diminui o acesso

Em 2015, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) tomou duas decisões importantes para o mercado de cannabis medicinal: simplificou a importação de produtos à base de canabidiol por pacientes brasileiros e retirou o canabidiol da lista de substâncias de uso proibido. Esses foram primeiros passos essenciais para a garantia do direito de uso e acesso a medicamentos à base de canabidiol para pessoas portadoras de doenças crônicas.⁶

Outro avanço ocorreu em 2019, quando a Anvisa aprovou um regulamento para a fabricação, importação e comercialização de medicamentos derivados da Cannabis. Estes produtos, contudo, só podem ser comprados mediante prescrição médica.⁷

Por fim, desde 2022 está admitida e normatizada pela Anvisa a importação por pessoa física, sem finalidade comercial, mediante prescrição de profissional legalmente habilitado, para tratamento de saúde. A resolução também prevê que a importação do produto poderá ser intermediada por entidade hospita-

lar, operadora de plano de saúde e/ou por unidade governamental ligada à área da saúde.⁸

Apesar das normas já existentes e das diretrizes da Anvisa, a ausência de uma regulamentação federal abrangente faz com que o acesso a medicamentos à base de canabidiol continue restrito, caro e burocrático. Hoje, a maior parte dos pacientes depende de importações autorizadas caso a caso ou de decisões judiciais para garantir o direito ao tratamento — um processo demorado, desigual e custoso, tanto para os pacientes quanto para o Estado.

Essa judicialização em massa consome tempo e recursos do Poder Judiciário, que se vê obrigado a julgar repetidamente demandas com o mesmo fundamento jurídico. Também obriga o Ministério da Saúde a acatar milhares de decisões judiciais com determinações semelhantes, onerando a máquina pública com algo que poderia ser solucionado por uma regulamentação nacional clara, estável e técnica.

Além disso, a obrigação de judicialização para importar remédios à base de canabidiol torna estes insumos mais caros e inacessíveis para grande parte da população acometida por doenças degenerativas e crônicas. Sem uma regulamentação clara, os medicamentos à base de cannabis precisam ser importados, pois o mercado nacional não conta com uma cadeia produtiva estabelecida. Isso aumenta os custos devido às despesas de transporte, tarifas alfandegárias, variações cambiais e processos burocráticos de importação.

Ou seja, a inércia do Estado Brasileiro acaba por prejudicar o acesso a tratamentos mais qualificados para as pessoas em condição clínica vulnerável.

POTENCIAL DE MERCADO: Os benefícios econômicos da regulamentação

Além da garantia de acesso seguro e tratamentos médicos eficazes para beneficiar pacientes, a regulamentação da cannabis medicinal e permissão de investimentos no setor trariam ganhos econômicos à sociedade e recursos financeiros ao Poder Público, auxiliando na obtenção de tributos sem necessidade de elevar a cobrança de impostos para os cidadãos.

Estudo da Associação Brasileira das Indústrias de Cannabis (Abicann) mostra que o Brasil deixa de arrecadar aproximadamente US\$ 30 bilhões - ou R\$ 167,81 bilhões ao ano - devido a falta de regulamentação da indústria da maconha, que engloba o consumo pessoal, uso terapêutico, áreas de pesquisa e

agroindústria. A associação complementa dizendo que a permissão legal de produção, comercialização e uso de cannabis beneficiaria 21 setores da economia e poderia contribuir para a criação de até 400 mil empregos.⁹

O dinheiro arrecadado com a regulamentação e tributação equilibrada de produtos à base de canabidiol e substâncias similares (neste cálculo também incluída a legalização da maconha para uso adulto) teria potencial de cobrir elevadas despesas públicas, a exemplo de gastos do Sistema Único de Saúde (SUS) com dependentes químicos por quase dez (10) anos.¹⁰

Países desenvolvidos como Canadá, Austrália e Uruguai já demonstraram que a legalização desta prática médica promove não apenas o bem-estar dos pacientes, mas também avanços na pesquisa científica e na economia do setor de saúde. Essas nações estabeleceram regulamentações claras que permitem a produção, distribuição e uso da cannabis medicinal, garantindo a qualidade dos produtos e a segurança dos usuários, além de reduzir o mercado ilegal e seus riscos associados.

No Canadá, a legalização da cannabis medicinal desde 2001 criou um ambiente regulamentado que possibilitou o desenvolvimento de uma indústria sólida e confiável, além de facilitar o acesso dos pacientes a tratamentos eficazes. O governo permite que pacientes tenham direito de uso à cannabis para fins medicinais de diversas formas, entre elas por meio de compra direta a um vendedor federal licenciado.¹¹

Da mesma forma, a Austrália permite o uso medicinal da cannabis desde 2016, sendo que cada estado federado implementa regras e termos complementares. Para ter direito de uso e acesso, o paciente precisa sofrer com enfermidade médica cuja eficácia da cannabis é comprovada e precisa ter tentado tratamentos médicos tradicionais anteriormente.

Além disso, segundo um relatório da Prohibition Partners, a receita do setor de cannabis deve chegar a US\$ 1,2 bilhão até 2028 na Austrália. Como se observa, essa regulamentação resultou em uma melhoria significativa na qualidade de vida de diversos pacientes com doenças crônicas e condições severas e ainda trouxe benefícios econômicos ao governo.¹²

O Uruguai foi pioneiro na legalização completa da cannabis (2013), permitindo a produção, comércio e venda da maconha bem como seu uso medicinal. O país permite o uso de medicamentos sintéticos registrados pelo governo e os produtos de origem vegetal e medicamentos fitoterápicos, sempre com prescrição médica.¹³

Ao seguir esses exemplos, o Brasil pode criar uma regulamentação eficaz para a cannabis medicinal, promovendo saúde, segurança e inovação, além de colocar-se na vanguarda de uma discussão global que busca por soluções mais humanas e eficientes para o tratamento de diversas doenças.

PERSPECTIVA DE AVANÇO:

Regulamentação na pauta do governo

Em novembro de 2024, a Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça (STJ) decidiu pela constitucionalidade da concessão de autorização sanitária para plantio, cultivo e comercialização do cânhamo industrial por pessoas jurídicas e para fins medicinais e farmacêuticos. O órgão determinou ainda que a Anvisa e a União criassem uma regulamentação para esses produtos.¹⁴

O Poder Público Executivo Federal disponibilizou, no mês de maio deste ano, seu plano de ação para regulamentar e normatizar as etapas relativas à legalização do uso terapêutico da cannabis. O acesso medicinal e científico ocorrerá desde a produção até o tratamento dos pacientes. A proposta envolve a articulação entre diferentes órgãos do Poder Executivo, além de diálogo com especialistas, associações de pacientes, instituições científicas e representantes do setor regulado.

A meta é que até o fim do mês de setembro o Governo Federal finalmente aprove uma resolução que permita a produção e acesso de espécie vegetal *Cannabis sativa* L. que produza teor de tetrahydrocannabinol (THC) total menor ou igual a 0,3%.

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

A regulamentação da cannabis medicinal no Brasil é uma medida urgente e necessária sob os pontos de vista da saúde pública, da liberdade individual e da racionalidade institucional. O país já dispõe de evidências clínicas suficientes e uma crescente demanda social por acesso a tratamentos à base de canabidiol - especialmente por parte de pacientes que enfrentam doenças graves e crônicas, como epilepsia, Parkinson, câncer, esclerose múltipla e transtornos do espectro autista.

Permitir o cultivo, a produção e a comercialização de medicamentos derivados da *Cannabis sativa*, sob prescrição médica e controle regulatório, representa uma estratégia eficiente e ética. Essa política ampliaria o acesso a terapias seguras, reduziria os custos e

a dependência de importações, eliminaria a necessidade de judicializações recorrentes e fortaleceria o papel do Estado como garantidor do direito à saúde.

Aliado a esse fator, a ausência de regulamentação encarece os medicamentos à base de cannabis e impede a produção local, elevando a dependência de importações. Com isso, cria-se um ambiente de incerteza que desestimula investimentos e eleva os custos finais para os pacientes com doenças crônicas.

Deste modo, a regulamentação a nível nacional traria segurança jurídica a médicos, pacientes e produtores, fomentaria a pesquisa científica nacional e contribuiria para desconstruir preconceitos ainda associados ao uso medicinal dessas substâncias. Trata-se, portanto, não de apenas garantir acesso a tratamentos eficazes, mas de consolidar uma política pública mais racional, técnica e centrada na dignidade humana.

Recomendações principais:

1. Aprovação de uma legislação federal clara e abrangente, que autorize o cultivo, a produção nacional e a comercialização de medicamentos à base de cannabis, sob fiscalização sanitária periódica;
2. Inclusão desses medicamentos no rol de terapias disponíveis no SUS, a partir de protocolos técnicos e estudos de custo-benefício. Tal medida tornaria esses produtos acessíveis às camadas mais pobres da população, que fazem uso exclusivo da rede pública de saúde;
3. Fomento à pesquisa científica sobre os usos medicinais da planta, a partir da atração de financiamento privado e ampliação das parcerias com universidades e centros de inovação;
4. Criação de um marco regulatório que garanta a rastreabilidade, a padronização e a segurança dos produtos, com fiscalização eficaz por parte da Anvisa e do Ministério da Saúde.
5. Como demonstrado, regulamentar a cannabis medicinal é, acima de tudo, um compromisso com a liberdade de escolha, a ciência e o cuidado digno à saúde. O Brasil precisa avançar nessa agenda, sempre focando-se em responsabilidade social e evidências.

CONTRIBUIÇÕES DE:

Rafael Moredo Coordenador de Políticas Públicas do Livres

Matheus Rocha Analista de Relações Governamentais do Livres

REFERÊNCIA

1. CÂMARA DOS DEPUTADOS. PL 399/2015. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=947642>
2. GOVERNO FEDERAL. Governo Federal entrega à Justiça plano de ação para regulamentar acesso a fármacos derivados de cannabis. Publicado em 20 de maio de 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/governo-federal-entrega-a-justica-plano-de-acao-para-regulamentar-acesso-a-farmacos-derivados-de-cannabis>
3. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
4. CONTE, Juliana. Como funciona o uso de cannabis medicinal para tratamento do câncer? Drauzio Varella. Publicado em 01 de setembro de 2022. Disponível em: <https://drauziovarella.uol.com.br/cancer/como-funciona-o-uso-de-cannabis-medicinal-para-tratamento-do-cancer/>
5. ROSSI, Gustavo Bresciani et al. Indicações do Uso do Canabidiol em Neurologia. *Brazilian Journal of Implantology and Health Sciences*, 2024. Disponível em: <https://bjih.emnuvens.com.br/bjih/article/view/4356>
6. G1. Anvisa simplifica importação de canabidiol por pacientes brasileiros. Publicado em 23 de abril de 2015. Disponível em: <https://g1.globo.com/bemestar/noticia/2015/04/anvisa-simplifica-importacao-de-canabidiol-por-pacientes-brasileiros.html>
7. AGÊNCIA BRASIL. Anvisa autoriza fabricação e venda de medicamentos à base de Cannabis. Publicado em 03 de dezembro de 2019. Disponível em: <https://bit.ly/4kRABii>
8. AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. Resolução da Diretoria Colegiada - RDC nº 660, de 30/03/2022. Disponível em: <https://bit.ly/3ZQT50G>
9. NAKAMURA, João. Regulamentação da indústria da maconha poderia gerar mais de R\$ 167 bi por ano, diz associação. CNN Brasil. Publicado em 30 de junho de 2024. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/regulamentacao-da-industria-da-maconha-poderia-gerar-mais-de-r-167-bi-por-ano-diz-associacao/>
10. DIAS, Gabriel. Quanto o Brasil poderia arrecadar em impostos com a legalização da maconha? UOL. Publicado em 16 de setembro de 2022. Disponível em: [https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2022/09/16/quanto-o-brasil-poderia-arrecadar-em-impostos-com-a-legalizacao-da-maconha.htm#:~:text=Al%C3%A9m%20disso%2C%20a%20Kaya%20Mind%20avalia%20que,movimentar%20R\\$%2026%2C1%20bilh%C3%B5es%20em%20quatro%20anos.&text=Em%202018%2C%20os%20dados%20oficiais%20apontavam%20que,milh%C3%B5es\)%2C%20que%20iriam%20para%20o%20mercado%20ilegal.](https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2022/09/16/quanto-o-brasil-poderia-arrecadar-em-impostos-com-a-legalizacao-da-maconha.htm#:~:text=Al%C3%A9m%20disso%2C%20a%20Kaya%20Mind%20avalia%20que,movimentar%20R$%2026%2C1%20bilh%C3%B5es%20em%20quatro%20anos.&text=Em%202018%2C%20os%20dados%20oficiais%20apontavam%20que,milh%C3%B5es)%2C%20que%20iriam%20para%20o%20mercado%20ilegal.)
11. GOVERNMENT OF CANADÁ. Cannabis para fins medicinais sob a Lei da Cannabis: informações e melhorias. Publicado em 23 de maio de 2024. Disponível em: <https://www.canada.ca/en/health-canada/services/drugs-medication/cannabis/medical-use-cannabis.html>
12. CANNABIS MEDICINAL. Austrália desponta como líder no mercado global de cannabis medicinal. Publicado em 07 de fevereiro de 2025. Disponível em: <https://cannabismedicinal.com.br/australia-desponta-como-lider-no-mercado-global-de-cannabis-medicinal/>
13. VITA PHARMA CONSULTING. MSP (Uruguai) – Regulamentação de Produtos a Base de Cannabis para Fins Medicinais. Publicado em 11 de março de 2024. Disponível em: <https://www.vitapharmaconsulting.com/noticias/2024/03/11/msp-uruguai-regulamentacao-de-produtos-a-base-de-cannabis-para-fins-medicinais/>
14. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA - STJ. STJ valida cultivo medicinal da cannabis por empresas e dá prazo para regulamentação. Publicado em 14 de novembro de 2024. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/porta/paginas/comunicacao/Noticias/2024/14112024-STJ-valida-cultivo-medicinal-da-cannabis-por-empresas-e-da-prazo-para-regulamentacao.aspx>

ESTUDO LIVRES¹ EL 04/2025

Mandato único e eleições unificadas: populismo concentra poderes e afasta o sistema político do eleitor

PEC 12/2022 (Senado Federal)

Autor: Jorge Kajuru (Podemos/GO)

A [Proposta de Emenda à Constituição nº 12, de 2022](#), de autoria do Senador Jorge Kajuru (Podemos/GO), prevê o fim da reeleição de cargos do Poder Executivo (Presidente, Governadores e Prefeitos), modifica a duração dos mandatos para cinco anos e unifica as eleições de todos os cargos, para que ocorram no mesmo ano.¹

Ao longo da tramitação, várias emendas foram apresentadas, com as principais se referindo à diminuição do mandato dos senadores para cinco anos e proibição de reeleição para todos os cargos legislativos (de vereadores a deputados federais).

Apesar da legitimidade do debate sobre limites à reeleição, os efeitos gerais da proposta são preocupantes. Unificar as eleições tende a diminuir a qualidade da informação do voto, aumentar a distância entre eleitor e eleito, concentrar poderes no mesmo grupo político, elevar a apatia política de parte do eleitorado e dificultar a atividade de fiscalização da Justiça Eleitoral e do Ministério Público.

FIM DA REELEIÇÃO: Maior alternância de nomes não resolve vícios do personalismo

A possibilidade de reeleição no Brasil para os cargos do Poder Executivo foi instituída pela **Emenda Constitucional nº 16/1997**, sob o argumento de que a continuidade de governos bem avaliados poderia garantir a implementação plena de políticas públicas exitosas. A justificativa era evitar rupturas administrativas, dar previsibilidade a gestões eficientes e respeitar a vontade popular.²

Porém, desde que foi instituída, a busca pela reeleição passou a ser percebida como fator indutor de distorções, promovendo ações imediatistas e midiáticas com baixo impacto estrutural. Políticas públicas de longo prazo, reformas impopulares e investimen-

tos em infraestrutura muitas vezes são postergados e o Brasil permanece estagnado.

Por um lado, o fim da reeleição pode representar avanço institucional importante, retirando do governante o incentivo direto à autopromoção eleitoral e fortalecendo a alternância de poder, princípio essencial em democracias presidencialistas.

Contudo, **a medida não está isenta de riscos** nem é solução mágica para os problemas da governabilidade brasileira. Entre os principais pontos críticos estão:

- **Redução da responsividade:** se o fim da reeleição pode levar os governantes a “comprarem brigas” políticas necessárias como reformas, por outro lado, o mandato único de cinco anos também pode tornar o gestor público menos incentivado a atender às demandas da sociedade, especialmente nos anos finais do governo.
- **Continuidade do personalismo político:** o fim da reeleição não impede que o governante tente manter sua influência política por meio da eleição de “postes” — candidatos desconhecidos que se tornam ungidos pela popularidade, estrutura e capital político do incumbente. Essa prática é comum em todas as esferas, inclusive no presidencialismo latino-americano, e muitas vezes compromete a efetividade da renovação de poder.
- **Risco de desmonte institucional:** sem regras claras de transição e com pouco tempo para institucionalizar boas práticas, há tendência de que governos divergentes iniciem e encerrem ciclos administrativos de forma abrupta, sem continuidade técnica entre gestões.³

Experiência internacional

Experiências globais mostram que sistemas eleitorais diversos podem apresentar bons efeitos para a estabilidade política e melhora de indicadores socioeconômicos para a população. A qualidade da política não está vinculada apenas à permissão ou não da reeleição, mas a reformas institucionais e incentivos para a boa governança pública.

Como bons exemplos, Costa Rica, Uruguai e Chile não permitem a reeleição consecutiva em suas Constituições, e esses países estão em melhores posições no Índice de Democracia (2024) do que o Brasil, indicando governos mais estáveis e menos polarizados.⁴

Também existem países com ótimos resultados institucionais e políticos que adotam a previsão da reeleição. Vejamos alguns casos:

A Austrália é um país continental como o Brasil que vive sob uma monarquia constitucional federal que permite a reeleição do primeiro-ministro. Os senadores têm seis anos de mandato e os demais políticos, três. A Austrália se insere entre as nações mais democráticas e pacíficas do mundo, com os estados tendo maior poder decisório sobre as próprias leis e os candidatos sendo escolhidos pelos eleitores por ordem de preferência.⁵

Além da Austrália, outros países desenvolvidos preveem a reeleição - como Alemanha, Espanha e Canadá - por utilizarem o sistema parlamentar para impor mecanismos eficazes de controle e substituição de governos, com maior fiscalização política entre os Poderes.⁶

Outros países presidencialistas também adotam a reeleição para o Poder Executivo, como, por exemplo, os Estados Unidos. Lá, o voto é indireto, o mandato do Presidente é de quatro anos e eles só podem ser reeleitos uma única vez, de forma consecutiva ou não.⁷ Apesar de instabilidades recentes e críticas pela inexistência de uma “lei da ficha limpa”, por exemplo, a democracia e sistema político americanos são elogiados pela manutenção do mesmo corpo constitucional desde o século XVIII e pela garantia de maiores responsabilidades aos estados federados, o que ajudou na autonomia e no desenvolvimento da nação.⁸

Do outro lado, há países latino-americanos que não permitem a reeleição e apresentam resultados institucionais inferiores ao Brasil, como é o caso do México. A reeleição para presidente e governadores está proibida desde 1917 e organizações internacionais (como a Freedom House) avaliam que o México tem mais restrições aos direitos políticos e liberdades civis do que o Brasil.⁹

Portanto, a proposta de fim da reeleição pode corrigir algumas distorções do modelo atual, mas não garante, por si só, uma política pública mais técnica ou eficiente. Sem reformas paralelas, como o fortalecimento das instituições de controle, democracia interna dos partidos, transparência nos processos para escolha de sucessores com regras claras de governança, além da racionalização do sistema eleitoral, o risco é substituir a reeleição por novos mecanismos de reprodução de poder pessoal, preservando o vício do personalismo sob nova roupagem.

UNIFICAÇÃO DAS ELEIÇÕES: Economia de recursos, mas aumento da apatia política

A proposta também estabelece **eleições unificadas a partir de 2034**. Em uma única ocasião, os eleitores votariam em nove (9) representantes: presidente, governador, prefeito, vereador, deputado estadual ou distrital, deputado federal e 3 senadores. O intervalo entre os pleitos passaria a ser de cinco anos, estabelecendo um novo ciclo político-administrativo unificado.

Por um lado, **a unificação teria potencial de reduzir a parcela logística e de segurança do custo eleitoral**, hoje concentrada em diárias de mesários, transporte de urnas, apoio das Forças Armadas e contratação temporária de serviços. Para ilustrar, em 2020, o TSE destinou **cerca de R\$ 647 milhões à realização das eleições municipais**. Desse total, R\$ 320 milhões eram folha de pagamento já incorporada ao quadro permanente – ou seja, somente R\$ 327 milhões referiam-se a despesas pontuais com urnas, locações, transporte e serviços técnicos.¹⁰

Já o quadro permanente da Justiça Eleitoral, o Fundo Eleitoral e o Fundo Partidário **permaneceriam praticamente inalterados**, de modo que **a economia total seria apenas uma parcela do custo total das eleições**, longe de transformar o orçamento público. Campanhas podem até encarecer, pois candidatas e candidatos precisarão disputar atenção simultaneamente para todos os cargos.

Por outro lado, a sincronia de mandatos poderia **facilitar a coordenação entre União, estados e municípios em políticas interdependentes**, como saúde, educação e segurança, ao alinhar ciclos de planejamento e execução.

Por fim, a unificação **equaliza os períodos de governo** e oferece um horizonte de cinco anos sem pleitos intermediários, o que pode favorecer estratégias de médio prazo e reduzir a “paralisação eleitoral” frequente nos anos pares.

No entanto, a proposta também **traz graves riscos à qualidade do voto popular**. Unificar a escolha de todos os cargos em disputa em uma mesma eleição gerará sobrecarga informativa no eleitorado. Tantos nomes e funções distintas precisarem ser decididas de uma só vez tende a aumentar a superficialidade no debate público, gerando decisões menos informadas e menor discernimento entre as funções dos variados cargos em disputa.

Há ainda o risco de nacionalização do pleito, em que campanhas locais (como para prefeito ou vereador) fiquem ofuscadas pela disputa à presidência — reduzindo o escrutínio e a responsabilização dos ges-

tores municipais e estaduais. Como efeito, a **unificação tende a piorar a concentração de poderes em um mesmo grupo político**. Isso vai na contramão de um dos princípios fundamentais da boa governança liberal: a descentralização política e divisão de competências.

Pesquisa da Quaest reforça essa preocupação: **66% dos brasileiros não se lembram em quem votaram** para deputado federal em 2018, e 43% decidem seu voto para prefeito na urna. Com a unificação, essa apatia se agravaria — transformando o momento eleitoral em um "combo" de decisões pouco refletidas, aprofundando o distanciamento entre representantes e representados.¹¹

Junto dessa problemática, a unificação de todas as eleições alargaria o distanciamento da população quanto a sua participação política e reduziria as chances efetivas de demonstração de (in)satisfação perante os rumos da política municipal, estadual e nacional. **Um intervalo tão grande entre eleições significa uma blindagem** do sistema político quanto às avaliações periódicas dos eleitores a respeito dos respectivos representantes.

Por fim, a unificação levaria a uma **inviabilidade de atuação e fiscalização da Justiça Eleitoral e do Ministério Público** quanto às práticas ilícitas cometidas por candidatos e partidos. Agora, esses órgãos passariam a resolver demandas e ações judiciais em quantidade ainda mais volumosas de uma única vez. Como explica o especialista em Direito Eleitoral, Leonardo Santos de Souza, a pulverização da atenção e dos recursos **facilitaria a ocorrência de irregularidades** e dificultaria a apuração célere, criando desafios para lisura do processo eleitoral.¹²

A PEC que estabelece o fim da reeleição para cargos do Poder Executivo busca recalibrar os incentivos do sistema político brasileiro. No entanto, nenhuma mudan-

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

ça isolada é suficiente para transformar a qualidade da política.

O fim da reeleição pode atenuar incentivos ao populismo no curto prazo, mas não eliminará o personalismo. A unificação das eleições economiza recursos, mas concentra poder, enfraquece o debate público local e distancia o sistema político do eleitor.

A partir de princípios liberais que orientam esta análise, recomendamos a rejeição da PEC da forma como está formulada.

CONTRIBUIÇÕES DE:

Magno Karl Diretor-executivo do Livres

Mano Ferreira Diretor de Operações do Livres

Rafael Moredo Coordenador de Políticas Públicas do Livres

Matheus Rocha Analista de Relações Governamentais do Livres

REFERÊNCIA

1. Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição nº 12, de 2022. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/153068>
2. Presidência da República. Emenda Constitucional nº 16, de 04 de Junho de 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc16.htm
3. COUTO, Gonçalves; LIMA, Giovanna de Moura Rocha. Continuidade de Políticas Públicas: A Constitucionalização Importa?. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 59, no 4, 2016, pp. 1055 a 1089. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/6VxSNmWDs3jWMTPHQpKMqCz/>
4. Economist Intelligence Unit (2006-2024) – processed by Our World in Data. Disponível em: <https://ourworldindata.org/grapher/democracy=-index-eiu?tab=chart&country-BRA~CRI~URY~CHL>
5. Tribunal Regional Eleitoral - GO. Austrália e Nova Zelândia: conheça as eleições nos primeiros países a garantirem o voto feminino. Publicado em 03 de novembro de 2021. Disponível em: <https://www.tre-go.jus.br/comunicacao/noticias/2021/Novembro/australia-e-nova-zelandia-conheca-as-eleicoes-nos-primeiros-paises-a-garantirem-o-voto-feminino>
6. G1. Reeleição pelo mundo: em meio a discussão de regras no Brasil, saiba como funciona nas 15 maiores democracias do planeta. Publicado em 21 de maio de 2025. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2025/05/21/re-eleicao-pelo-mundo-em-meio-a-discussao-de-regras-no-brasil-saiba-como-funciona-nas-15-maiores-democracias-do-planeta.ghtml>

7. GAMA, Rafaela. PEC da reeleição: veja como funcionam as regras e o tempo de mandatos em outros países. O Globo. Publicado em 23 de maio de 2025. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/noticia/2025/05/23/pec-da-reeleicao-veja-como-funcionam-as-regras-e-o-tempo-de-mandatos-em-outros-paises.ghml>

8. GODOI, Omar. A democracia mais longa do mundo: como os EUA passaram por 60 eleições presidenciais sem interrupção. Gazeta do Povo. Publicado em 19 de janeiro de 2025. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/ideias/democracia-mais-longeva-mundo-como-eua-passaram-60-eleicoes-presidenciais-sem-interruptao/>

9. FREEDOM HOUSE. México. Publicado em 2025. Disponível em: <https://freedomhouse.org/country/mexico>

10. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Eleições 2020: custo do pleito deve girar em torno de R\$ 647 milhões. Publicado em 07 de outubro de 2020. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2020/Outubro/eleicoes-2020-custo-do-pleito-deve-girar-em-torno-de-r-647-milhoes>

11. SHALDERS, André. Maioria dos brasileiros não lembra em quem votou e não sabe o que faz um deputado. Estadão. Publicado em 13 de julho de 2022. Disponível em: https://www.estadao.com.br/politica/eleitor-quer-renovacao-no-congresso-mas-nao-se-lembra-em-quem-votou/?srsltid=AfmBOoo4rdylvtp6SbE_lpNCZuM8A-osqfewnfThP__7iQkMIS0d62Yb

12. SOUZA, Leonardo Santos. Unificação de eleições: Um salto no escuro para a democracia brasileira. Migalhas. Publicado em 26 de maio de 2025. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/430982/unificacao-das-eleicoes-um-salto-no-escuro-para-a-democracia>