

CENTRO UNIVERSITÁRIO ALVES FARIA - UNIALFA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO
CONSTITUCIONAL ECONÔMICO

TRIBUTAÇÃO DO INVISÍVEL E CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA: A INSERÇÃO DA
***CANNABIS* NA ORDEM ECONÔMICA BRASILEIRA**

GOIÂNIA, GOIÁS

2026

Fernando Borges Proto de Oliveira

**TRIBUTAÇÃO DO INVISÍVEL E CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA: A INSERÇÃO DA
CANNABIS NA ORDEM ECONÔMICA BRASILEIRA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito Constitucional Econômico, do Centro Universitário Alves Faria (UNIALFA), como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Direito Constitucional Econômico.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Luiz Nicoli

GOIÂNIA, GOIÁS

2026

Catálogo na fonte: Biblioteca UNIALFA

O48t

Oliveira, Fernando Borges Proto de.

Tributação do invisível e constituição econômica : a inserção da cannabis na ordem econômica brasileira. / Fernando Borges Proto de Oliveira. – 2026.

128 f.: il. 30cm.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Luiz Nicoli.

Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional Econômico, Centro Universitário Alves Faria (UNIALFA) – Goiânia, 2026.

I. Tributação. 2. Cannabis. 3. Justiça fiscal. 4. Ordem econômica. I. Nicoli, Ricardo Luiz. II. UNIALFA. III. Título.

CDU: 336.221:663.992

TRIBUTAÇÃO DO INVISÍVEL E CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA: A INSERÇÃO DA CANNABIS NA ORDEM ECONÔMICA BRASILEIRA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito Constitucional Econômico do Centro Universitário Alves Faria – UNIALFA, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Direito Constitucional Econômico, defendida e aprovada pela Banca Examinadora constituída pelos seguintes professores:

Prof. Dr. Ricardo Luiz Nicoli
Orientador

Prof. Dr. André Pereira Reinert Tokarski
Avaliador Interno

Profa. Dra. Celany Queiroz Andrade
Avaliadora Externa

AGRADECIMENTOS

A elaboração de um trabalho acadêmico vai além da escrita, exigindo do pesquisador a imersão profunda no tema, a ponto de este trabalho se tornar parte de sua vida diária. Essa dedicação leva a discussões sobre o assunto em diversos círculos acadêmicos e sociais, validando a relevância da pesquisa. O processo, no entanto, pode ser desafiador devido a pressões pessoais e profissionais.

No meu caso, essa barreira foi superada ao ver meus colegas de Mestrado concluírem seus próprios trabalhos, o que serviu como um estímulo essencial para retomar o processo de escrita e finalização da pesquisa.

Dedico este trabalho a Laci e ao Lourival, meus queridos pais, cujo amor e exemplo de integridade moldaram o meu caráter e me incentivaram a nunca desistir dos meus objetivos. Aos meus familiares, que sempre acreditaram em mim e me ofereceram apoio incondicional, mesmo nos momentos mais desafiadores desta jornada.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Ricardo Luiz Nicoli, pela orientação generosa, pelo rigor científico e pelo constante estímulo à excelência acadêmica.

A Fran, pelo incentivo fundamental ao início desta jornada acadêmica.

Ao meu colega de Mestrado e da vetusta Escola de Direito da UFG, Anselmo Maranhão, pela parceria intelectual e amizade ao longo de tanto tempo.

Ao meu querido filho João Miguel, que amo tanto e que me inspira diariamente a ser melhor e a construir um futuro mais justo, bonito e promissor.

Ao meu irmão Marcelo, por ter me impulsionado, desde o início, na escolha do tema, ajudando a dar forma ao que, até então, era apenas uma inquietação inicial.

E à doce Lis, pelo carinho constante, pela delicada presença e pelo incentivo afetivo e intelectual, inclusive por me apresentar valiosas referências literárias compartilhadas por seus amigos fluminenses.

“Primeiro comer, a moral, depois.”

“As convicções são esperanças.”

Que tempos são estes, em que temos que defender o óbvio?

“Nada deve parecer natural. Nada deve parecer impossível de mudar” (Bertolt Brecht)

“Quanto pesa o seu baseado? Se for da cor escura, vai ser mais pesado. Depende se é pobre, depende, se é favelado.” (Dow Raiz, rapper curitibano)

RESUMO

A presente dissertação analisa as perspectivas arrecadatórias decorrentes da possível regulamentação e tributação da cadeia produtiva da *cannabis* no Brasil, inserindo o debate no campo do Direito Constitucional Econômico e da justiça fiscal. O estudo parte da constatação de que o mercado da *cannabis*, embora economicamente ativo e socialmente relevante, permanece majoritariamente invisível ao sistema tributário nacional, operando em condições de informalidade que comprometem a arrecadação, a equidade concorrencial e a efetividade das políticas públicas. Diante desse cenário, o trabalho tem como objetivo geral investigar o potencial arrecadatório da tributação da *cannabis* no Brasil, bem como sua compatibilidade com os princípios constitucionais da ordem econômica, especialmente a justiça fiscal, a capacidade contributiva e a função social da atividade econômica. Metodologicamente, adota-se uma abordagem qualitativa, de natureza exploratória e descritiva, desenvolvida por meio de revisão bibliográfica e documental, com análise de doutrina nacional e estrangeira, legislação brasileira, projetos de lei em tramitação e experiências internacionais - notadamente dos Estados Unidos e do Uruguai. A pesquisa evidencia que a regulamentação da *cannabis*, acompanhada de um modelo tributário racional, pode contribuir significativamente para a ampliação da base arrecadatória, a formalização de mercados historicamente marginalizados e a redução do mercado ilegal, sem violar os princípios constitucionais tributários. Conclui-se que a tributação da *cannabis*, se orientada por critérios de justiça fiscal e eficiência econômica, representa uma oportunidade de inovação normativa e fortalecimento das finanças públicas, além de constituir instrumento legítimo de integração econômica e social no Estado Democrático de Direito.

Palavra-chave: Tributação; *Cannabis*; Ordem Econômica; Justiça Fiscal; Direito Constitucional Econômico.

ABSTRACT

This dissertation examines how regulating and taxing the cannabis production chain in Brazil could raise revenue, placing the debate within Economic Constitutional Law and fiscal justice. The study recognizes that the cannabis market, though economically and socially significant, remains mostly invisible to the national tax system, operating informally in ways that undermine revenue, fair competition, and effective public policies. The main objective of this research is to examine the revenue potential of cannabis taxation in Brazil and its alignment with constitutional principles governing the economic order, especially fiscal justice, the ability-to-pay principle, and the social function of economic activity. This study uses a qualitative, exploratory, and descriptive methodology through bibliographic and documentary review, analyzing national and foreign scholarship, Brazilian legislation, pending bills, and international experiences, particularly from the United States and Uruguay. The findings indicate that regulating cannabis with a rational tax model could substantially broaden Brazil's tax base, help formalize previously informal markets, and decrease illegal activity. The research finds that such taxation, if anchored in fiscal justice and economic efficiency, can increase public revenues without breaching constitutional tax principles. Cannabis taxation thus offers a path for legal innovation, stronger public finances, and greater economic and social integration under the Democratic Rule of Law.

Keywords: Taxation; Cannabis; Economic Order; Fiscal Justice; Economic Constitutional Law.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	9
2	FUNDAMENTOS TEÓRICOS E ECONÔMICOS DA TRIBUTAÇÃO.....	15
2.1	Conceito de tributação e justiça fiscal.....	16
2.2	Princípios da tributação segundo Adam Smith e outros teóricos.....	20
2.3	Estrutura e regressividade do sistema tributário brasileiro.....	28
2.4	Conceito e implicações da “tributação do invisível”.....	36
2.5	O mercado informal e sua invisibilidade fiscal.....	39
3	A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL COM A TRIBUTAÇÃO DA CANNABIS.....	47
3.1	O modelo tributário do estado do Colorado (EUA).....	48
3.2	A política tributária e regulatória do Uruguai.....	53
3.3	O modelo tributário da Califórnia e suas lições econômicas e fiscais.....	55
3.4	Lições comparadas: aspectos positivos e negativos de ambos os modelos.....	58
3.5	Indicadores de arrecadação, consumo e controle estatal.....	64
3.6	Estudos econômicos sobre elasticidade, mercado legal e mercado ilegal.....	68
4	PANORAMA BRASILEIRO: PROJETOS DE LEI, REGULAMENTAÇÃO E DESAFIOS.....	73
4.1	Histórico legislativo sobre <i>cannabis</i> no Brasil.....	74
4.2	Análise dos principais Projetos de Lei em tramitação (PL 399/2015, PL 89/2023, PL 5.511/2023, entre outros).....	77
4.3	Resoluções da Anvisa e sua aplicação prática.....	81
4.4	As lacunas normativas e os desafios para a regulação.....	84
4.5	O papel da política fiscal na indução à formalização do mercado.....	86
5	POSSIBILIDADES TRIBUTÁRIAS APLICADAS À CADEIA DA CANNABIS.....	89
5.1	Cadeia produtiva da <i>cannabis</i> : do cultivo ao consumo.....	90
5.2	Fatos geradores e incidência de tributos possíveis (ICMS, IPI, ISS, PIS/COFINS, IRPJ e CSLL)	94
5.3	Comparativo com a tributação do tabaco e do álcool.....	99
5.4	Estímulo à formalização e combate ao mercado ilegal.....	101
5.5	Propostas para um modelo brasileiro eficaz de tributação da <i>cannabis</i>	104
6	CONCLUSÃO.....	107
	REFERÊNCIAS.....	109

1 INTRODUÇÃO

A legalização da *cannabis* tem sido um dos temas mais debatidos nas últimas décadas em diversas nações, figurando como pauta relevante tanto nas esferas sanitária e criminal quanto na econômica e fiscal. O que antes era encarado majoritariamente como uma questão de segurança pública passou a ser analisado sob a ótica da saúde coletiva, da geração de empregos e, sobretudo, da arrecadação tributária. Países como Canadá, Uruguai e alguns estados norte-americanos têm avançado significativamente na regulamentação da produção, comercialização e consumo da *cannabis*, criando sistemas legais que aliam controle sanitário, redução do mercado ilegal e aumento de receitas públicas.

Essa mudança de paradigma tem influenciado o debate em países em desenvolvimento como o Brasil, onde, apesar da resistência legislativa, cresce a percepção de que a regulação da *cannabis* pode representar um instrumento relevante de justiça social, de acesso à saúde e de enfrentamento à crise fiscal. O país encara desafios estruturais na arrecadação tributária, notadamente em virtude da regressividade do sistema e da expressiva informalidade econômica que caracteriza grande parte das atividades produtivas, incluindo aquelas ligadas ao mercado da *cannabis*.

Atualmente, o mercado de *cannabis* no Brasil opera majoritariamente na informalidade, inclusive em segmentos com reconhecida finalidade terapêutica. Essa invisibilidade fiscal impede a constituição de um sistema regulatório sólido, afeta negativamente a arrecadação e favorece a perpetuação de desigualdades no acesso aos produtos, sobretudo por aqueles que dependem da judicialização para garantir o direito à saúde. A ausência de uma política clara de regulamentação, fiscalização e tributação compromete a capacidade do Estado de gerar receita a partir de uma atividade econômica que já é amplamente praticada na sociedade.

Observa-se, nesse sentido, que a realidade brasileira é paradoxal: ao mesmo tempo em que o consumo de produtos derivados da *cannabis* é crescente, impulsionado especialmente por sua utilização medicinal, a legislação permanece defasada e incapaz de enfrentar os efeitos da informalidade. A regulação tímida do setor, limitada por restrições legais e pela morosidade do processo legislativo, acaba por fomentar um mercado paralelo que escapa ao controle do Fisco e compromete a eficácia das políticas públicas.

O conceito de “tributação do invisível” surge, nesse contexto, como ferramenta de análise e proposta de enfrentamento à informalidade estrutural de determinadas cadeias econômicas. Trata-se de pensar o tributo como elemento de visibilidade, formalização e integração ao sistema estatal de atividades que, embora economicamente reais, permanecem juridicamente marginalizadas. A *cannabis* é, sem dúvida, um dos principais exemplos desse fenômeno no Brasil contemporâneo.

Ao se observar a experiência internacional, constata-se que os países que optaram pela legalização da *cannabis* com fins medicinais ou recreativos lograram aumentar substancialmente suas receitas fiscais. Nos Estados Unidos, por exemplo, os estados de Colorado e Califórnia arrecadaram juntos mais de US\$ 3 bilhões em impostos relacionados à *cannabis* desde a legalização, recursos que foram destinados a áreas estratégicas como: saúde, educação e segurança pública (Caulkins; Kilmer; Kleiman, 2016).

O Uruguai, por sua vez, instituiu um modelo estatal de controle da produção e comercialização da *cannabis*, aliado a uma política tributária moderada, com o objetivo de desarticular o mercado ilegal e ampliar o acesso da população aos produtos. Embora cada modelo apresente desafios específicos, ambos demonstram que a legalização, acompanhada de uma estrutura tributária bem delineada, pode gerar efeitos positivos tanto do ponto de vista fiscal quanto social.

No Brasil, contudo, a ausência de um marco regulatório específico impede que o Estado exerça controle sobre a produção e a comercialização da *cannabis*, mesmo nos casos autorizados judicialmente. Tal situação revela um vácuo normativo e fiscal, em que não há clareza sobre os fatos geradores, as bases de cálculo e os tributos incidentes sobre os produtos derivados da planta. Como resultado, perpetua-se uma lógica de informalidade que compromete a arrecadação e favorece a atuação de agentes econômicos não formalizados.

A informalidade do mercado da *cannabis* no Brasil é uma expressão da invisibilidade fiscal mais ampla que atinge diversos setores da economia nacional. Segundo o IBGE (2022), cerca de 39% da população ocupada trabalha em condições informais, o que representa uma perda significativa de receita para o Estado. Essa situação é ainda mais crítica em cadeias produtivas emergentes que carecem de regulamentação clara e de incentivos à formalização.

Diante da persistente crise fiscal brasileira, torna-se urgente buscar alternativas que ampliem a base arrecadatória sem elevar a carga tributária sobre os

setores já formalizados. A regulamentação da cadeia da *cannabis* representa uma dessas alternativas, na medida em que permitirá a arrecadação de tributos como ICMS, ISS, PIS/COFINS, IRPJ e CSLL, com impacto potencial significativo nas finanças públicas. Trata-se de transformar um mercado informal em uma fonte legítima de receita, contribuindo para o equilíbrio fiscal e o fortalecimento das políticas públicas.

Além dos ganhos fiscais diretos, a legalização e a tributação da *cannabis* têm o potencial de gerar efeitos colaterais positivos, como a redução da criminalidade associada ao tráfico, o fomento ao empreendedorismo legal, a geração de empregos formais e a ampliação do acesso a tratamentos terapêuticos. Tais efeitos multiplicadores reforçam o argumento de que a tributação da *cannabis* é uma medida estratégica de política pública.

A abordagem adotada nesta dissertação parte do pressuposto de que o sistema tributário deve refletir os princípios da justiça fiscal, da capacidade contributiva e da eficiência arrecadatória. Nesse sentido, tributar a *cannabis* não é apenas um ato de arrecadação, mas também um gesto de justiça social, pois amplia o acesso aos produtos, corrige distorções concorrenciais e reduz a dependência do Estado em relação a tributos regressivos.

A proposta de um modelo brasileiro de tributação da *cannabis* deve considerar as especificidades do sistema tributário nacional, os desafios históricos da informalidade e a necessidade de estruturação de uma cadeia produtiva formal e eficiente. A análise comparada com modelos internacionais, aliada à avaliação dos projetos de lei em tramitação, será fundamental para construir um referencial normativo viável e adaptado à realidade brasileira.

A regulamentação da *cannabis*, portanto, não pode ser encarada como uma pauta meramente ideológica ou moral. Trata-se de uma questão econômica, fiscal e jurídica, que envolve o reposicionamento do Estado diante de uma nova realidade de mercado. Ignorar esse debate é desperdiçar uma oportunidade de fortalecer as finanças públicas, combater a desigualdade e modernizar a política tributária nacional.

Ao propor a tributação da *cannabis*, este trabalho busca contribuir com a construção de um modelo fiscal mais justo, abrangente e alinhado com as transformações sociais e econômicas do século XXI. A perspectiva aqui adotada não ignora os desafios éticos, regulatórios e sanitários da legalização, mas os

compreende como parte integrante de um processo maior de racionalização das políticas públicas.

Sendo assim, a relevância deste estudo reside na necessidade de se pensar a tributação não apenas como instrumento de arrecadação, mas como mecanismo de desenvolvimento econômico e formalização de mercados que historicamente se mantêm à margem da legalidade. A cadeia produtiva da *cannabis* representa, nesse contexto, um campo fértil para a inovação normativa e fiscal, com elevado potencial arrecadatário e de geração de empregos formais, além de impacto positivo na redução do mercado ilegal.

No contexto de discussão sobre o tema, apesar dos avanços internacionais e do crescimento do debate público no Brasil, observa-se uma carência de estudos jurídico-tributários aprofundados sobre a regulamentação fiscal da *cannabis* no país. A literatura nacional ainda se concentra em análises criminais, sanitárias ou de saúde pública, enquanto o recorte econômico-tributário permanece pouco explorado. Tal lacuna compromete o embasamento técnico necessário à formulação de políticas públicas eficientes e à construção de uma legislação tributária sólida, legítima e adequada à realidade brasileira.

Em direção contrária, a presente pesquisa estabelece uma interface direta com os princípios constitucionais da ordem econômica, expressos no artigo 170 da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988). Valorização do trabalho humano, livre iniciativa, função social da propriedade, defesa do consumidor e redução das desigualdades regionais e sociais são princípios que devem orientar qualquer proposta de regulação e tributação da *cannabis*. Desse modo, o trabalho propõe-se a alinhar a discussão fiscal à ordem econômica constitucional, contribuindo para o fortalecimento do Estado Democrático de Direito e para o avanço da justiça fiscal.

Diante disso, formula-se a seguinte pergunta-problema: Qual o potencial arrecadatário da tributação da *cannabis* no Brasil e como ela pode se alinhar aos princípios constitucionais da ordem econômica?

A hipótese central que norteia este estudo é que a regulamentação tributária da *cannabis* pode gerar receitas significativas para o Estado brasileiro, fomentar a formalização do mercado e alinhar-se aos princípios da justiça fiscal, da eficiência econômica, da livre iniciativa, da função social da propriedade e da redução das desigualdades.

A partir disso, o trabalho de investigação se alinha ao objetivo geral de analisar as perspectivas arrecadatórias da tributação da *cannabis* no Brasil à luz dos princípios constitucionais da ordem econômica e do desenvolvimento socioeconômico.

Para alcançar esse propósito, são perseguidos os seguintes objetivos específicos:

- a) Estudar os princípios constitucionais aplicáveis à ordem econômica (art. 170 da CF/88), em conjunto com os conceitos de tributação ótima, justiça fiscal e eficiência;
- b) Examinar os modelos internacionais de legalização e tributação da *cannabis*, com foco nas experiências do Uruguai e do estado do Colorado (EUA), extraindo lições aplicáveis à realidade brasileira;
- c) Analisar os principais projetos de lei sobre a tributação da *cannabis* em tramitação no Brasil, avaliando seus possíveis impactos socioeconômicos e sugerindo diretrizes para um modelo tributário eficaz e socialmente justo.

A fim de cumprir os mencionados objetivos, adota-se uma metodologia qualitativa e exploratória, com abordagem predominantemente dedutiva. A pesquisa se desenvolve por meio de uma revisão bibliográfica e documental, abrangendo doutrina nacional e estrangeira, artigos científicos, relatórios técnicos, jurisprudência, legislações comparadas e dados empíricos disponibilizados por órgãos oficiais, como IBGE, IPEA, Receita Federal, Anvisa e organismos internacionais.

A análise também compreende os principais projetos legislativos em tramitação no Congresso Nacional referentes à legalização e regulamentação da *cannabis*. Conforme Gil (2019), a pesquisa exploratória é especialmente indicada para proporcionar maior familiaridade com o problema, tornando-o mais explícito ou construindo hipóteses, enquanto a abordagem qualitativa permite aprofundar a compreensão dos fenômenos sociais e jurídicos a partir de uma análise interpretativa dos dados coletados. Tal opção metodológica possibilita, segundo Gil (2019), não apenas a descrição do fenômeno estudado, mas também a interpretação crítica de seus contextos e implicações, característica essencial para estudos que envolvem variáveis econômicas, jurídicas e sociais interdependentes, como é o caso da tributação de mercados emergentes.

A abordagem interdisciplinar privilegia especialmente o cruzamento entre o Direito Constitucional Econômico, a Economia Tributária e as Ciências Sociais aplicadas à formulação de políticas públicas. A comparação com modelos estrangeiros serve de referencial crítico para avaliar a viabilidade e os limites de um sistema tributário voltado à *cannabis* no contexto brasileiro.

No que se refere à estrutura, a dissertação se divide em quatro capítulos: o primeiro aborda os fundamentos teóricos e econômicos da tributação; o segundo apresenta experiências internacionais na tributação da *cannabis*; o terceiro discute o panorama normativo brasileiro; e o quarto propõe possibilidades tributárias para a cadeia produtiva da *cannabis*. O objetivo é oferecer uma contribuição crítica e propositiva ao debate nacional, com base em evidências empíricas, análises jurídicas e fundamentos econômicos.

Por fim, ressalta-se que, diante da informalidade do mercado da *cannabis* no Brasil e da urgência por novos mecanismos arrecadatários, é imperativo repensar a política fiscal sob uma ótica inovadora e inclusiva. Tributar o invisível é dar visibilidade às margens da economia, integrar o excluído e garantir os recursos necessários para um Estado social efetivo.

2 FUNDAMENTOS TEÓRICOS E ECONÔMICOS DA TRIBUTAÇÃO

A compreensão dos fundamentos teóricos e econômicos da tributação é essencial para a construção de modelos fiscais eficientes e justos, sobretudo em contextos inovadores e sensíveis, como a regulamentação de mercados emergentes, a exemplo da *cannabis*. Este capítulo tem como objetivo apresentar os conceitos fundamentais que embasam a estrutura tributária, com enfoque nos princípios de justiça fiscal e na aplicação prática desses conceitos à realidade brasileira.

Inicialmente, na seção 2.1, é abordado o conceito de tributação sob a perspectiva de sua função arrecadatória e extrafiscal, além de se discutirem os fundamentos da justiça fiscal como eixo orientador da política tributária, com destaque para os princípios da capacidade contributiva e da progressividade. Em seguida, na seção 2.2, é realizada uma análise dos princípios clássicos da tributação a partir da obra de Adam Smith e sua influência nas modernas teorias econômicas e jurídicas, bem como a contribuição de outros relevantes teóricos.

A seção 2.3, por sua vez, se dedica à estrutura do sistema tributário brasileiro, com ênfase em sua natureza regressiva e nos desafios que isso impõe à justiça fiscal e à distribuição de renda. Em sequência, a seção 2.4 introduz o conceito de "tributação do invisível", abordando as dificuldades de fiscalização e arrecadação relacionadas a atividades econômicas não formalizadas ou mal regulamentadas, com destaque para os impactos dessa invisibilidade no desempenho fiscal do Estado.

Por fim, o item 1.5 trata especificamente do mercado informal e da sua invisibilidade fiscal, explorando as implicações econômicas e sociais desse fenômeno, com vistas a compreender os entraves à formalização e os limites da atuação estatal em setores cuja regulação ainda se encontra em estágio embrionário, como o caso do mercado da *cannabis* no Brasil.

Esse arcabouço teórico servirá de base para os capítulos seguintes, nos quais se discutem experiências internacionais, o panorama legislativo brasileiro e, por fim, as possibilidades concretas de aplicação de modelos tributários adequados à cadeia produtiva da *cannabis*.

2.1 Conceito de tributação e justiça fiscal

A tributação, enquanto instrumento de arrecadação estatal, vai além da função meramente fiscal. Conforme define o art. 3º do Código Tributário Nacional, tributo é “[...] toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada” (Brasil, 1966). Contudo, a doutrina amplia essa definição, considerando também as múltiplas funções que o tributo pode exercer na sociedade contemporânea.

Carvalho (2019a) identifica diversas acepções do termo tributo, sendo a mais completa aquela que o concebe como norma, fato e relação jurídica. Para ele, o tributo não é apenas um valor monetário, mas uma estrutura jurídica complexa que envolve a incidência legal, o fato gerador e a obrigação tributária em si. Nesse contexto, o tributo é, sobretudo, uma ferramenta de política pública, especialmente em Estados Sociais, como o Brasil, em que ele se presta ao financiamento de direitos fundamentais.

A tributação é um dos pilares fundamentais da estrutura do Estado moderno, constituindo-se como o instrumento por meio do qual os entes públicos obtêm recursos para o financiamento de suas atividades, políticas públicas e serviços essenciais. No entanto, a arrecadação de tributos não pode ocorrer de maneira arbitrária ou desvinculada de princípios jurídicos e sociais. Deve ser pautada por critérios de legalidade, equidade e justiça, em especial pela observância da capacidade contributiva do cidadão e pela busca da justiça fiscal.

De acordo com Carvalho (2011, p. 290):

A tributação é um instrumento fundamental utilizado pelo Estado para financiar suas atividades e promover políticas públicas. A função principal dos tributos se revela na arrecadação de recursos financeiros necessários ao custeio das atividades estatais. Para ele, fala-se em fiscalidade sempre que a organização jurídica do tributo denuncie que os objetivos que presidiram sua instituição estejam voltados ao fim exclusivo de abastecer os cofres públicos.

Além da função arrecadatória, destaca-se a função extrafiscal, segundo a qual os tributos podem ser utilizados como instrumentos de estímulo ou desestímulo a comportamentos sociais e econômicos. Essa função permite que o Estado induza

políticas públicas e combata desigualdades estruturais, como é o caso da desigualdade de gênero, por meio de incentivos fiscais ou políticas de desoneração tributária.

Contudo, nem toda tributação possui uma função meramente arrecadatória. Conforme destaca Falcão (1981), a tributação extrafiscal refere-se à atuação do Estado que, ao invés de visar prioritariamente a arrecadação, busca influenciar comportamentos econômicos e sociais. O autor define a extrafiscalidade como atividade financeira que o Estado desenvolve sem o fim precípuo de obter recursos para seu erário, mas sim com vistas a ordenar a economia e as relações sociais.

Ainda sobre a função dos tributos:

[...] não existe entidade tributária que se possa dizer pura, no sentido de realizar tão só a fiscalidade, ou, unicamente, a extrafiscalidade. Os dois objetivos convivem harmônicos, na mesma figura impositiva, sendo apenas lícito verificar que, por vezes, um predomina sobre o outro (Carvalho, 2011, p. 291).

Nesse sentido, pode-se afirmar que a justiça fiscal se relaciona diretamente com os princípios constitucionais da igualdade, da capacidade contributiva e da não-cumulatividade, na medida em que cada contribuinte deve suportar apenas a parcela do tributo que lhe é devida no ciclo produtivo. Isso não significa, contudo, um tratamento absolutamente uniforme, pois, como observa Melo (2002, p. 18) “[...] a discriminação tributária poderá ser praticada se a própria Constituição assim o determinar”.

Segundo Sabbag (2009), a tributação consiste no conjunto de normas que regulam a relação entre o Estado e os contribuintes, com base no poder de tributar outorgado constitucionalmente. Esse poder, embora legítimo, é limitado por diversos princípios constitucionais que visam proteger os indivíduos contra abusos, entre os quais se destaca o princípio da capacidade contributiva, previsto no art. 145, §1º da Constituição Federal de 1988.

Conforme o artigo 145 da Constituição Federal de 1988, os tributos podem ser classificados em impostos, taxas, contribuições de melhoria, empréstimos compulsórios e contribuições especiais. Cada espécie possui características próprias e uma destinação específica dentro do sistema tributário nacional. Os impostos são tributos não vinculados a uma contraprestação direta; as taxas estão relacionadas à prestação de serviços públicos ou ao exercício do poder de polícia; já

as contribuições de melhoria derivam de obras públicas que valorizem o imóvel do contribuinte.

Em complemento à estrutura conceitual da tributação, destaca-se a importância da justiça fiscal no contexto da arrecadação. Justiça fiscal refere-se à equidade na imposição e distribuição dos tributos, com base nos princípios constitucionais da isonomia e da capacidade contributiva. De acordo com o § 1º do art. 145 da CF/88, sempre que possível, os impostos devem ser graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, consagrando o princípio da capacidade contributiva (Brasil, 1988).

Nesse sentido, a justiça fiscal implica que indivíduos com maior poder econômico devem contribuir proporcionalmente mais para o financiamento das despesas públicas, de forma a promover a justiça distributiva. Para Bastos e Martins (1995), um sistema tributário justo é aquele que respeita a igualdade substancial entre os contribuintes, considerando as diferenças de renda, patrimônio e consumo.

A justiça fiscal, por sua vez, é um princípio que orienta o sistema tributário a promover uma distribuição equitativa da carga tributária, respeitando a capacidade contributiva dos cidadãos. Segundo Torres (2019), a desigualdade de gênero na tributação atua como um obstáculo ao desenvolvimento social e econômico, exigindo políticas públicas que enfrentem seus efeitos nefastos.

A justiça fiscal, nesse contexto, refere-se à ideia de que cada contribuinte deve arcar com os tributos de acordo com sua condição econômica. Para tanto, torna-se essencial diferenciar os conceitos de capacidade econômica e capacidade contributiva. Enquanto a capacidade econômica envolve a totalidade dos recursos de um indivíduo, a capacidade contributiva refere-se à parcela de sua riqueza que pode ser destinada ao pagamento de tributos sem comprometer seu mínimo existencial.

Conforme explicam Tipke e Yamashita (2002, p. 46), “[...] a capacidade contributiva começa além do mínimo existencial”. A proteção ao mínimo existencial, sendo um princípio pré-constitucional e ético, encontra, na ideia de felicidade, uma de suas bases fundamentais, ao lado da liberdade, dos direitos humanos, da igualdade e da dignidade humana.

Além disso, a justiça fiscal se manifesta na limitação ao poder de tributar do Estado, por meio de princípios como o da vedação ao efeito confiscatório e o da uniformidade na tributação.

Segundo Carvalho (2011, p. 229), o princípio da não-cumulatividade é:

[...] do tipo limite objetivo: impõe técnica segundo a qual o valor de tributo devido em cada operação será compensado com a quantia incidente sobre as anteriores, mas preordena-se à concretização de valores como o da justiça da tributação, respeito à capacidade contributiva e uniformidade na distribuição da carga tributária sobre as etapas de circulação e de industrialização de produtos.

Desse modo, compreende-se que a tributação deve equilibrar sua função arrecadatória com respeito aos direitos fundamentais do contribuinte, o que inclui a promoção da justiça fiscal. Essa justiça se concretiza quando os tributos são instituídos e cobrados de maneira equitativa, proporcional e dentro dos limites estabelecidos pela Constituição Federal, o que assegura a legitimidade da atividade tributária do Estado.

A noção de justiça fiscal está intrinsecamente ligada ao princípio da igualdade tributária, estabelecido no art. 150, II, da Constituição Federal, o qual determina que é vedado instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente. Nesse sentido, conforme o ensinamento clássico de Aristóteles, citado por Aguiar (2005, p. 99), “[...] o igual é o meio termo entre o excesso e a falta. Por meio termo no objeto entendo aquilo que é equidistante de ambos os extremos”. Essa máxima é resgatada por diversos autores do Direito Tributário contemporâneo como fundamento para uma tributação equitativa.

Carrazza (2021) enfatiza que os princípios constitucionais tributários, como o da capacidade contributiva, operam como cláusulas de justiça material, impedindo que o sistema tributário imponha sacrifícios desproporcionais a determinados grupos sociais. Isso se torna ainda mais relevante em países com alta concentração de renda, como o Brasil, cujo sistema tributário é marcado por forte regressividade, uma vez que recai majoritariamente sobre o consumo.

A regressividade do sistema fiscal compromete seriamente a justiça fiscal. Enquanto os tributos diretos (como o Imposto de Renda) permitem alguma aplicação do princípio da capacidade contributiva, os tributos indiretos (como ICMS e IPI) incidem de maneira uniforme sobre produtos e serviços, penalizando proporcionalmente mais os contribuintes de menor renda. Conforme observa Godoy (2013, p. 64), citando Lima Barreto, “[...] há pouco tempo, no Conselho Municipal daquele longínquo país, votou-se um orçamento, dobrando e triplicando todos os

impostos. Sabem os que ele diminuiu? Os impostos sobre os médicos e advogados”. Isso representa uma distorção no ideal de justiça fiscal.

A justiça fiscal exige, portanto, mecanismos de compensação e redistribuição, como seletividade tributária, progressividade nas alíquotas de impostos e observância do mínimo existencial. Como defende Torres (2019), a justiça tributária deve ser entendida como uma vertente da justiça distributiva, devendo cada indivíduo contribuir com base na riqueza de que dispõe, respeitando sua dignidade e garantindo sua subsistência.

Nesse sentido, a tributação de mercados emergentes, como o de produtos à base de *cannabis*, deve ser desenhada com atenção à justiça fiscal. Uma estrutura que sobrecarregue os consumidores finais com tributos regressivos pode aprofundar desigualdades e inviabilizar o acesso legal a tais produtos. Assim, os princípios de equidade, capacidade contributiva e justiça fiscal devem orientar a escolha dos tributos incidentes, a forma de arrecadação e os critérios de redistribuição das receitas obtidas.

Dessa forma, compreender a tributação sob a ótica da justiça fiscal não apenas limita o poder de tributar do Estado, mas também o direciona a uma função redistributiva, conforme preconizado pelo Estado Democrático de Direito. A tributação deve promover justiça social, equilibrando a relação entre arrecadação estatal e dignidade da pessoa.

2.2 Princípios da tributação segundo Adam Smith e outros teóricos

A análise dos princípios da tributação segundo Adam Smith constitui uma base fundamental para a compreensão das teorias econômicas e jurídicas que moldaram os sistemas tributários modernos. Em sua clássica obra *A Riqueza das Nações* (1776), Adam Smith delineou quatro princípios que deveriam orientar qualquer sistema tributário eficiente e justo. Nesta seção, exploraremos detalhadamente esses princípios, o da equidade e o da certeza, bem como sua repercussão no pensamento tributário contemporâneo.

O primeiro princípio, conhecido como princípio da equidade ou da justiça, estabelece que “[...] os súditos de cada Estado devem contribuir para o sustento do governo na medida de suas respectivas capacidades; ou seja, na proporção da

renda de que desfrutam sob a proteção do Estado” (Smith, 1996, p. 285). Essa formulação constitui a origem do moderno princípio da capacidade contributiva, consagrado no art. 145, § 1º da Constituição Federal de 1988. A ideia central é que aqueles que possuem maior riqueza devem contribuir proporcionalmente mais para o financiamento das funções estatais.

Na contemporaneidade, autores como Carrazza (2021) defendem que a capacidade contributiva opera como cláusula de justiça material, impedindo que o sistema tributário imponha sacrifícios excessivos a indivíduos com menor poder econômico. Esse princípio encontra eco nas ideias de Rawls (2000) que defende a justiça distributiva como forma de assegurar que os mais favorecidos só obtenham vantagens se isso também beneficiar os menos favorecidos.

A aplicação do princípio da equidade na prática exige políticas tributárias progressivas, em que as alíquotas aumentam de acordo com a renda ou o patrimônio do contribuinte. Segundo Torres (2019), esse modelo permite que o sistema tributário contribua para a redistribuição de renda, reduzindo desigualdades e promovendo inclusão social.

Além disso, a equidade tributária também demanda que o sistema não seja regressivo, ou seja, que os tributos não incidam de forma desproporcional sobre os mais pobres. A tributação indireta, concentrada sobre o consumo, tende a afetar mais intensamente os contribuintes de baixa renda, comprometendo o princípio da justiça fiscal.

Conforme destaca Gouvêa (2008, p. 90):

Mas a progressividade deve ser tecnicamente perseguida. Como consegui-la? O caminho, temos certeza, é o da universalização da aplicação, a todos os tributos indiretos, do preceito constitucional da seletividade. Esta deve ser generalizada ao máximo, isentando tanto quanto possível a faixa de subsistência da população e gravando progressivamente as faixas superiores de consumo. O nosso antigo imposto de consumo aplicava, além da isenção para os produtos indispensáveis à sobrevivência da população de baixa renda, contemplando assim aqueles mais baratos e populares, uma variação progressiva na própria taxação dos produtos, segundo o preço final da venda a consumidor, prática que pode e deve ser restabelecida em um moderno sistema como o do imposto sobre valor agregado, atualmente cogitado pelos autores de nossa sempre adiada reforma tributária.

O segundo princípio analisado por Adam Smith é o princípio da certeza, segundo o qual “[...] o tributo que cada indivíduo é obrigado a pagar deve ser certo, e não arbitrário. A época do pagamento, a forma de pagamento, a quantia a ser paga, tudo deve ser claro e evidente para o contribuinte e para toda outra pessoa” (Smith, 1996, 283). Esse princípio é a base do moderno princípio da legalidade tributária, previsto no art. 150, I, da Constituição Federal.

Autores como Machado (2011) sustentam que a certeza tributária é indispensável para a segurança jurídica, pois impede abusos por parte do Estado e proporciona previsibilidade ao contribuinte. Ao conhecer previamente suas obrigações fiscais, o contribuinte pode planejar suas atividades econômicas com maior racionalidade.

Nesse sentido, Melo (2017) afirma que a certeza é uma das qualidades essenciais de um bom sistema tributário, pois reduz litígios, aumenta a confiança no Fisco e melhora o ambiente de negócios. Essa visão é compartilhada por Amaro (2021), para quem a clareza das normas tributárias é um requisito indispensável para sua efetividade e legitimidade.

O princípio da certeza também se relaciona com o dever de informação do Estado. Conforme estabelece o Código Tributário Nacional em seu art. 97, somente a lei pode estabelecer os elementos essenciais da obrigação tributária, como o sujeito passivo, a base de cálculo e a alíquota. Essa exigência visa garantir que não haja arbitrariedades na criação ou na cobrança dos tributos.

Ademais, a certeza tributária contribui para a transparência fiscal, permitindo que o cidadão compreenda a destinação dos tributos pagos. Segundo Torres (2019), a transparência é um requisito ético e democrático da tributação, pois fortalece o controle social sobre a arrecadação e o gasto público.

A ausência de certeza pode gerar insegurança jurídica e desestimular investimentos. Em contextos de instabilidade normativa, como mudanças frequentes na legislação tributária ou interpretações conflitantes pelos tribunais, a confiança dos contribuintes é abalada. Isso afeta especialmente setores emergentes da economia, como o da *cannabis* medicinal, em que a ausência de regulamentação clara dificulta a formalização e o cumprimento tributário.

Portanto, tanto o princípio da equidade quanto o da certeza continuam sendo pilares fundamentais do direito tributário contemporâneo. Sua aplicação prática, no

entanto, requer constante vigilância do legislador e do administrador tributário para que o sistema permaneça justo, eficiente e alinhado aos objetivos constitucionais.

O princípio da comodidade preconiza que o tributo deve ser exigido do contribuinte de forma conveniente, em termos de tempo, lugar e método de pagamento. “[...] Todo imposto deve ser recolhido no momento e da maneira que, com maior probabilidade, forem mais convenientes para o contribuinte.” (Smith, 1996, p. 283).

A relevância desse princípio se manifesta, por exemplo, na escolha de prazos razoáveis para o pagamento dos tributos, na possibilidade de parcelamento e na simplificação dos processos de declaração e recolhimento. Como destaca Machado (2011), a comodidade está diretamente ligada à eficiência administrativa, pois quanto mais simples e acessível for o sistema tributário, maior será a adesão dos contribuintes e menor o custo de fiscalização.

Amaro (2021) complementa que a comodidade no cumprimento das obrigações tributárias contribui para o fortalecimento da cidadania fiscal, à medida que facilita o entendimento das regras e reduz as barreiras para o exercício do dever de contribuir. Para ele, a eficácia do sistema depende, em grande parte, da percepção de justiça e praticidade por parte dos sujeitos passivos.

O princípio da comodidade também encontra respaldo na ideia de eficiência arrecadatória. Um sistema tributário que impõe encargos administrativos excessivos, horários incompatíveis ou mecanismos burocráticos pouco acessíveis tende a provocar evasão fiscal ou inadimplência involuntária. Nesse sentido, Melo (2017) defende que a simplicidade é uma das expressões práticas da comodidade e deve ser considerada na formulação das normas tributárias.

Na prática, observa-se que políticas públicas eficazes têm buscado aproximar-se desse ideal, como a implantação de sistemas eletrônicos de declaração e pagamento, a exemplo do eSocial e da nota fiscal eletrônica. Tais ferramentas não apenas reduzem os custos de conformidade para o contribuinte, como também aumentam a transparência e a eficiência do controle estatal.

O quarto princípio a ser analisado é o princípio da economia, também referido como princípio da eficiência. Smith (1996) afirmava que o custo de arrecadação de um tributo não deve exceder uma fração considerável da receita gerada por ele. Em outras palavras, a estrutura do sistema tributário deve ser desenhada de forma a

maximizar a receita líquida do Estado, evitando desperdícios e ineficiências (Smith, 1996).

A observância desse princípio é essencial, especialmente em países em desenvolvimento, em que os recursos públicos são escassos e a eficiência na gestão fiscal é imperativa. Musgrave (1959), em sua teoria, reforça a ideia de que a administração tributária deve buscar equilíbrio entre arrecadação, justiça e eficiência, otimizando mecanismos de cobrança e fiscalização.

Autores contemporâneos do direito tributário, como Torres (2019), argumentam que a busca pela economia na arrecadação não se limita ao aspecto contábil, mas envolve também a racionalização dos procedimentos legais, a desburocratização e a adoção de tecnologia como meio de reduzir custos operacionais.

A ineficiência do sistema tributário brasileiro é, muitas vezes, apontada como um dos fatores que comprometem o crescimento econômico. Segundo o relatório *Doing Business*, do Banco Mundial (2020), o Brasil é um dos países onde mais se gasta tempo para cumprir obrigações tributárias.

Especificamente em São Paulo, uma empresa média gasta 1.501 horas por ano apenas para cumprir suas obrigações tributárias. Esse valor é quase dez vezes maior do que a média observada em economias de alta renda da OCDE (158.8 horas) e está distante até mesmo da média regional da América Latina e Caribe (317.1 horas), posicionando o país entre aqueles em que o cumprimento da legislação tributária demanda maior tempo no mundo (World Bank, 2020, p. 71) Isso vai de encontro ao princípio da economia, pois representa um custo elevado tanto para o Estado quanto para os contribuintes, conforme Figura 1.

Figura 1 – Obrigações tributárias

Doing Business 2020		Brazil		
Paying Taxes - São Paulo				
Indicator	São Paulo	Latin America & Caribbean	OECD high income	Best Regulatory Performance
Payments (number per year)	10	28.2	10.3	3 (2 Economies)
Time (hours per year)	1501	317.1	158.8	49 (3 Economies)
Total tax and contribution rate (% of profit)	64.7	47.0	39.9	26.1 (33 Economies)
Postfiling index (0-100)	7.8	47.5	86.7	None in 2018/19

Fonte: World Bank (2020)

A superação desses entraves passa pela modernização da administração tributária, com investimentos em tecnologia, inteligência fiscal e capacitação de servidores. Como afirma Carvalho (2019b), a racionalização da estrutura tributária é condição indispensável para que o sistema atinja seu propósito de financiar o Estado sem gerar distorções indevidas na economia.

Além disso, a excessiva complexidade normativa gera insegurança jurídica e custos adicionais com consultorias, contabilidade e judicialização. A simplificação legislativa, portanto, não é apenas uma medida de comodidade, mas também de economia, contribuindo para a criação de um ambiente tributário mais previsível e menos oneroso.

Dessa forma, os princípios da comodidade e da economia demonstram-se interligados e complementares, ambos voltados para a construção de um sistema tributário funcional, justo e eficiente. A observância a esses fundamentos clássicos, adaptados ao contexto atual, é imprescindível para que o direito tributário cumpra sua função constitucional com legitimidade e eficácia.

Verifica-se, assim, que a adoção desses princípios por Adam Smith foi visionária, sendo incorporada com variações nos sistemas tributários modernos e reconhecida como fundamento normativo indispensável. A observância desses princípios é essencial para a construção de um modelo tributário que seja não apenas eficiente em termos arrecadatórios, mas, sobretudo, justo sob o ponto de vista social.

Esses princípios serviram de guia para o delineamento dos sistemas tributários de Estados modernos, consolidando a ideia de que os tributos devem ser justos, previsíveis, cômodos para os contribuintes e eficientes em sua arrecadação. No entanto, ao longo dos séculos, esses princípios foram sendo revisitados e reinterpretados à luz de novas demandas sociais, transformações econômicas e avanços nas ciências jurídicas e econômicas.

No contexto contemporâneo, Musgrave, um dos economistas mais influentes da teoria das finanças públicas no século XX, propôs uma abordagem funcional do sistema tributário. Para Musgrave (1959), as finanças públicas devem cumprir três funções essenciais: alocativa, distributiva e estabilizadora. A função alocativa visa corrigir falhas de mercado e garantir a provisão de bens públicos; a distributiva busca reduzir as desigualdades de renda e riqueza; e a função estabilizadora diz

respeito ao controle da inflação, do desemprego e do crescimento econômico. Com isso, o teórico amplia o papel da tributação para além da mera arrecadação, atribuindo-lhe uma função ativa na promoção do bem-estar coletivo.

Na perspectiva de Musgrave (1959), o sistema tributário deve ser desenhado não apenas para arrecadar recursos, mas também para corrigir distorções sociais e promover a equidade. Sua teoria contribui para a compreensão da tributação como uma ferramenta de política econômica e social, desafiando a neutralidade sugerida por Adam Smith e enfatizando o caráter instrumental do tributo na promoção da justiça social.

Seguindo a trilha da justiça social, o economista e filósofo indiano Amartya Sen também oferece contribuições significativas para a reflexão tributária contemporânea. Sen (2000), ao discutir desenvolvimento humano e liberdades individuais, argumenta que a justiça fiscal não pode ser dissociada da justiça social. Para ele, a capacidade de tributar deve estar vinculada à promoção de condições mínimas de vida digna, ampliando as liberdades reais dos indivíduos e combatendo desigualdades estruturais.

A abordagem de Sen é centrada no conceito de *capabilities*, isto é, nas capacidades reais que os indivíduos têm para viver uma vida que valorizam. Dentro dessa ótica, os sistemas tributários devem ser desenhados de modo a garantir acesso a direitos básicos, como educação, saúde e segurança alimentar. A tributação, portanto, deve ser progressiva e orientada para resultados redistributivos, que ampliem as oportunidades e combatam exclusões históricas.

No campo jurídico, Paulo de Barros Carvalho se destaca como um dos principais expoentes do pensamento tributário brasileiro. Em sua vasta obra, Carvalho (2019b) analisa o tributo como fenômeno jurídico estruturado em norma, fato e relação jurídica. Ele destaca a importância da legalidade, da isonomia e da capacidade contributiva como princípios constitucionais fundamentais, sem os quais o tributo perde sua legitimidade.

Carvalho argumenta que a tributação só se justifica dentro de uma estrutura normativa que respeite os limites impostos pela Constituição. O princípio da legalidade, por exemplo, exige que a criação, modificação e extinção de tributos ocorra por meio de lei, conferindo segurança jurídica aos contribuintes. Já o princípio da capacidade contributiva impõe que o ônus tributário seja distribuído de forma

proporcional à aptidão econômica de cada indivíduo, o que se alinha à concepção de justiça fiscal.

Outro autor relevante na discussão contemporânea é Heleno Taveira Torres, cuja produção acadêmica reforça a necessidade de equilíbrio entre arrecadação eficiente e promoção da equidade. Para Torres (2019), a efetividade da justiça tributária depende da harmonização entre os objetivos fiscais do Estado e as exigências de justiça social. Em países marcados por profunda desigualdade, como o Brasil, esse equilíbrio é particularmente desafiador.

O autor sustenta que a tributação não pode ser vista unicamente como mecanismo de arrecadação, mas sim como instrumento essencial para o cumprimento dos objetivos fundamentais do Estado, como a redução das desigualdades sociais e regionais (CF/88, art. 3º, III). A sua crítica se dirige especialmente à regressividade do sistema tributário brasileiro, que incide mais pesadamente sobre o consumo, penalizando os mais pobres e comprometendo a função distributiva da tributação.

A análise de Torres (2019) também destaca a importância da progressividade, não apenas em impostos diretos como o Imposto de Renda, mas também por meio da seletividade em tributos indiretos. Essa abordagem busca compatibilizar a eficiência arrecadatória com a justiça fiscal, visando um modelo tributário que contribua efetivamente para a realização dos direitos fundamentais.

Ao observar a evolução do pensamento tributário, nota-se um movimento de ampliação do papel da tributação como um instrumento de mera arrecadação para um mecanismo estratégico de transformação social. Esse movimento se manifesta tanto na teoria econômica, com Musgrave (1959) e Sen (2000), quanto na teoria jurídica, com Paulo de Barros Carvalho e Heleno Torres.

Importante destacar que essa evolução teórica também encontra respaldo em dispositivos constitucionais. A Constituição Federal de 1988 consagra, por exemplo, os princípios da capacidade contributiva (art. 145, §1º) e da função social da propriedade (art. 5º, XXIII), indicando que o sistema tributário deve ser construído em sintonia com os direitos sociais e com a justiça distributiva.

Além disso, a interdisciplinaridade entre o Direito e a Economia é um fator essencial para a compreensão da complexidade dos sistemas tributários. Sen (2000) e Musgrave (1959), por exemplo, evidenciam que as escolhas tributárias são

também escolhas políticas e éticas, que afetam diretamente a estrutura de oportunidades sociais e o funcionamento das democracias contemporâneas.

A partir dessa perspectiva, a tributação deixa de ser um mero processo técnico e passa a representar uma das expressões mais visíveis da atuação do Estado na vida dos cidadãos. A forma como os tributos são instituídos e distribuídos impacta diretamente a cidadania fiscal, a inclusão social e a confiança na institucionalidade democrática.

Conforme o pensamento de Sen, a justiça tributária deve ser avaliada não exclusivamente em termos de igualdade formal, mas também por sua capacidade de gerar impactos concretos na vida das pessoas. Essa visão é particularmente relevante em contextos de desigualdade extrema, como o brasileiro, em que a tributação regressiva reproduz assimetrias históricas de acesso a direitos.

Por fim, ao se pensar em novos modelos tributários para setores emergentes, como a *cannabis*, torna-se indispensável incorporar essa evolução teórica. A aplicação de princípios formulados por Smith, atualizados por Musgrave (1959), Sen (2000), Carvalho (2011) e Torres (2019), pode orientar a construção de um sistema fiscal mais justo, progressivo e adequado à realidade brasileira.

Esses referenciais teóricos constituem o alicerce para uma tributação que não apenas financie o Estado, mas que também promova inclusão, desenvolvimento e equidade. Nesse sentido, a justiça fiscal deve ser entendida como um componente essencial da justiça social, integrando o tributo ao projeto constitucional de redução das desigualdades.

2.3 Estrutura e regressividade do sistema tributário brasileiro

O sistema tributário brasileiro é marcado por uma profunda desigualdade na distribuição da carga tributária entre as diferentes classes sociais. Essa característica é evidenciada pelo predomínio de tributos indiretos na arrecadação nacional, o que revela um perfil regressivo do modelo vigente.

Um sistema tributário regressivo é aquele em que os tributos incidem de maneira desproporcional sobre a população, onerando mais os indivíduos de baixa renda do que os de alta renda, em termos relativos. Isso significa que, mesmo contribuindo com valores absolutos menores, os pobres acabam destinando uma parcela significativamente maior de sua renda ao pagamento de tributos do que os

ricos. De acordo com Fernandes (2016, p.25), “[...] um sistema será regressivo se a carga tributária diminui à medida que a renda aumenta [...]”, revelando uma inversão do princípio da capacidade contributiva, previsto no art. 145, §1º, da Constituição Federal de 1988.

Um tributo é considerado progressivo quando sua alíquota se eleva conforme aumenta a base de cálculo, ou seja, a porcentagem cobrada cresce proporcionalmente à elevação da capacidade contributiva do sujeito passivo, de modo que indivíduos com rendas mais altas contribuem com parcelas maiores de seus rendimentos (Hable, 2018).

Em contrapartida, caracteriza-se como regressivo o tributo cuja incidência se torna proporcionalmente menor à medida que a renda do contribuinte aumenta. Isso significa que pessoas com rendimentos mais baixos acabam comprometendo uma fração maior de sua renda com tributos do que aquelas com rendas mais elevadas.

Entre esses dois modelos, existe ainda o tributo proporcional, cuja alíquota permanece constante independentemente da renda ou da base de cálculo: é o chamado imposto de taxa única ou *flat tax* (Piketty, 2020).

Piketty (2020) destaca que a introdução e o aperfeiçoamento do imposto progressivo sobre a renda, bem como do imposto sobre heranças, constituíram, respectivamente, as inovações fiscais mais relevantes do século XX. Para o autor, esses mecanismos tiveram papel fundamental na diminuição das desigualdades ao longo das últimas décadas. No entanto, ele alerta que ambas as formas de tributação estão atualmente sob ameaça devido à crescente competição fiscal entre os países.

Além disso, Piketty (2020) ressalta que a manutenção de um Estado fiscal e social minimamente equilibrado exige, ao menos, a ausência de regressividade no topo da pirâmide social. Segundo ele, torna-se insustentável um modelo no qual os mais ricos contribuem proporcionalmente menos do que as demais camadas da população, especialmente quando comparados à classe média.

Essa perspectiva é compartilhada no caderno *Função Social dos Tributos*, da Escola de Administração Fazendária, que defende que a redistribuição da renda, por meio da função distributiva dos tributos, é condição essencial para a redução das desigualdades e para a preservação da democracia (Brasil, 2014).

No caso brasileiro, contudo, observa-se que a discussão pública sobre a forte regressividade do sistema tributário ainda não alcançou grande parte da população.

A maior parte dos cidadãos de baixa renda, e mesmo da classe média, parece desconhecer que, proporcionalmente, arca com uma carga tributária mais pesada do que os indivíduos mais ricos. Esse tema não é recorrente no debate público cotidiano. O foco da opinião pública tem recaído, principalmente, sobre o elevado custo dos tributos, os entraves da burocracia fiscal e a baixa qualidade dos serviços públicos oferecidos em troca da arrecadação.

O princípio da capacidade contributiva é um dos pilares clássicos do Direito Tributário e deve servir como norte para a organização de todo o sistema tributário. Esse princípio estabelece que cada cidadão deve contribuir com tributos na proporção de sua condição econômica, ou seja, aqueles com maior renda ou patrimônio devem arcar com uma parcela mais elevada da carga tributária do que os que possuem menos recursos (Hable, 2018).

Conforme destaca Hable (2018), a capacidade contributiva, quando associada à progressividade e a outros princípios, integra o chamado sobreprincípio da justiça fiscal. Essa justiça somente é concretizada quando os tributos são repartidos de maneira equitativa, exigindo mais de quem tem maior potencial econômico e isentando, ou aliviando aqueles cuja renda é inteiramente consumida com sua própria subsistência e a de seus dependentes.

Outro reflexo relevante do princípio da capacidade contributiva é o impedimento do confisco. Esse desdobramento está fortemente vinculado ao direito de propriedade, pois impede o Estado de impor tributos em montante tão elevado que comprometa excessivamente o patrimônio do contribuinte, desrespeitando o direito fundamental de preservar os bens adquiridos com seu trabalho e esforço. Assim, conforme Guimarães (2018) assinala, tributar além dos limites da razoabilidade configura violação a esse direito. Nessa linha, a regra deve ser a observância à capacidade econômica do contribuinte, devendo ser, qualquer exceção a esse princípio, devidamente justificada e limitada.

Assim, embora os princípios da capacidade contributiva, da progressividade, e consequentemente da justiça fiscal, estejam previstos na Constituição Federal, na prática, tais diretrizes são amplamente ignoradas no atual pacto social brasileiro, como observa Hable (2018).

A intensificação da desigualdade na distribuição de renda, entretanto, não é uma particularidade brasileira, mas um processo que vem se consolidando globalmente. Nesse contexto, Fagnani e Rossi (2018) ressaltam que a fatia de

recursos detida pelo 1% mais rico da população mundial aumentou de 44% em 2009 para 48% em 2014. Quando se trata da concentração de patrimônio, a disparidade é ainda mais acentuada, uma vez que a riqueza acumulada por esse 1% supera a de todos os outros 99% da população do planeta.

No caso brasileiro, a desigualdade atinge níveis alarmantes. Diversas pesquisas evidenciam que o Brasil figura entre os países mais desiguais do mundo. Em 2017, por exemplo, os seis brasileiros mais ricos possuíam, juntos, um patrimônio equivalente ao da metade mais pobre da população nacional, conforme apontam Fagnani e Rossi (2018). Isso significa que apenas seis indivíduos concentravam mais riqueza do que aproximadamente 110 milhões de brasileiros, um dado que evidencia a impressionante concentração de renda e ilustra uma das diversas faces das desigualdades que acometem o país.

Fagnani e Rossi (2018) observam que um dado particularmente relevante é a proximidade entre a renda média dos 90% mais pobres da população brasileira e a dos 20% mais pobres da França. Em contrapartida, o 1% mais rico do Brasil auferia rendimentos superiores ao 1% mais rico daquele país europeu. Essa comparação evidencia o elevado grau de concentração de renda no Brasil, bem como a fragilidade ou quase inexistência de uma ampla classe média no país.

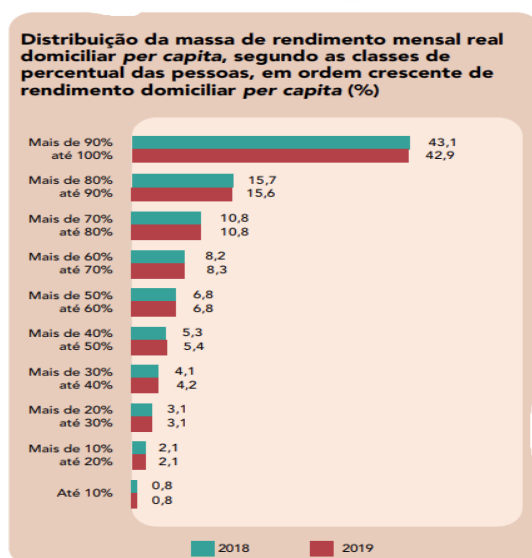
No ano de 2017, o Brasil ocupava a décima posição entre os países mais desiguais do planeta, em um levantamento que incluía mais de 140 nações (Fagnani; Rossi, 2018). Dados mais recentes indicam um agravamento nesse cenário: segundo o IBGE (2020), em dados compatibilizados com o Banco Mundial, o Brasil figura atualmente como o nono país mais desigual em um *ranking* de 164 países.

De acordo com a Síntese de Indicadores Sociais publicada pelo IBGE em 2020, os números de 2019 revelam que os 10% mais pobres da população concentravam apenas 0,8% do total dos rendimentos. Já os 50% com menor renda *per capita* eram responsáveis por apenas 15,6% da massa de rendimentos. Em contraponto, os 10% mais ricos detinham 42,9% da renda total do país. Essa estrutura de concentração permanece praticamente inalterada desde 2012, conforme apontado pelo mesmo instituto, o que sugere uma estabilidade alarmante na desigualdade da distribuição de renda brasileira ao longo dos anos.

Conforme dados organizados pelo IBGE (2020), a distribuição da renda nacional entre os diferentes estratos da população em 2019 pode ser visualizada de

forma mais clara por meio do gráfico a seguir, o qual destaca a porcentagem da renda recebida por cada decil, com ênfase na divisão interna dos 10% mais ricos, separando-os entre os 5% no topo e os 5% imediatamente abaixo.

Figura 2 – Distribuição percentual da renda domiciliar total por decil da população em ordem crescente de rendimento *per capita*



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2018-2019.

Em 2019, os 10% mais pobres da população detinham apenas 0,8% do total da renda nacional. À medida que se avança na escala de distribuição de renda, observa-se um crescimento gradual e modesto dessa participação: no segundo decil, a fatia sobe para 2,1%; depois para 3,1%, 4,2%, 5,4%, 6,8%, 8,3% e atinge 10,8% entre os que estão no grupo de 70% a 80%. Há um leve acréscimo entre os indivíduos da faixa de 80% a 90%, que concentram 15,6% da renda.

No entanto, é entre os 10% mais ricos que a desigualdade se torna acentuada: essa parcela concentra impressionantes 42,9% da renda total do país, um salto de 275% em relação ao grupo imediatamente anterior. O gráfico que acompanha esses dados revela ainda que, dentro desses 10% mais ricos, os 5% no topo concentram sozinhos 71,3% dessa renda, evidenciando o grau elevado de concentração nos estratos superiores.

De maneira semelhante, Fagnani e Rossi (2018) destacam que os 10% mais pobres da população brasileira comprometem 53% de seus rendimentos com tributos, dos quais 47% correspondem a impostos indiretos e apenas 6% a diretos. Em contraste, os 10% mais ricos destinam somente 23% da sua renda ao pagamento de tributos, sendo 10% por meio de impostos indiretos e 12% de impostos diretos, o que evidencia uma distribuição regressiva da carga tributária.

Corroborando esses dados, Barbosa (2018) observa que indivíduos com rendimento de até dois salários-mínimos precisam trabalhar, em média, 197 dias por ano apenas para quitar suas obrigações tributárias. Por outro lado, aqueles que ganham mais de 30 salários-mínimos anuais necessitam de apenas 106 dias de trabalho para arcar com seus tributos, praticamente a metade do esforço exigido da população de baixa renda.

De maneira análoga, Anselmini e Buffon (2018) apontam que famílias com rendimento de até dois salários-mínimos comprometem cerca de 48,8% de sua renda com tributos, enquanto aquelas que possuem rendimentos superiores a 30 salários-mínimos destinam aproximadamente 26,3% à carga tributária, dados que corroboram os resultados encontrados por Fagnani e Rossi (2018).

Na visão de Gobetti e Orair (2015), essa discrepância decorre da baixa tributação incidente sobre as altas rendas, sejam oriundas do trabalho ou do capital, o que contribui para que o Brasil registre uma das maiores concentrações de riqueza no topo da pirâmide social entre os países analisados pelos autores.

Contudo, conforme adverte Piketty (2020), a concentração da regressividade tributária nos extratos mais elevados da renda não se restringe ao contexto brasileiro, tratando-se de uma tendência global impulsionada principalmente pela globalização e pela chamada guerra fiscal entre nações. Para evitar a fuga de capitais, muitos países acabam por aliviar a tributação sobre o capital, favorecendo justamente os grupos de maior renda cujos proventos se originam essencialmente dessa fonte. Ainda assim, nenhum país aplica esse modelo de forma tão abrangente quanto o Brasil, como será demonstrado adiante.

Em sintonia com as análises propostas por Piketty (2020), considera-se que a tributação representa um instrumento eficaz na redução das desigualdades sociais, contribuindo diretamente para a promoção da justiça social. Entretanto, persistem entraves estruturais que dificultam a redistribuição de renda no Brasil, os quais estão diretamente relacionados à ausência de uma política tributária equitativa e à ineficiência na prestação de serviços públicos (Oxfam Brasil, 2017).

As evidências reunidas ao longo deste capítulo permitem constatar, de forma inequívoca, que o perfil da arrecadação tributária no Brasil revela um sistema marcadamente regressivo. A predominância de tributos incidentes sobre o consumo, associada à baixa progressividade do Imposto de Renda e à mínima tributação sobre a riqueza, impõe, proporcionalmente, maior carga às famílias de baixa e média renda. Soma-se a isso a escolha de tributar majoritariamente a renda proveniente do trabalho, mantendo a renda do capital isenta de Imposto de Renda, o que compromete o princípio da isonomia e impacta negativamente a renda dos trabalhadores assalariados.

Nessa perspectiva, Fernandes (2019, p.10) destacam que “[...] quer se analise a tributação sobre o consumo, quer as demais bases de incidência tributária, tem-se a confluência de fatores que tornam a tributação, no Brasil, um instrumento de agravamento das desigualdades sociais e de renda”.

A relação existente entre os preocupantes índices de desigualdade social no Brasil e a carga tributária nacional, que se encontra em patamar semelhante ao observado nos países desenvolvidos membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), evidencia de forma contundente a injustiça do sistema tributário brasileiro (Bastos, 2025).

Nos países da OCDE, o peso tributário elevado é acompanhado de políticas fiscais progressivas e de programas sociais robustos, concebidos para reduzir desigualdades e promover inclusão. No Brasil, contudo, observa-se o contrário: a alta carga tributária não é utilizada como ferramenta de redistribuição de renda, mas sim como mecanismo que desonera as camadas mais ricas e impõe um ônus desproporcional sobre as mais pobres (Salvador, 2014), ampliando ainda mais a profunda distância entre as classes sociais.

Tal cenário demonstra a ausência de alinhamento entre o Sistema Tributário Nacional e os princípios constitucionais que regem a República Federativa do Brasil, especialmente os princípios gerais da tributação aqui analisados. Na prática, a forma como a tributação é estruturada no país viola o princípio da isonomia e fragiliza os fundamentos do Estado Democrático de Direito. Esse quadro de injustiça fiscal contribui para perpetuar, e até mesmo aprofundar, as desigualdades históricas que marcam a sociedade brasileira.

Há, ainda, um aspecto paradoxal nesse contexto: o Brasil mantém um modelo regressivo de tributação, no qual os cidadãos de menor renda arcam proporcionalmente com mais impostos do que os de maior renda, justamente em um país onde os desafios para superar a exclusão social e garantir oportunidades iguais são imensos.

Nesse contexto, é imprescindível mencionar a recente Reforma Tributária aprovada pela Emenda Constitucional nº 132/2023, que instituiu o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), substituindo gradualmente tributos como ICMS, ISS, PIS e COFINS (Brasil, 2023). Essa mudança estrutural busca simplificar o sistema, reduzir a cumulatividade e corrigir distorções que historicamente tornaram a carga tributária brasileira regressiva.

A unificação da base de incidência sobre o consumo e a adoção do princípio do destino representam avanços relevantes em termos de eficiência e justiça fiscal, na medida em que aproximam o Brasil das práticas adotadas em países da OCDE. Para autores como Rossetti *et al.* (2025) e Vieira (2025), a reforma inaugura uma nova fase de racionalidade tributária, com potencial de aumentar a transparência, reduzir custos de conformidade e fortalecer a arrecadação dos entes federativos.

No contexto desta pesquisa, a reforma tem importância estratégica, pois o novo modelo baseado no Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e na Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) oferece um ambiente normativo mais adequado para a tributação de novos mercados, como o de produtos derivados da *cannabis*. A estrutura unificada facilita a definição de bases de cálculo e alíquotas específicas, favorecendo a formalização de cadeias produtivas, hoje invisíveis ao Fisco, e reforçando o papel da tributação como instrumento de justiça social e eficiência arrecadatória.

2.4 Conceito e implicações da “tributação do invisível”

A expressão “tributação do invisível” vem ganhando espaço no debate tributário contemporâneo como um conceito que busca dar conta dos desafios enfrentados pelo Estado na tributação de atividades econômicas que escapam à sua visibilidade fiscal. Esse fenômeno está relacionado a práticas não formalizadas, setores ainda em processo de regulamentação ou mesmo a novas tecnologias e produtos cuja existência legal e econômica ainda não está plenamente consolidada. Trata-se de um campo complexo, no qual a presença de lacunas legais, ausência de regulamentação específica ou omissões administrativas tornam a tributação um verdadeiro desafio.

Segundo Torres (2019), a invisibilidade fiscal pode decorrer da informalidade, da desregulamentação ou da omissão estatal frente a novas atividades econômicas, o que compromete não apenas a arrecadação, mas a própria equidade do sistema tributário. Quando um setor opera fora do radar do Fisco, não há incidência de tributos, o que gera desigualdade concorrencial e fuga de receitas essenciais ao financiamento das políticas públicas.

No contexto brasileiro, a invisibilidade fiscal é agravada por diversos fatores estruturais, como a alta complexidade normativa, a ineficiência da administração tributária e a morosidade legislativa. De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2021), estima-se que cerca de 40% da força de trabalho brasileira atue na informalidade, o que representa um obstáculo sistêmico à tributação justa e eficaz.

A “tributação do invisível”, portanto, envolve a tentativa de mensurar e arrecadar tributos sobre atividades que não se encontram plenamente formalizadas ou legalizadas, como é o caso do mercado da *cannabis* em estágio pré-regulatório no Brasil. Trata-se de um exercício de antecipação e planejamento tributário estatal, que requer base empírica, sensibilidade política e capacidade normativa para lidar com o que ainda está em processo de emergência.

Torres (2019) destaca que a tributação do invisível exige instrumentos que superem os limites tradicionais da fiscalização direta, como o uso de tecnologia, dados alternativos e cruzamento de informações. Isso porque as atividades

invisíveis por natureza não deixam rastros documentais convencionais, como notas fiscais ou escrituração contábil.

No caso da *cannabis*, mesmo os produtos de uso medicinal que possuem alguma forma de autorização regulatória por parte da Anvisa ainda se encontram em um limbo normativo que dificulta a plena integração ao sistema tributário. A ausência de um marco legal claro para a produção nacional, importação e comercialização desses produtos resulta em insegurança jurídica e evasão fiscal.

Para Carvalho (2019a), a função do Direito Tributário é organizar e dar previsibilidade às relações entre Fisco e contribuinte. No entanto, quando há invisibilidade econômica e jurídica de um setor, a própria tipificação do fato gerador se torna incerta, o que compromete a segurança jurídica e a legalidade da tributação.

A tributação do invisível também desafia os princípios da capacidade contributiva e da isonomia. Enquanto os setores formalizados arcam com tributos sobre produção, circulação e consumo, aqueles invisíveis ao Fisco permanecem à margem da responsabilidade fiscal, gerando concorrência desleal e distorções no mercado.

A “economia invisível” representa um paradoxo para o Estado moderno: ela é economicamente real, mas juridicamente ausente. Para Sen (2000), o Estado tem o dever de ampliar as capacidades dos cidadãos por meio de políticas públicas que incluam o acesso a serviços básicos, mas isso só é possível com uma estrutura arrecadatória robusta, o que exige visibilidade fiscal das atividades econômicas.

Do ponto de vista do desenvolvimento econômico, a tributação do invisível é fundamental para expandir a base tributária sem aumentar as alíquotas sobre os setores já tributados. Segundo Musgrave (1959), a função distributiva do Estado depende da sua capacidade de arrecadar de forma ampla, equitativa e eficiente.

Entretanto, tentar tributar o invisível sem regulamentação adequada pode gerar efeitos adversos, como o aprofundamento da informalidade ou a migração de atividades para a clandestinidade. Por isso, a tributação deve vir acompanhada de políticas de indução à formalização, capacitação produtiva e segurança jurídica.

O mercado da *cannabis* no Brasil é um exemplo emblemático desse dilema. Apesar do reconhecimento crescente do uso terapêutico da planta, a ausência de um marco regulatório claro impede a estruturação de um sistema de arrecadação

efetivo. Com isso, milhares de consumidores e pequenos produtores operam na ilegalidade, ainda que com respaldo judicial em alguns casos.

A experiência internacional demonstra que a visibilidade fiscal da *cannabis* depende diretamente da legalização e regulamentação de sua cadeia produtiva. Nos Estados Unidos, os estados de Colorado e Califórnia, por exemplo, implementaram sistemas tributários específicos que permitiram o controle, a arrecadação e o investimento social a partir da tributação do setor.

A invisibilidade fiscal também impacta diretamente a formulação de políticas públicas. Como mensurar a demanda, o consumo e os impactos sociais de um produto que não é devidamente registrado? A ausência de dados concretos prejudica tanto o planejamento tributário quanto o desenho de políticas de saúde, educação e segurança.

A tributação do invisível também se relaciona com a economia digital, os criptoativos e outras formas de renda que não passam pelos canais tradicionais. Segundo Pezzette (2025), o Estado precisa modernizar suas ferramentas de fiscalização para captar essas novas manifestações de riqueza, muitas das quais se encontram em zonas cinzentas do ordenamento jurídico.

No plano normativo, o desafio da tributação do invisível exige criatividade legislativa e adaptação institucional. A tipificação adequada dos fatos geradores, a definição de regimes especiais de tributação e o uso de incentivos fiscais para indução à formalização são estratégias possíveis.

A invisibilidade fiscal também compromete o pacto federativo, pois reduz as bases de incidência de tributos compartilhados entre União, Estados e Municípios. A regulamentação da *cannabis*, por exemplo, pode gerar receitas de ICMS, ISS e contribuições que fortaleceriam os entes subnacionais.

Do ponto de vista da justiça fiscal, tributar o invisível é uma medida de equidade. Enquanto setores tradicionalmente tributados carregam o peso da arrecadação, outros se beneficiam da ausência de regulação, gerando assimetrias que comprometem a função distributiva do sistema.

A transparência e a participação social são fundamentais nesse processo. A sociedade precisa compreender os benefícios da tributação justa, inclusive sobre setores historicamente marginalizados. O uso de receitas provenientes da *cannabis* para financiar saúde pública, por exemplo, pode fortalecer a legitimidade da tributação.

A superação da invisibilidade fiscal demanda também uma abordagem interinstitucional, envolvendo Receita Federal, agências reguladoras, Ministério da Saúde e órgãos do Judiciário. A construção de um marco legal robusto para a *cannabis*, com base em experiências internacionais e em evidências científicas, é o primeiro passo para dar visibilidade a esse setor.

O conceito de “tributação do invisível” se revela, assim, um campo fértil para a inovação jurídica e econômica. Ele obriga o Estado a sair da zona de conforto da arrecadação tradicional e a enfrentar os desafios da tributação em um mundo em constante transformação.

A efetivação da tributação do invisível no Brasil depende da superação de tabus sociais, da consolidação de uma legislação clara e da construção de um ambiente institucional estável e previsível. A *cannabis*, nesse sentido, é um exemplo paradigmático de como o invisível pode se tornar visível por meio de regulação inteligente e justiça fiscal.

Para Bastos e Martins (1995) a legitimidade da tributação está condicionada ao respeito aos princípios constitucionais e à efetividade da arrecadação. Não se trata apenas de cobrar tributos, mas de fazê-lo de maneira justa, eficiente e compatível com os valores do Estado Democrático de Direito.

Em suma, tributar o invisível é uma tarefa que exige coragem política, inovação normativa e compromisso com a justiça social. A experiência da *cannabis* mostra que, onde há vontade institucional, é possível transformar realidades econômicas invisíveis em fontes legítimas de financiamento público.

Assim, a inclusão da “tributação do invisível” como categoria analítica e prática no Direito Tributário contemporâneo é não apenas uma inovação conceitual, mas uma necessidade diante das transformações sociais, tecnológicas e econômicas em curso.

2.5 O mercado informal e sua invisibilidade fiscal

O mercado informal é uma realidade persistente nas economias contemporâneas, especialmente em países em desenvolvimento como o Brasil. Esse segmento econômico, embora excluído da formalidade jurídica e fiscal, representa uma parcela significativa da produção, do consumo e da geração de

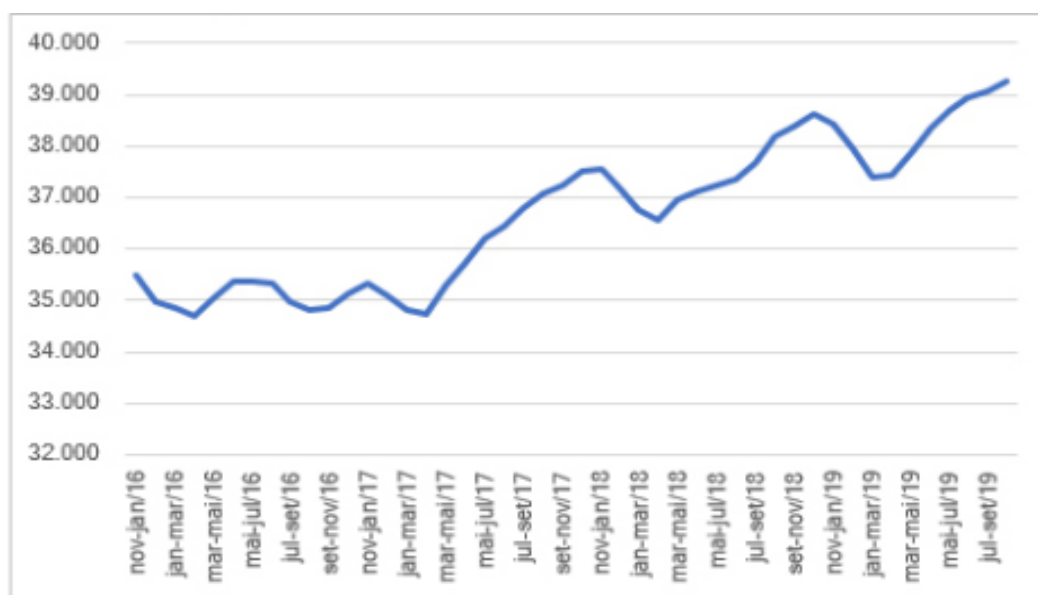
renda, operando à margem da estrutura estatal e escapando ao controle tributário. Tal cenário contribui para a formação do que se convencionou chamar de “invisibilidade fiscal”, um fenômeno que compromete tanto a arrecadação quanto a justiça tributária.

Segundo dados da Organização Internacional do Trabalho (OIT, 2020), mais de 60% da força de trabalho mundial atua na informalidade (Chacaltana; Bonnet; Garcia, 2023). No Brasil, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Agência IBGE Notícias, 2022) aponta que cerca de 39% da população economicamente ativa está inserida em ocupações informais. Esse panorama revela o grau de enraizamento do mercado informal e seus impactos sobre as finanças públicas e a estrutura tributária nacional.

A informalidade no mercado de trabalho brasileiro é um fenômeno estrutural que compromete não apenas os direitos sociais dos trabalhadores, mas também a capacidade arrecadatória do Estado. Como destaca Rachter (2019), a lenta recuperação da economia nacional tem sido acompanhada por níveis persistentemente elevados de informalidade. Em setembro de 2019, segundo dados da PNAD Contínua, 41,8% da população ocupada no Brasil (mais de 39 milhões de pessoas) estavam trabalhando sem carteira assinada ou como autônomos sem CNPJ (Agência IBGE Notícias, 2022).

Esse expressivo contingente de trabalhadores invisíveis para o sistema fiscal representa uma significativa evasão de receitas públicas. A informalidade, por não gerar contribuições previdenciárias, impostos sobre a renda e outras obrigações tributárias, aprofunda o déficit fiscal e restringe a capacidade do Estado de financiar políticas públicas. Além disso, Rachter (2019) observa que quase 90% dos novos ocupados no mês analisado ingressaram no mercado de trabalho pela via informal, revelando uma tendência de agravamento desse cenário.

Figura 3 – Total de trabalhadores na informalidade



Fonte: Rachter (2019)

Rachter (2019) destaca que esse fenômeno não está isolado. Ele reflete mudanças estruturais no mundo do trabalho impulsionadas por novas tecnologias, especialmente por plataformas digitais que promovem a “*Gig Economy*”. Essa nova dinâmica flexibiliza as relações laborais, ao conectar trabalhadores e consumidores por meio de aplicativos como Uber, Ifood e Rappi, sem assegurar os vínculos empregatícios tradicionais, o que amplia a informalidade e, por consequência, a invisibilidade fiscal.

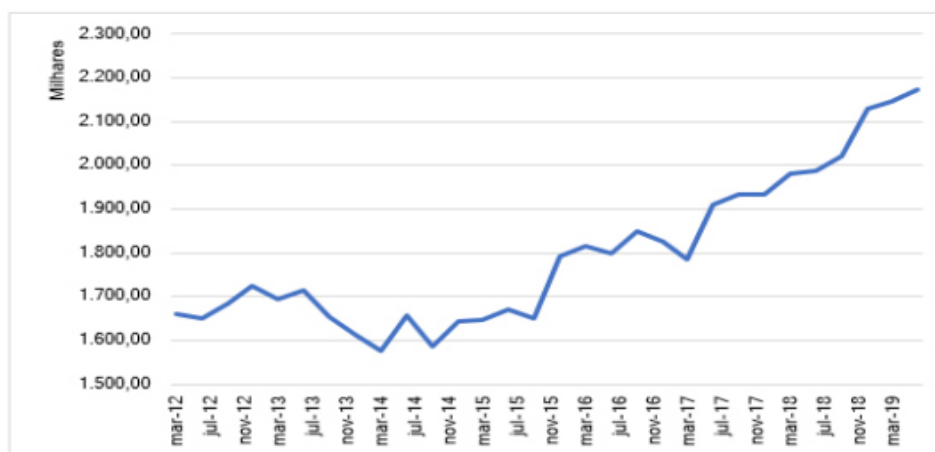
Essa nova forma de ocupação, muitas vezes chamada de “economia dos bicos”, tem como característica marcante a ausência de contribuições ao sistema tributário. O trabalhador informal, que atua fora do regime CLT ou sem inscrição formal como pessoa jurídica, escapa da incidência de impostos diretos (como o Imposto de Renda Pessoa Física) e indiretos (como a contribuição previdenciária e o FGTS), o que compromete o equilíbrio fiscal e reforça a desigualdade tributária.

Rachter (2019) ainda evidencia a precarização associada a essa informalidade. Os trabalhadores informais, em sua maioria, têm baixa escolaridade, menores rendimentos e estão concentrados entre os mais pobres. Segundo os dados apresentados, o setor de transporte rodoviário de passageiros que engloba motoristas de aplicativos teve um crescimento de 30% no número de ocupados entre 2015 e 2019, totalizando cerca de 2,2 milhões de trabalhadores.

Mais especificadamente, observou-se que, após setembro de 2015 (período próximo à entrada da Uber), o número de ocupados nesse setor cresceu 30%, atingindo 2,2 milhões em meados de 2019. Como o indicador era estável antes disso e o agrupamento inclui também táxis e motoristas em geral, conclui-se que o crescimento se deveu majoritariamente aos motoristas por aplicativo – fenômeno que impulsionou significativamente a informalidade no setor.

Esse crescimento foi impulsionado majoritariamente por ocupações informais, com queda simultânea dos rendimentos médios, que passaram de R\$ 2.298 na economia geral para R\$ 1.876 no setor em setembro de 2019.

Figura 4 – População ocupada como trabalho principal – transporte rodoviário de passageiros



Fonte: Rachter (2019)

Além da evasão fiscal, a informalidade compromete a justiça social, pois exclui o trabalhador de direitos como aposentadoria, seguro-desemprego e cobertura previdenciária, ao mesmo tempo em que o deixa mais vulnerável a oscilações de mercado e a condições de trabalho degradantes.

A invisibilidade fiscal gerada por essa massa de trabalhadores à margem da legalidade tributária se reflete na subnotificação de dados, na fragilidade da arrecadação e na ineficiência das políticas públicas que dependem de informações confiáveis sobre o mercado de trabalho. A ausência de registro impede o planejamento de ações governamentais eficazes e o enfrentamento da desigualdade social, já que esses trabalhadores não figuram nos cadastros formais de contribuição ou nos programas de proteção social (Rachter, 2019).

A informalidade envolve trabalhadores sem carteira assinada, negócios não registrados, autônomos não formalizados, entre outros agentes que, mesmo movimentando capital, não contribuem diretamente para a arrecadação de impostos ou para a seguridade social.

Segundo relatório do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), divulgado em 2025, a informalidade no Brasil atingiu 31,77% em 2024, o maior percentual registrado no período avaliado. Esse dado alarmante reforça o cenário de um mercado invisível aos olhos do Fisco, o que resulta em significativa evasão tributária e subfinanciamento de políticas públicas. O crescimento da informalidade está diretamente relacionado à baixa capacidade de fiscalização do Estado, principalmente por conta do déficit de auditores fiscais do trabalho (Cardoso, 2025).

A invisibilidade fiscal do mercado informal decorre não apenas da ausência de registro oficial dessas atividades, mas também da omissão de dados econômicos relevantes que dificultam o planejamento e a execução de políticas públicas efetivas. A invisibilidade se traduz ainda na exclusão dos trabalhadores informais do acesso a direitos previdenciários, trabalhistas e sociais. De acordo com a matéria, o Brasil dispõe atualmente de apenas 2.036 auditores fiscais do trabalho em atuação, número bastante inferior ao recomendado pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), que sugere ao menos um auditor para cada 10 mil trabalhadores. Em contrapartida, o Brasil possui apenas um auditor para cada grupo de 25.022 trabalhadores (Cardoso, 2025).

Essa escassez de fiscalização compromete severamente a capacidade do Estado de coibir relações de trabalho irregulares e formalizar vínculos. A ausência do Estado no acompanhamento das atividades produtivas e laborais em diversos territórios, especialmente nas regiões mais periféricas e interioranas, alimenta a perpetuação de práticas informais.

Outro aspecto relevante é a percepção distorcida que muitos trabalhadores e empreendedores informais têm em relação à formalização. Muitos associam o registro formal a um aumento da carga tributária e à burocracia excessiva, sem enxergar os benefícios associados, como acesso ao crédito, previdência social, assistência técnica e segurança jurídica. Essa mentalidade dificulta a integração do mercado informal à economia formal, perpetuando a condição de invisibilidade fiscal (Cardoso, 2025).

Além disso, a informalidade contribui para a concorrência desleal entre empresas formais e informais, desestimulando o empreendedorismo regularizado e comprometendo a arrecadação do Estado. A ausência de CNPJ, notas fiscais e cumprimento de obrigações tributárias cria um ambiente de competição desigual, em que os custos da legalidade se tornam barreiras para os pequenos empreendedores que desejam atuar de maneira regular.

A informalidade caracteriza-se pela ausência de registro legal das atividades econômicas, o que implica a não emissão de documentos fiscais, a inexistência de contribuições previdenciárias e tributárias e, conseqüentemente, a exclusão da base de arrecadação. Isso implica uma redução direta da receita pública, além de criar um ambiente de concorrência desleal em relação às empresas formalizadas.

De acordo com Freixo (2021), o mercado informal não deve ser compreendido apenas como um fenômeno de evasão fiscal, mas como uma resposta a deficiências institucionais, incluindo excesso de burocracia, carga tributária elevada e falta de políticas públicas de apoio à formalização. Nessa perspectiva, a informalidade é sintoma de um sistema ineficaz de inclusão econômica.

A informalidade também afeta diretamente os princípios da justiça fiscal e da capacidade contributiva. Enquanto os agentes econômicos formalizados arcam com obrigações tributárias, os informais permanecem invisíveis ao Fisco, criando uma assimetria que compromete a equidade na distribuição da carga tributária. Como destaca Torres (2014), a tributação deve ser universal, alcançando todos os agentes econômicos de maneira proporcional à sua capacidade contributiva.

No campo jurídico, a invisibilidade do mercado informal representa um desafio à própria noção de fato gerador que exige a existência de um evento juridicamente qualificado para legitimar a cobrança do tributo. Conforme ensina Carvalho (2019a), a ausência de registro legal da atividade impede a constituição da obrigação tributária, revelando uma lacuna entre o mundo fático e o mundo jurídico.

Essa desconexão entre realidade econômica e legalidade tributária enfraquece o pacto federativo, pois compromete a arrecadação de tributos cuja base é compartilhada entre os entes federativos, como ICMS e ISS. Além disso, dificulta o planejamento orçamentário e a formulação de políticas públicas baseadas em dados confiáveis.

A informalidade também possui implicações sociais relevantes. Trabalhadores informais estão à margem da proteção previdenciária e trabalhista, o que agrava a

vulnerabilidade econômica e social desses indivíduos. Como salienta Sen (2000), a justiça fiscal deve ser compreendida como promotora de liberdades reais, e não apenas como instrumento de arrecadação.

A dificuldade de fiscalização do mercado informal acarreta ainda o enfraquecimento da cidadania fiscal, isto é, da percepção do contribuinte sobre a legitimidade do tributo e da reciprocidade do Estado. Conforme observa Silva (2020), muitos cidadãos têm pouco conhecimento sobre o sistema tributário e sobre a importância do pagamento de impostos. A falta dessas informações contribui para o crescimento da sonegação e para o aumento da informalidade.

Para Torres (2019), a ampliação da base tributária exige a integração de setores invisíveis por meio de políticas de incentivo à formalização, desburocratização e justiça fiscal. A repressão isolada à informalidade tende a fracassar, se não for acompanhada de mecanismos institucionais que reduzam o custo da formalidade.

Nesse sentido, a informalidade deve ser enfrentada com uma abordagem multidimensional, que envolva o Fisco, a legislação trabalhista, as agências de desenvolvimento e as políticas de crédito. A criação de regimes tributários simplificados, como o MEI (Microempreendedor Individual), é um exemplo positivo de indução à formalização, ainda que insuficiente para abarcar todas as nuances do mercado informal.

No caso específico do mercado de *cannabis*, que se encontra em situação regulatória incipiente no Brasil, a informalidade é praticamente a única forma de existência comercial do produto, excetuando-se os casos de autorização judicial para uso medicinal. Isso demonstra como a ausência de regulação favorece a expansão de mercados informais, dificultando a tributação e o controle estatal.

A experiência internacional demonstra que a formalização da *cannabis*, por meio de marcos legais claros e estruturas tributárias específicas, tem potencial para reduzir significativamente o mercado informal e ampliar a arrecadação. Nos Estados Unidos, por exemplo, os estados que legalizaram a *cannabis* viram uma expressiva redução nas operações ilegais e um crescimento significativo da receita tributária (Caulkins; Kilmer, 2016).

Contudo, é preciso considerar que a mera legalização não é suficiente para eliminar o mercado informal. É necessário que a política tributária seja calibrada de modo a não inviabilizar economicamente a formalização. Alíquotas excessivas ou

burocracias complexas podem levar os agentes econômicos a permanecerem na informalidade, mesmo após a legalização do produto.

Como observa Musgrave (1959), a função distributiva do Estado depende de uma estrutura tributária ampla, progressiva e eficiente. Isso implica trazer à luz as atividades invisíveis e integrá-las ao sistema de forma justa e sustentável. Assim, a política tributária deve ser desenhada não apenas para arrecadar, mas para incluir.

No Brasil, esse desafio passa por reformas estruturais, como a simplificação do sistema tributário, a desoneração de pequenos produtores e o fortalecimento das políticas de incentivo à formalização. A estrutura atual, marcada por elevada carga sobre o consumo e excesso de normas, é um obstáculo à integração do informal ao regime fiscal.

A invisibilidade fiscal do mercado informal representa, portanto, um déficit de cidadania e um entrave ao desenvolvimento. Superá-la exige mais do que fiscalização: requer um novo pacto entre Estado e sociedade, baseado em confiança, inclusão e justiça fiscal.

Dessa forma, o enfrentamento do mercado informal e sua invisibilidade fiscal não pode se limitar à lógica da punição. Ao contrário, deve ser orientado por uma racionalidade integradora que reconheça a complexidade das atividades informais e proponha soluções realistas, progressivas e sustentáveis para sua formalização.

Nesse cenário, o debate sobre a tributação de mercados emergentes, como o da *cannabis*, torna-se paradigmático: ou o Estado regula e tributa de forma inteligente, ou permanecerá refém de uma economia paralela que corrói as bases do financiamento público e agrava as desigualdades sociais.

3 A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL COM A TRIBUTAÇÃO DA CANNABIS

A análise da experiência internacional na tributação da *cannabis* constitui um passo essencial para compreender os diferentes caminhos percorridos por países que optaram pela legalização e regulamentação desta atividade econômica. Ao observar os modelos já implementados, torna-se possível identificar tanto as virtudes quanto as fragilidades das políticas adotadas, oferecendo subsídios relevantes para o debate brasileiro.

Este capítulo examina, em primeiro lugar, o modelo do estado do Colorado (EUA), pioneiro na legalização do uso recreativo e referência mundial quanto à estrutura tributária aplicada à *cannabis*. Em seguida, será analisada a política uruguaia, primeira experiência de regulação integral em âmbito nacional, baseada no protagonismo estatal na produção e distribuição.

A partir dessas duas realidades, serão discutidas as lições comparadas, destacando aspectos positivos e negativos de cada arranjo normativo, sobretudo no que se refere à arrecadação, ao controle do consumo e à capacidade de reduzir a influência do mercado ilegal. Na sequência, serão apresentados indicadores econômicos de arrecadação e consumo, bem como estudos sobre a elasticidade do mercado legal frente à persistência do mercado paralelo.

O objetivo central é evidenciar como diferentes contextos históricos, políticos e jurídicos impactam a eficácia das políticas fiscais ligadas à *cannabis*. Assim, a análise comparada permitirá extrair elementos que possam orientar o desenho de um modelo regulatório brasileiro mais adequado, em consonância com os princípios constitucionais da ordem econômica e da justiça fiscal.

A análise comparada das experiências internacionais é fundamental para compreender as múltiplas dimensões jurídicas, econômicas e fiscais que envolvem a tributação da *cannabis*. Nesse sentido, a presente pesquisa escolhe examinar os modelos do Uruguai, do Colorado (EUA) e da Califórnia (EUA), pela relevância empírica e pela diversidade das abordagens adotadas na regulamentação e na tributação dessa cadeia produtiva.

A escolha desses três casos, isto é, Uruguai, Colorado e Califórnia, permite observar a amplitude das possíveis estratégias de regulação e tributação da *cannabis* que variam desde o controle estatal até a livre iniciativa supervisionada. Como observa Torres (2020), o estudo comparado é um instrumento indispensável

para a construção de políticas fiscais inovadoras, pois revela os limites e as potencialidades de cada modelo frente às especificidades institucionais e culturais de cada país. No caso brasileiro, a conjugação dessas experiências fornece parâmetros práticos para equilibrar a arrecadação e a justiça fiscal, alinhando-se aos princípios da função social da tributação e da redução das desigualdades (CF/88, art. 3º e art. 170).

3.1 O modelo tributário do estado do Colorado (EUA)

Em 2000, o estado do Colorado aprovou o uso medicinal da *cannabis*, tornando-se a quinta unidade federativa dos Estados Unidos a adotar essa medida. A partir dessa autorização, os pacientes passaram a ter o direito de adquirir cerca de 56,7 gramas da substância, além de poder cultivar até seis plantas para consumo próprio, conforme destaca Barros (2016).

A experiência do Colorado com a tributação da *cannabis* é um dos casos mais emblemáticos no cenário internacional e frequentemente citado como referência no debate sobre modelos regulatórios e fiscais. O estado foi um dos primeiros nos Estados Unidos a legalizar tanto o uso medicinal quanto o recreativo da *cannabis*, em 2012, estabelecendo um regime tributário específico que alia arrecadação significativa, regulação sanitária e estímulo à formalização do mercado.

O objetivo central do modelo foi garantir que, com a legalização, parte da receita obtida fosse direcionada a programas educacionais e de prevenção, voltados à orientação dos jovens acerca dos riscos e impactos do consumo recreativo da *cannabis*. Além disso, os recursos também serviriam para custear despesas em áreas sensíveis como segurança pública e saúde (Blake; Finlaw, 2014). Para alcançar tais finalidades, o governo estruturou um sistema tributário específico para o mercado da maconha, prevendo a incidência de três tipos distintos de impostos.

O modelo adotado combina diferentes níveis de incidência tributária. De acordo com Caulkins e Kilmer (2016), são três os tipos de tributos: (i) imposto sobre a produção (*excise tax*) aplicado ao primeiro ponto de comercialização, geralmente com alíquota de 15%; (ii) imposto sobre vendas no atacado e varejo que incide sobre as transações intermediárias; (iii) imposto sobre consumo com alíquota adicional de 15% sobre as vendas ao consumidor final. Além desses, o produto também está sujeito aos tributos estaduais comuns de vendas (*sales tax*) e, em

alguns casos, a impostos municipais específicos.

Com a implementação da legislação e do sistema tributário aplicados ao mercado da *cannabis* no Colorado, o estado determinou a criação de dois fundos específicos para gerir a arrecadação e destiná-la a finalidades previamente estabelecidas. São eles:

- a) *Building Excellent Schools Today* (BEST) – Esse fundo tem como objetivo financiar a construção ou a reforma de escolas públicas em condições precárias. Os recursos são voltados, prioritariamente, para resolver problemas como má qualidade do ar interno, retirada de materiais nocivos como o amianto, redução da superlotação e adequação de edifícios às normas atuais de construção. O BEST é financiado pelos primeiros U\$40 milhões arrecadados anualmente com o imposto especial sobre a *cannabis*, sendo que qualquer valor superior a esse limite é transferido para o Fundo das Escolas Públicas (Silbaugh, 2016).
- b) *Marijuana Tax Cash Fund* (MTCF) – Esse fundo concentra toda a arrecadação proveniente do imposto estadual sobre vendas, além de 85% das receitas oriundas do imposto especial de consumo. Os valores destinados ao MTCF devem ser utilizados no exercício seguinte ao recolhimento, sendo aplicados em programas de saúde pública, campanhas de educação sanitária e ações de prevenção e tratamento voltadas ao abuso de substâncias (Silbaugh, 2016).

Figura 5 - Destinação de impostos sobre a venda de *cannabis* no Colorado

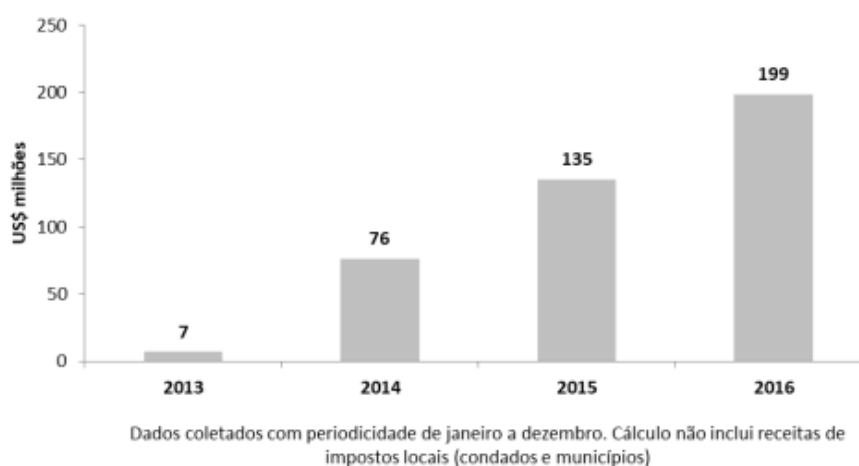
Imposto	Cannabis Medicinal	Cannabis varejo	Aplicações das receitas
Imposto de venda estadual (2,9%)	X		Fundo MCTF
Imposto especial de venda (15%)		X	85% fundo MCT; 15% para governos locais
Imposto especial de consumo (15%)		X	Primeiros US\$40 mi para o fundo BEST; excesso para o “Public School Fund”

Fonte: Alves (2017, p. 45)

O gráfico a seguir apresenta a trajetória das receitas obtidas com a tributação da *cannabis* no estado do Colorado entre os anos de 2013 e 2016. Os números foram elaborados a partir das informações mensais disponibilizadas na seção

Marijuana Tax Data do portal oficial do governo estadual. Como a divulgação desses dados ocorre com um mês de defasagem, optou-se por utilizar os valores efetivamente recolhidos em cada período, e não os posteriormente repassados. Assim, por exemplo, a arrecadação registrada em janeiro corresponde às vendas realizadas nesse mesmo mês, ainda que o repasse tenha sido concretizado apenas em fevereiro. Ressalta-se ainda que os valores aqui apresentados podem divergir dos de outros estudos, pois neste trabalho adota-se o ano civil de janeiro a dezembro, em vez do calendário fiscal norte-americano que tem início no meio do ano (Alves, 2017).

Figura 6 - Receita tributária de taxas e impostos da *cannabis* no estado do Colorado, 2013-2016

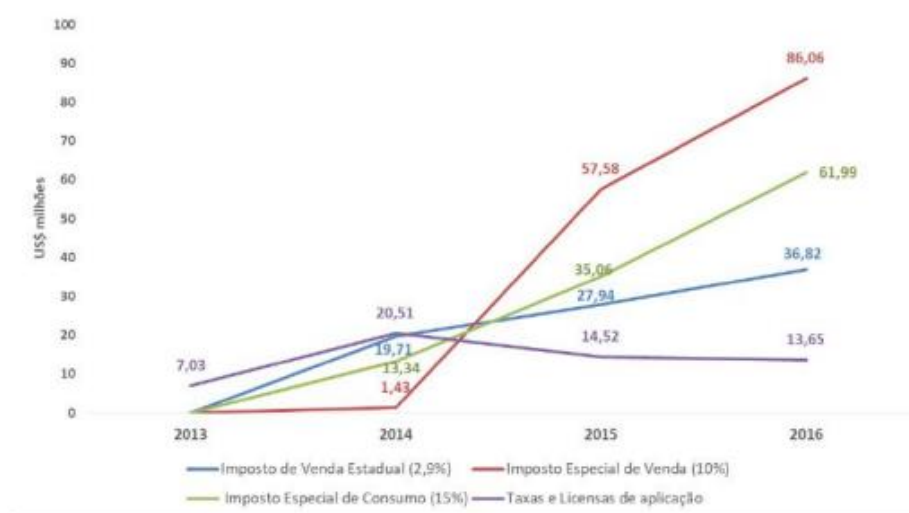


Fonte: Alves (2017, p. 58)

Em 2013, o Colorado começou a registrar os primeiros ingressos fiscais oriundos da indústria da *cannabis*. Naquele momento inicial, a arrecadação foi modesta, alcançando aproximadamente US\$ 7 milhões, resultado das primeiras iniciativas de empreendedores que posteriormente consolidariam atuação como cultivadores, comerciantes no varejo ou industriais do setor. Já em 2014, houve um salto expressivo: a receita ultrapassou dez vezes o valor do ano anterior, somando mais de US\$ 76 milhões. Em 2016, quando o volume de vendas da *cannabis* superou a marca de US\$ 1 bilhão, o estado arrecadou quase US\$ 200 milhões. Tais valores foram direcionados para o financiamento da regulação do mercado, investimentos na construção e manutenção de escolas públicas, programas de prevenção ao uso de drogas e ainda repassados aos governos locais (Alves, 2017).

No ano de 2014, as taxas referentes a licenças e registros de novos empreendimentos atingiram seu pico, ultrapassando US\$ 20 milhões. A partir de 2015, entretanto, a principal fonte de arrecadação deixou de ser a cobrança sobre a abertura de novos negócios e passou a ser o imposto especial de 10% aplicado sobre as vendas de *cannabis* e seus derivados no varejo. O gráfico a seguir apresenta a evolução anual das receitas tributárias no período de 2013 a 2016, conforme os diferentes tributos incidentes sobre o setor (Alves, 2017).

Figura 7 - Receita tributária anual por taxas e impostos da *cannabis* no Colorado, 2013- 2016



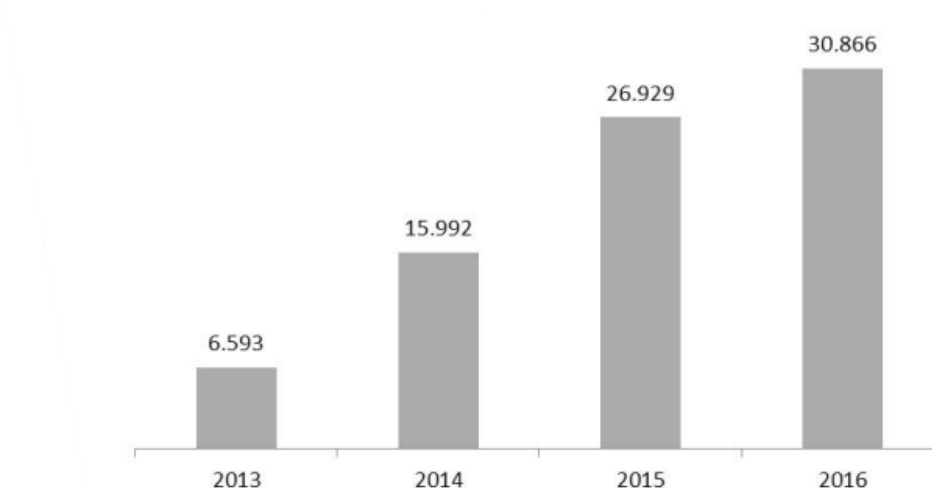
Fonte: Alves (2017, p. 59)

De acordo com o *Marijuana Policy Group* (MPG), a arrecadação tributária proveniente da *cannabis* tem apresentado um crescimento superior ao de qualquer outro setor no estado do Colorado (Light; Orens; Lewandowski, 2016). A expectativa era de que esse ritmo de expansão se mantivesse até 2020, impulsionado pela migração gradual dos consumidores do mercado ilegal para o ambiente regulado e devidamente tributado pelo estado e pelos municípios. Entretanto, como a tributação está atrelada ao preço médio do produto, que tende a cair em razão da entrada de novos agentes econômicos e da obtenção de economias de escala, projeta-se que a receita fiscal sofra impactos negativos no longo prazo.

Nesse contexto de expansão, também se verifica o aumento da demanda por profissionais especializados, o que repercute positivamente no mercado de trabalho, abrindo novas vagas e estimulando o desenvolvimento de carreiras nesse segmento. Em razão da legislação que disciplina a atividade, é obrigatório que os trabalhadores obtenham licença ocupacional, sujeita à renovação periódica. Os

dados divulgados anualmente pela *Marijuana Enforcement Division* (MED) demonstram, conforme evidenciado no gráfico a seguir, a evolução constante do número de profissionais licenciados ao longo dos anos.

Figura 8 – Número de licenças ocupacionais ativas ao final de cada ano



Fonte: Alves (2017, p. 54)

Autores como Kilmer (2019) ressaltam que o modelo do Colorado também busca equilibrar a tributação com a manutenção da competitividade do mercado legal frente ao mercado ilegal. Alíquotas excessivamente altas poderiam estimular a persistência do mercado paralelo, reduzindo a eficácia da política pública. Nesse sentido, o estado adotou uma tributação moderada em comparação a outros estados norte-americanos, de forma a induzir o consumidor a migrar para o mercado formal.

Outro aspecto relevante é a transparência na utilização das receitas. Segundo Hudak e Rauch (2016), a destinação vinculada dos recursos provenientes da *cannabis* foi fundamental para legitimar socialmente a legalização, uma vez que a população passou a perceber benefícios diretos, especialmente em investimentos educacionais. Esse fator contribuiu para a aceitação social e política da tributação.

Por fim, especialistas como Caulkins e Kilmer (2016) alertam que, embora o modelo do Colorado seja exitoso em termos de arrecadação, ainda há desafios regulatórios importantes, como o controle da publicidade, a prevenção do consumo por menores de idade e a necessidade de fiscalização mais rigorosa sobre pequenos produtores. Esses elementos demonstram que a tributação deve ser

constantemente ajustada às dinâmicas de mercado e aos objetivos de saúde pública.

3.2 A política tributária e regulatória do Uruguai

O Uruguai foi o primeiro país do mundo a implementar uma regulação integral da *cannabis* em âmbito nacional, combinando uma política tributária moderada com forte protagonismo estatal na produção e na distribuição. Essa escolha não se deu apenas por razões econômicas, mas também como estratégia de saúde pública e de combate ao narcotráfico. A experiência uruguaia, portanto, tornou-se referência internacional ao estruturar um modelo regulatório que alia arrecadação fiscal, redução da criminalidade e ampliação do acesso da população a produtos seguros.

Em 2013, com a aprovação da Lei nº 19.172, o Uruguai legalizou a produção, distribuição e consumo de *cannabis* sob rígido controle estatal. De acordo com Hernández e Sotelo (2019), a regulação uruguaia teve como princípio central a soberania do Estado sobre todo o ciclo produtivo, cabendo ao Instituto de *Regulación y Control del Cannabis* (IRCCA) organizar licitações para cultivo, supervisionar farmácias autorizadas e controlar a quantidade de *cannabis* adquirida por usuário.

Autores como Sloan (2014) destacam que a política tributária foi pensada em termos de moderação, evitando a imposição de altas alíquotas que pudessem estimular a permanência do mercado ilegal. Assim, diferentemente de modelos como o do Colorado, que priorizam a arrecadação, o Uruguai privilegiou a sustentabilidade do mercado formal, apostando em preços acessíveis e impostos reduzidos.

A lógica adotada pelo governo uruguaio foi a de que a arrecadação tributária, embora relevante, deveria estar subordinada ao objetivo maior de desarticular o narcotráfico. Kilmer (2014) argumenta que essa opção buscou atrair o consumidor para o mercado regulado, por meio da garantia de preços competitivos e da oferta de produtos fiscalizados, sem priorizar a geração imediata de grandes receitas.

Do ponto de vista regulatório, o modelo uruguaio prevê três formas legais de acesso à *cannabis*: (i) cultivo doméstico limitado a seis plantas por domicílio; (ii) clubes canábicos que funcionam como cooperativas com até 45 membros; (iii) compra em farmácias licenciadas com limite mensal de 40 gramas por pessoa. Para

Caulkins e Kilmer (2016), essa estrutura multifacetada permite equilibrar liberdade individual, controle estatal e inclusão social.

A tributação incidente sobre a *cannabis* no Uruguai ocorre principalmente por meio do Imposto ao Valor Agregado (IVA) e de taxas administrativas ligadas ao registro e fiscalização. Svarre e Zarete (2020) ressaltam que, ao optar por uma tributação moderada, o governo abriu mão de receitas expressivas no curto prazo, mas assegurou a competitividade do mercado legal.

Outro aspecto crucial é a transparência na utilização das receitas. Segundo Walsh e Ramsey (2015), os recursos provenientes da *cannabis* foram direcionados prioritariamente para programas de saúde pública e prevenção do consumo problemático, o que reforçou a legitimidade social do modelo.

Apesar dos avanços, a experiência uruguaia não está isenta de desafios. Sloan (2014) aponta problemas como a lentidão na expansão da rede de farmácias autorizadas, o que ainda limita o acesso da população, e a dificuldade de competir com o mercado ilegal em áreas fronteiriças.

Além disso, a regulação uruguaia enfrenta críticas em relação à burocracia excessiva do registro de usuários e clubes, o que acaba gerando barreiras à adesão plena ao sistema legal. Para Hernández e Sotelo (2019), esses obstáculos demonstram que o controle estatal absoluto exige constante adaptação e inovação normativa.

Do ponto de vista fiscal, os resultados indicam que, embora a arrecadação não seja tão expressiva quanto em outros países, houve redução significativa do mercado ilegal e um avanço na formalização econômica. Kilmer (2014) enfatiza que esse equilíbrio entre arrecadação moderada e controle social representa uma escolha deliberada de política pública.

A experiência uruguaia também se destaca pela ênfase na saúde pública. O governo vinculou o acesso legal a campanhas educativas e a pesquisas sobre o impacto do consumo, buscando conciliar arrecadação com políticas de redução de danos. Como observa Room (2014), esse enfoque integra o uso da *cannabis* a uma lógica de saúde coletiva, e não apenas de mercado.

Em síntese, o modelo tributário e regulatório do Uruguai se diferencia por priorizar a formalização e o controle estatal sobre a maximização da receita. Essa escolha revela uma perspectiva pragmática: utilizar a tributação como ferramenta de indução ao consumo legal e de enfraquecimento do narcotráfico, e não como mero

instrumento arrecadatário.

A análise de Sloan (2014), Kilmer (2014) e Hernández e Sotelo (2019) demonstra que o Uruguai conseguiu estabelecer um marco regulatório inovador, ainda que marcado por limitações estruturais e operacionais. O caso uruguaio ensina que a tributação da *cannabis*, para ser eficaz, deve equilibrar aspectos fiscais, sociais e sanitários.

Portanto, a política tributária e regulatória uruguaia oferece lições valiosas para países como o Brasil: a tributação deve ser moderada, o Estado deve assumir papel ativo na regulação e as receitas devem ser vinculadas a políticas públicas de saúde e prevenção. Esse equilíbrio constitui a essência de um modelo sustentável, socialmente legítimo e fiscalmente responsável.

3.3 O modelo tributário da Califórnia e suas lições econômicas e fiscais

O modelo tributário adotado pela Califórnia após a legalização da *cannabis* se consolidou como um dos mais relevantes do mundo, tanto por sua estrutura arrecadatária quanto pelas lições econômicas e fiscais que oferece. Desde 2018, o estado implementa um sistema que combina impostos sobre cultivo, venda no atacado e venda no varejo, além de uma taxa especial denominada *excise tax*. Esse modelo tem como objetivo não apenas arrecadar recursos, mas também regular o mercado, desestimular o comércio ilegal e destinar parte das receitas a políticas públicas.

Toda a arrecadação é depositada no Fundo de Impostos sobre a Maconha da Califórnia e distribuída em três etapas: primeiro para custos de agências reguladoras, depois para programas específicos (como pesquisas universitárias e reinvestimento comunitário) e, por fim, os recursos restantes são direcionados para contas de educação juvenil, restauração ambiental e aplicação da lei (Los Angeles, 2025).

De acordo com Souza (2023b), o sucesso californiano se deve à estrutura progressiva e multifásica da tributação, que assegura arrecadação em todas as etapas da cadeia produtiva. A existência de uma taxação tripla que incide sobre produtores, distribuidores e consumidores possibilita ao estado diversificar as fontes de receita e garantir maior controle econômico do setor.

A Califórnia é reconhecida como uma das experiências mais bem-sucedidas

do mundo em termos de tributação e regulação da *cannabis* legal. Desde a aprovação da *Proposition* 64 em 2016, o estado desenvolveu um sistema fiscal sólido baseado em três pilares: imposto sobre cultivo, imposto sobre vendas e imposto sobre consumo (*excise tax*), que incidem em etapas distintas da cadeia produtiva (Caulkins; Kilmer; Kleiman, 2016). Essa estrutura permitiu ao estado consolidar-se como líder na arrecadação de tributos vinculados ao setor.

Em 2018, a arrecadação anual da Califórnia com o mercado de *cannabis* ultrapassou US\$ 777 milhões, resultado da soma entre o imposto sobre cultivo e o imposto sobre vendas (Wheeler, 2020). O dado reflete o impacto positivo da formalização do setor e o potencial do modelo tributário como instrumento de política econômica voltada à legalidade e à geração de receitas públicas.

Em 2020 o estado já se aproximava de US\$ 1 bilhão em impostos arrecadados, consolidando um crescimento anual médio de cerca de 25% desde o início da legalização. O aumento das receitas foi acompanhado por investimentos em controle, fiscalização e transparência, garantindo a confiabilidade do sistema tributário (Wheeler, 2020).

No terceiro trimestre de 2023, conforme Bernard (2024), a arrecadação atingiu US\$ 250 milhões apenas nesse período, sendo a maior parte proveniente do imposto sobre vendas e consumo. Isso demonstra a estabilidade do mercado legal e a efetividade do modelo fiscal californiano, mesmo diante da concorrência do mercado ilegal.

Segundo Campos (2023), os estados norte-americanos arrecadaram juntos em torno de US\$ 3 bilhões em tributos relacionados à *cannabis* desde a legalização, sendo a Califórnia responsável por aproximadamente um terço desse valor total.

Esses resultados evidenciam que o modelo tributário californiano tem relevância não apenas local, mas também como referência internacional em gestão fiscal moderna.

Segundo Day (2025), mesmo com o ajuste das alíquotas para manter a competitividade do setor regulado diante da queda dos preços, o estado arrecadou US\$ 500 milhões em impostos apenas nos dois primeiros trimestres de 2025. Essa *performance* confirma o equilíbrio entre arrecadação e sustentabilidade econômica.

O sistema tributário da Califórnia também se destaca por sua destinação social das receitas, voltada a programas de saúde pública, educação, prevenção de dependência química e reinvestimento em comunidades afetadas pela

criminalização da maconha (Bernard, 2024). Tal estratégia reflete o conceito de tributação extrafiscal defendido por Torres (2019) que vê o tributo como mecanismo de redistribuição e justiça social.

Outro aspecto essencial do modelo californiano é a integração tecnológica no processo de arrecadação. A implementação de sistemas digitais para rastrear a produção e as vendas de *cannabis* reduziu significativamente a evasão fiscal e fortaleceu o controle estatal (Hall *et al.*, 2023). Essa inovação tecnológica é frequentemente citada como exemplo de governança fiscal eficiente.

O equilíbrio entre arrecadação e regulação é central no modelo californiano. Segundo Hansen *et al.* (2020), o estado conseguiu ajustar as alíquotas de modo a reduzir o mercado ilegal e promover a formalização, algo que outros estados e países ainda enfrentam dificuldades em alcançar. A política fiscal flexível, ajustável conforme o comportamento do mercado, é um dos pilares do sucesso do sistema.

O impacto do modelo tributário vai além da arrecadação. Ele gerou novas oportunidades de emprego, aumento de investimentos e crescimento do setor agrícola e farmacêutico, fortalecendo a economia californiana (Caulkins; Kilmer, 2016). O caso exemplifica a aplicação prática do princípio de que a tributação pode ser instrumento de desenvolvimento econômico sustentável.

A Tabela 1 a seguir apresenta uma síntese da evolução da arrecadação tributária com a *cannabis* legalizada na Califórnia entre 2018 e 2025, considerando as fontes oficiais e jornalísticas disponíveis.

Tabela 1 – Arrecadação com *cannabis* legal na Califórnia (2018-2025)

Ano Fiscal	Receita com Cultivo (US\$ mi)	Receita com Vendas (US\$ mi)	Receita Total (US\$ mi)
2018	300	477	777
2020	420	530	950
2023 (3º tri)	110	140	250
2025 (1º sem.)	230	270	500

Fonte: Elaboração própria (2025)

Nota: Os dados apresentados na Tabela 1 foram compilados a partir de informações publicadas por Wheeler (2020), Bernard (2024) e Day (2025), que reproduzem relatórios do *California Department of Tax and Fee Administration* (CDTFA).

Quando não especificadas, as parcelas por tipo de imposto, os valores referentes à “Receita com Cultivo” e “Receita com Vendas” foram estimados proporcionalmente, tomando-se como base o modelo fiscal californiano, no qual aproximadamente 40% da arrecadação advém do cultivo e 60% das vendas e consumo final.

Os dados revelam uma trajetória de crescimento contínuo e sustentável. Entre

2018 e 2025, a arrecadação cresceu mais de 60%, demonstrando a maturidade econômica do setor (Wheeler, 2020). Essa estabilidade tributária é um indicativo de boa governança fiscal e da capacidade de o Estado responder às variações do mercado.

Em termos de lições econômicas e fiscais, o modelo californiano mostra que é possível conciliar arrecadação, desenvolvimento e justiça social. Conforme Torres (2019), o papel do tributo moderno deve ser o de financiar políticas públicas que reduzam desigualdades e promovam o bem-estar coletivo, princípio observado na destinação dos recursos da *cannabis*.

Por fim, a experiência da Califórnia oferece lições valiosas para o Brasil e outros países emergentes. Ao legalizar e tributar de forma eficiente, o estado norte-americano demonstra que um sistema fiscal bem estruturado pode ser fonte de prosperidade econômica e inclusão social, transformando antigas práticas de repressão em políticas públicas sustentáveis (Hall *et al.*, 2023).

3.4 Lições comparadas: aspectos positivos e negativos de ambos os modelos

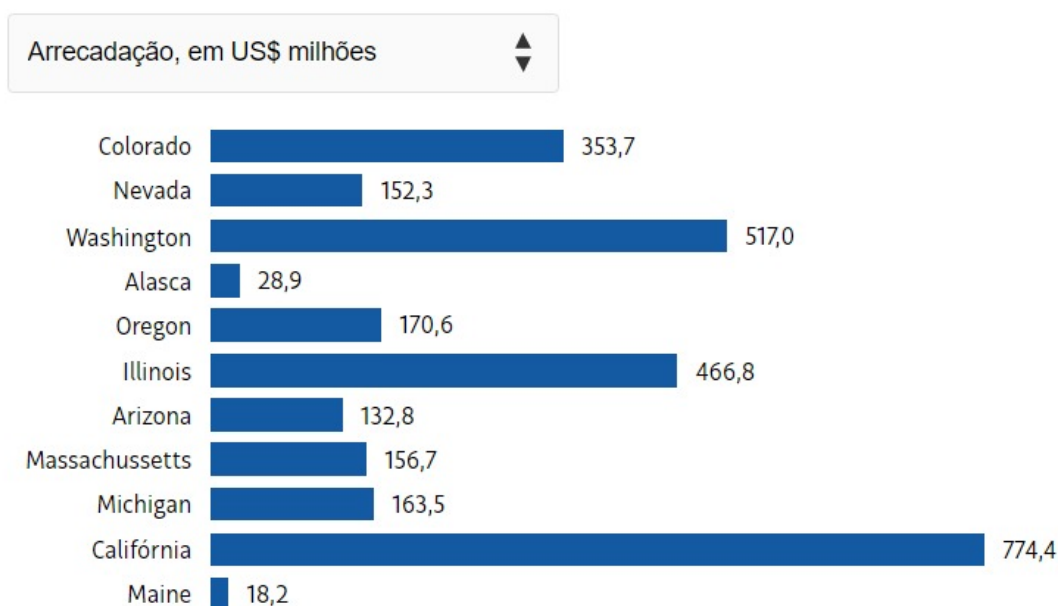
A análise comparada dos modelos internacionais de tributação da *cannabis* revela como diferentes estratégias fiscais moldam o desenvolvimento econômico, social e sanitário desse setor. Países como Estados Unidos, Canadá, Uruguai e nações europeias representam paradigmas de políticas com resultados diversos, oferecendo importantes lições para o Brasil que ainda discute a regulamentação e a possibilidade de tributação sobre a produção e consumo de produtos à base de *cannabis*.

Nos Estados Unidos, a legalização em diversos estados impulsionou um mercado bilionário. Segundo Campos (2023), o país arrecadou mais de US\$ 3 bilhões em impostos apenas com a maconha recreativa, um reflexo direto da consolidação de um setor que gera empregos, atrai investimentos e movimentam economias locais. Esse é um dos aspectos positivos mais notáveis: a formalização da cadeia produtiva e a geração de receita pública que pode ser reinvestida em saúde, segurança e educação.

A Califórnia é o estado norte-americano que apresenta o maior volume de arrecadação absoluta com a tributação da *cannabis*, alcançando cerca de US\$ 774

milhões. Contudo, esse montante representa apenas 0,3% do total das receitas estaduais. Em contrapartida, no Colorado e em Nevada, a participação dos tributos sobre a droga é proporcionalmente mais expressiva, correspondendo a 1,7% da arrecadação, o índice mais alto do país. Já em outros estados, como Washington, Alasca e Oregon, o percentual também é relevante, superando a marca de 1%, conforme a figura abaixo:

Figura 9 – Arrecadação



Fonte: Campos (2023)

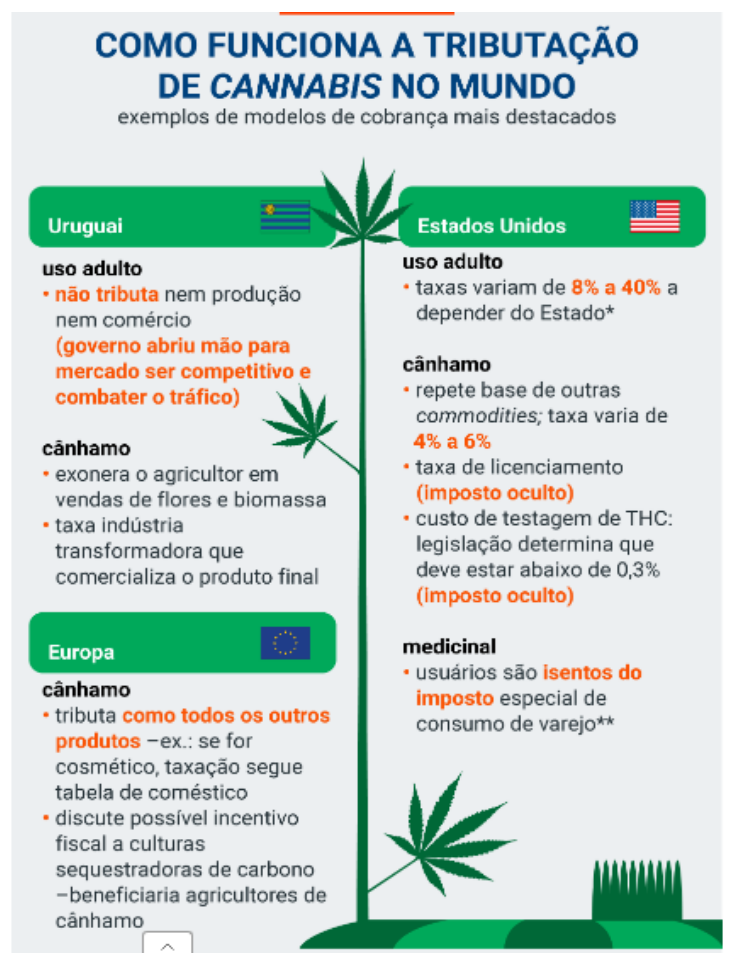
Contudo, há também desafios. Krepp (2023) aponta que a falta de uniformidade tributária entre os estados norte-americanos gera distorções econômicas. Na Califórnia, onde os impostos podem chegar a 40%, muitos produtores e consumidores migraram novamente para o mercado ilegal, tornando o excesso tributário um fator de desestímulo à formalização. Assim, o modelo norte-americano evidencia que, embora o potencial arrecadatório seja expressivo, o equilíbrio fiscal é essencial para evitar a evasão e o colapso de pequenas empresas do setor.

O modelo canadense, por sua vez, destaca-se pela sofisticação técnica. A tributação é baseada no teor de tetrahidrocanabinol (THC), principal componente psicoativo da planta, o que reflete uma tentativa de alinhar a política fiscal à lógica sanitária. Krepp (2023) observa que, ao mesmo tempo em que a taxa eleva sobre produtos com THC limita o acesso dos pacientes que necessitam da *cannabis*

medicinal, a isenção do canabidiol (CBD) tem efeito social positivo, ao reconhecer seu papel terapêutico e evitar sobrecarga financeira aos usuários.

A figura a seguir demonstra como funciona a tributação:

Figura 10 - Exemplos de tributação da *cannabis* no mundo

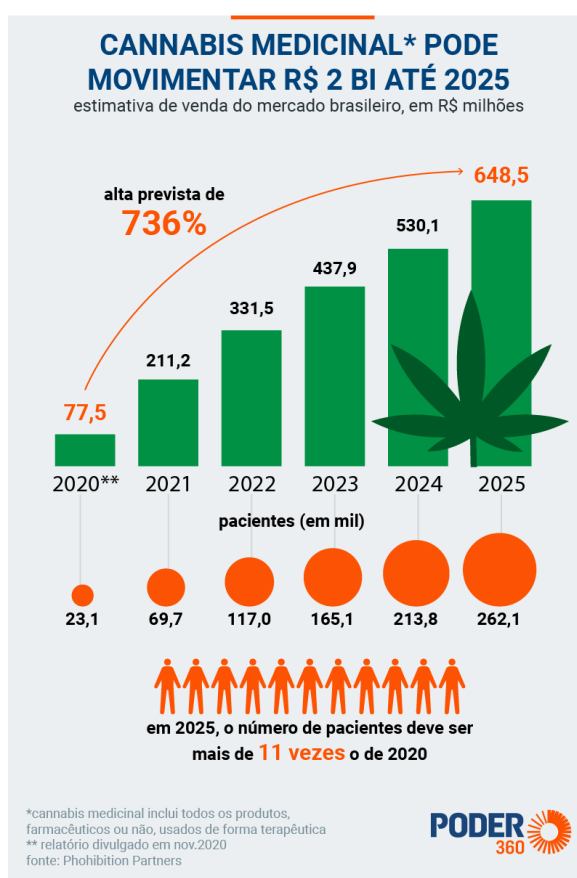


Fonte: Krepp (2023)

No Uruguai, o Estado optou por priorizar a saúde pública e o combate ao narcotráfico em detrimento da arrecadação. Como salienta Krepp (2023), o país isentou de impostos a *cannabis* de uso recreativo, buscando competir diretamente com o mercado ilegal e reduzir a violência. Essa estratégia teve efeitos sociais positivos, como a diminuição da criminalidade relacionada às drogas, mas também limitou o potencial arrecadatório e a autonomia financeira da política pública, mostrando que a desoneração pode ter custos fiscais significativos.

A experiência europeia, especialmente em países como Alemanha e Portugal, mostra uma postura mais cautelosa. Campos (2023) observa que a Europa ainda carece de políticas fiscais integradas e incentivos à produção de cânhamo industrial, embora este tenha grande potencial ambiental e econômico. A falta de harmonização tributária dificulta a consolidação de um mercado europeu competitivo, demonstrando que a ausência de políticas fiscais claras também representa um aspecto negativo.

Figura 11 - *Cannabis* medicinal



Fonte: Campos (2023)

Segundo o Anuário de Mercado da consultoria Kaya Mind, apresentado durante o *Cannabis Business Hub*, o mercado relacionado à *cannabis* no Brasil atingiu R\$ 967,18 milhões em 2025, um crescimento expressivo de 11,2% sobre o ano anterior. No entanto, o avanço mais significativo vem da *cannabis* medicinal, segmento que já movimenta R\$ 850 milhões e tem potencial de crescimento explosivo. Houve um aumento de 56% no número de pacientes tratados com *cannabis*, que em 2024 chegou a 672 mil pessoas. Isso demonstra a demanda

reprimida e a força deste nicho, que poderá movimentar até R\$ 9,5 bilhões com uma melhor regulação e acesso (Forbes, 2025).

Olhando para o futuro, o estudo aponta para um potencial transformador muito maior, estimando que o mercado total de *cannabis* (medicinal, adulto e industrial) poderá alcançar a marca de R\$ 26 bilhões. Desse total, destaca-se o potencial do cânhamo industrial, com projeção de R\$ 4,5 bilhões em movimentação e a capacidade de gerar cerca de 226 mil novos empregos (Forbes, 2025).

Este cenário otimista é sustentado pela expectativa de um novo marco regulatório até março de 2026 que deve destravar investimentos institucionais e consolidar um ambiente mais seguro para o setor. A combinação entre a sólida base agrícola do país, o avanço regulatório e a mudança cultural em relação ao consumo posiciona a *cannabis* como uma nova e promissora fronteira econômica para o Brasil (Forbes, 2025).

Um aspecto positivo recorrente em todos os modelos é a capacidade de gerar receita fiscal e empregos formais. Segundo Rocha (2024), em estados americanos como Colorado e Nevada, parte significativa dos impostos sobre a *cannabis* é destinada a programas de educação e infraestrutura, o que contribui para a aceitação social da política de legalização. No entanto, estudos como o de Barros (2018) destacam que a alta carga tributária pode comprometer o equilíbrio entre o objetivo arrecadatário e o propósito social da legalização.

No caso canadense, outro ponto positivo é o rigor na rastreabilidade e controle da produção, o que aumenta a confiança dos consumidores e facilita a fiscalização tributária. Entretanto, autores como Rocha (2024) alertam que o excesso de regulação encarece a operação e reduz a competitividade de pequenas empresas, concentrando o mercado em grandes corporações.

O modelo uruguaio, ainda que de baixa arrecadação, é frequentemente citado como exemplo de política de segurança pública bem-sucedida. Ao enfraquecer o mercado ilícito, conseguiu reduzir significativamente os índices de criminalidade relacionados às drogas. Porém, como observam Berman e Andrade (2022), a ausência de uma estrutura fiscal robusta comprometeu o financiamento de campanhas educativas e de programas de prevenção.

A Europa, com destaque para a Alemanha e o Reino Unido, tem demonstrado uma tendência a tratar a *cannabis* medicinal como produto farmacêutico, o que impõe tributação mais baixa e controle sanitário rigoroso. Krepp (2023) destaca que

a União Europeia ainda precisa alinhar seus objetivos ambientais e econômicos com o potencial do cânhamo que pode ser usado na indústria têxtil, cosmética e de biocombustíveis. Essa sinergia, se bem explorada, pode transformar o cânhamo em uma nova fonte de receita sustentável.

Para o Brasil, as lições comparadas indicam que o equilíbrio entre arrecadação e acesso deve ser a premissa central. Um modelo excessivamente tributário, como o californiano, poderia inviabilizar o setor nascente. Por outro lado, a ausência de tributação, como no Uruguai, poderia comprometer a sustentabilidade das políticas públicas.

Segundo Krepp (2023), a melhor alternativa seria uma tributação diferenciada por finalidade, com menor incidência sobre medicamentos e cânhamo industrial e maior incidência sobre produtos recreativos de alto teor de THC. Esse modelo híbrido permitiria uma arrecadação eficiente sem comprometer o acesso dos pacientes nem a competitividade das empresas nacionais.

Outros autores corroboram essa visão. Pezzette (2025) defende que a tributação progressiva, conforme a concentração de THC, favorece a justiça fiscal e reduz o consumo problemático. Já Scardoelli (2025) aponta que incentivos fiscais para o cultivo sustentável da *cannabis* poderiam alinhar a arrecadação às metas ambientais e sociais.

Em termos de impacto econômico, Soares (2021) enfatiza que o mercado medicinal pode representar uma nova fronteira para a economia brasileira, desde que as políticas fiscais sejam claras e estimulantes. A regularização e tributação da *cannabis* têm potencial de formalizar cadeias produtivas, reduzir a dependência de importações de medicamentos e promover a inovação científica nacional.

No entanto, há riscos de distorção de mercado. Campos (2023) observa que, nos EUA, muitos pequenos produtores foram eliminados devido ao acúmulo de impostos e à concorrência com grandes empresas, gerando concentração econômica e desigualdade regional. Esse fenômeno serve de alerta ao Brasil que deve adotar políticas de proteção e incentivo às pequenas e médias empresas do setor.

Em síntese, as lições internacionais mostram que o sucesso de um modelo de tributação da *cannabis* depende da capacidade de equilibrar três dimensões: arrecadatória, social e sanitária. A tributação deve ser suficiente para gerar receita, mas sem inviabilizar a cadeia produtiva ou restringir o acesso ao uso medicinal.

Portanto, o Brasil pode aprender com experiências externas compostas por uma tributação bem calibrada que pode transformar a *cannabis* em vetor de desenvolvimento sustentável, desde que acompanhada de políticas públicas de saúde, educação e inovação tecnológica. Assim, a tributação do “invisível” se tornaria não apenas uma fonte de arrecadação, mas também um instrumento de justiça fiscal e social.

3.5 Indicadores de arrecadação, consumo e controle estatal

A análise dos indicadores de arrecadação, consumo e controle estatal da *cannabis* é fundamental para compreender o impacto econômico e social da regulamentação e tributação dessa cadeia produtiva. A experiência internacional demonstra que a criação de métricas precisas de monitoramento fiscal e sanitário é essencial para o sucesso de políticas públicas voltadas à legalização e tributação do setor.

Nos Estados Unidos, onde a *cannabis* é legalizada em diversos estados, os indicadores de arrecadação alcançaram níveis expressivos. De acordo com o relatório da *Marijuana Policy Project* (2025), a receita total de impostos arrecadada pela venda de *cannabis* legal ultrapassou US\$ 15 bilhões desde 2014, com Colorado, Califórnia e Illinois liderando o *ranking*. O Colorado, por exemplo, acumulou mais de US\$ 2,3 bilhões em arrecadação tributária desde a legalização, revertendo parte desses recursos para áreas de saúde, educação e infraestrutura pública.

Segundo Fischer *et al.* (2019), o sucesso arrecadatário desses estados está diretamente relacionado à criação de sistemas de rastreabilidade e fiscalização digital que permitem acompanhar a produção e a comercialização em tempo real. Essa integração tecnológica não apenas reduz a evasão fiscal, mas também fortalece o controle sanitário e a transparência das transações comerciais.

No Canadá, os indicadores oficiais publicados pelo *Statistics Canada* (2023) apontam que as vendas de *cannabis* legal superaram 4 bilhões de dólares canadenses em 2022, representando um crescimento de 17% em relação ao ano anterior. O país estabeleceu um modelo híbrido de arrecadação, combinando imposto federal e provincial com um sistema de monitoramento chamado *Cannabis Tracking System*, responsável por registrar todas as transações da cadeia produtiva,

desde o cultivo até o consumo final.

Para Krepp (2023), o modelo canadense destaca-se por equilibrar a arrecadação com o controle estatal, utilizando indicadores técnicos de consumo, concentração de THC e distribuição por categoria de produto. Isso permite que o governo ajuste as alíquotas conforme o impacto social e o teor psicoativo das substâncias.

O Uruguai, pioneiro na América do Sul, apresenta um modelo diferenciado. Segundo relatório do *Instituto de Regulación y Control del Cannabis*, o país mantém rígido controle estatal sobre a produção e a distribuição, limitando o consumo a residentes cadastrados e fiscalizando toda a cadeia (IRCCA, 2022). Embora o potencial arrecadatório seja menor em comparação com o modelo norte-americano, o Uruguai obteve sucesso na redução do mercado ilícito, um indicador de relevância social e de segurança pública.

Em contrapartida, o modelo europeu ainda apresenta fragilidades. De acordo com o *European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction*, países como Alemanha e Portugal avançaram na regulamentação medicinal, mas carecem de sistemas integrados de indicadores fiscais e de consumo (EMCDDA, 2023). Essa ausência dificulta a mensuração precisa dos impactos econômicos e sociais, o que limita a eficiência da política pública.

No Brasil, a ausência de um marco regulatório específico para a *cannabis* impede a geração de indicadores consistentes. Segundo Soares (2021), se o país regulamentasse a produção medicinal, o setor poderia movimentar até R\$ 2 bilhões por ano, gerando empregos e fortalecendo a arrecadação tributária.

Essa projeção reforça a necessidade de criar mecanismos de controle e fiscalização que garantam a rastreabilidade dos produtos e a segurança dos consumidores.

A experiência internacional demonstra que o sucesso da tributação da *cannabis* depende da capacidade estatal de desenvolver sistemas de monitoramento integrados. Para Nascimento (2023), o controle eficiente requer o uso de tecnologias como *blockchain*, inteligência artificial e *big data*, que permitem auditar o ciclo completo da *cannabis*, isto é, da semente à venda, com transparência e eficiência.

A arrecadação proveniente da *cannabis* legalizada tem se mostrado uma importante fonte de receita para políticas públicas. Segundo o *Tax Foundation*

(2023), apenas em 2022, os estados norte-americanos arrecadaram cerca de US\$ 3 bilhões em impostos relacionados à *cannabis*. Essa receita tem sido direcionada a programas de saúde mental, prevenção de dependência e educação pública, tornando-se um indicador de impacto social positivo.

No entanto, o excesso de carga tributária pode gerar o efeito inverso. Segundo Caulkins e Kilmer (2016), quando a tributação ultrapassa 30% do preço final, o consumidor tende a recorrer ao mercado ilegal, reduzindo a arrecadação e aumentando o risco de consumo de produtos não regulamentados. Esse fenômeno foi observado na Califórnia e no Oregon, em contextos nos quais a elevada tributação impactou negativamente a competitividade do mercado legal.

No campo do consumo, os indicadores apontam para um crescimento constante. De acordo com Gouveia *et al.* (2021), estima-se que mais de 200 milhões de pessoas utilizem *cannabis* regularmente em todo o mundo, sendo que 60% desse consumo ocorre em países com algum nível de legalização. Esse aumento reflete uma mudança cultural e econômica, mas exige maior capacidade de fiscalização e investimento em campanhas educativas.

O controle estatal, portanto, deve ser entendido como elemento essencial da política de legalização. Segundo Kilmer (2014), a regulação bem-sucedida depende de um tripé formado por monitoramento contínuo, transparência na arrecadação e reinvestimento social. O caso do Colorado, que destina parte dos tributos à educação e infraestrutura, é frequentemente citado como exemplo de política redistributiva eficaz.

Outro aspecto relevante é o controle sanitário. Conforme estudos da *World Health Organization*, países que legalizaram a *cannabis* sob supervisão estatal reduziram a incidência de contaminação e adulteração nos produtos, promovendo maior segurança aos consumidores (WHO, 2020). Esse indicador de qualidade é frequentemente usado para justificar a regulamentação em países que ainda criminalizam o uso medicinal.

No Brasil, o controle estatal precisará conciliar três dimensões: fiscalização tributária, vigilância sanitária e regulação de mercado. Para Lima (2024), o desafio será equilibrar a arrecadação com políticas públicas que promovam inclusão produtiva e pesquisa científica, evitando que o setor fique concentrado em grandes conglomerados farmacêuticos.

Em termos de política fiscal, a experiência internacional sugere a adoção de

modelos híbridos. Krepp (2023) argumenta que o ideal seria um sistema de alíquotas variáveis conforme o teor de THC e o tipo de produto, acompanhado de mecanismos digitais de controle de estoque e comercialização. Essa abordagem permitiria ao Estado ajustar as políticas de forma dinâmica e responsiva aos indicadores econômicos e sociais.

Além da arrecadação direta, há impactos indiretos significativos. Segundo Silva, Lima e Teixeira (2016), a legalização contribui para a formalização de empregos, aumento do PIB regional e redução de gastos públicos com repressão policial. Tais indicadores reforçam a importância de compreender a *cannabis* não apenas como mercadoria, mas como instrumento de política econômica e social.

Em relação à transparência, o uso de plataformas digitais públicas é um fator determinante. O Canadá é um país que publica relatórios mensais com dados de vendas, consumo e tributação acessíveis à sociedade. Essa prática de *open data* fortalece a confiança pública e reduz os riscos de corrupção e má gestão dos recursos arrecadados.

No campo do consumo medicinal, o controle estatal é igualmente relevante. De acordo com Gouveia *et al.* (2021), o Brasil já possui experiência regulatória com o uso de canabidiol (CBD), mas ainda carece de indicadores epidemiológicos que mensurem o impacto terapêutico e econômico da *cannabis* medicinal. A ausência desses dados dificulta a formulação de políticas públicas e impede a previsão de receitas fiscais adequadas.

Os indicadores de consumo também estão diretamente ligados à elasticidade da demanda. Conforme estudo de Caulkins e Kilmer (2016), o consumo de *cannabis* tende a responder mais a variações de disponibilidade e percepção social do que ao preço. Isso indica que o controle estatal deve priorizar campanhas educativas e de conscientização, em vez de políticas exclusivamente repressivas.

Por fim, o caso uruguaio mostra que o controle estatal direto pode ser eficiente, desde que acompanhado de mecanismos de transparência e regulação. Segundo o *Instituto de Regulación y Control del Cannabis*, o país conseguiu reduzir o mercado ilegal de 60% para menos de 15% em cinco anos, um indicador expressivo de sucesso social (Uruguai, 2022). Ainda assim, a limitação da produção e o baixo investimento em inovação restringem o potencial arrecadatário.

Em síntese, os indicadores de arrecadação, consumo e controle estatal revelam que o sucesso de uma política de tributação da *cannabis* depende do

equilíbrio entre liberdade econômica e regulação pública. O Brasil, ao construir seu modelo, deverá observar a importância de bases de dados confiáveis, sistemas digitais de rastreabilidade e políticas de destinação social dos tributos arrecadados.

3.6 Estudos econômicos sobre elasticidade, mercado legal e mercado ilegal

A análise econômica dos mercados de produtos à base de *cannabis*, tanto legais quanto ilegais, frequentemente se apoia no conceito de elasticidade-preço da demanda, isto é, na medida em que variações no preço afetam a quantidade consumida. Em mercados regulados ou ilegais, a elasticidade indica o grau de resposta dos consumidores a alterações de preço ou de risco associado à aquisição. Estudos prévios mostram que a demanda por *cannabis* tende a ser relativamente inelástica (ou seja, não tão sensível a variações de preço) em muitos contextos, significando assim que mudanças de preço provocam apenas pequenas alterações no consumo (Davis; Geisler; Nichols, 2016).

Entretanto, nem todos os segmentos do mercado se comportam da mesma forma. Outra dimensão importante diz respeito à substituíbilidade entre mercado legal e mercado ilegal, estando relacionada ao fato de consumidores mudarem de fonte (ilegal para legal ou vice-versa) em função de preço, disponibilidade, risco ou qualidade. Um estudo de Amlung *et al.* (2019) sobre mercados nos EUA constatou que tanto o produto legal quanto o ilegal apresentavam elasticidade cruzada positiva (indicando substituição). O trabalho evidenciou ainda que a presença de uma alternativa legal tinha efeito mais forte sobre a elasticidade do produto ilegal do que o contrário.

No estudo citado, os pesquisadores utilizaram uma *Marijuana Purchase Task* (MPT) comportamental, em que usuários estimavam seu consumo à medida que o preço variava, tanto para fontes legais quanto ilegais. Os autores encontraram que, quando o preço do produto legal aumentava, o consumo do ilegal também aumentava (substituição), mas o aumento na elasticidade do ilegal foi maior do que o impacto recíproco para o produto legal (Amlung *et al.*, 2019).

Esse resultado é relevante para o debate tributário e arrecadatário: se o mercado legal pratica preços muito elevados (devido a impostos ou regulamentos) em comparação ao mercado ilegal, há risco de migração de consumidores para o mercado paralelo, comprometendo a arrecadação e favorecendo atores informais.

Logo, a definição de preço, tributos e regimes regulatórios precisa considerar o impacto sobre a competitividade da oferta legal frente ao mercado ilegal.

Outro conjunto de estudos mostra que, embora a elasticidade da demanda por *cannabis* seja geralmente baixa (ou seja, insensível), há variações conforme grupos de usuários, qualidade/potência do produto, faixa de preço e contexto regulatório. Por exemplo, em uma meta-análise, estimou-se a elasticidade entre $-0,1$ e $-0,8$, com média próxima de $-0,5$ em alguns estudos (Davis; Geisler; Nichols, 2016).

Quando o produto se torna mais caro ou de menor qualidade legalmente, alguns consumidores mais sensíveis ao preço ou ao risco podem migrar para o mercado ilegal ou reduzir consumo, enquanto usuários habituais ou dependentes podem responder pouco. Nesse sentido, Donnan *et al.* (2022) assinalam que usuários iniciantes costumam ter maior elasticidade (com comportamento mais sensível a preço) do que usuários experientes.

No que se refere ao mercado ilegal, o preço incorpora não só os custos de produção/transporte, mas também os custos associados ao risco de detecção, penalização e repressão. Assim, sob regimes proibicionistas, estes custos tendem a elevar o preço ao consumidor legalmente proibido. Isso implica que a elasticidade pode ser diferente e que o próprio preço ilegal pode ser mais elevado do que sob mercado legal competitivo. O clássico estudo de Saffer (1995) revela que o modelo oferta-demanda aplicado a drogas ilícitas deve incorporar o custo de repressão e risco.

Na transição para um mercado legal ou regulado, a dinâmica muda: estudos recentes sugerem que, após a legalização, a elasticidade da demanda regulada pode aumentar (tornando-se mais sensível ao preço) devido à maior competição, transparência e concorrência com o mercado ilegal. Um estudo de Dodd, Colistro e Maillet (2025), em *British Columbia*, encontrou que uma queda de 10% no preço de *cannabis* regulada gerou cerca de 14% de aumento na quantidade comprada, isto é, uma elasticidade de aproximadamente $-1,4$.

Esse resultado indica que, em ambientes com mercado regulado e competição com o mercado ilegal, a sensibilidade ao preço pode ser bastante elevada. Para o Brasil, caso se venha a implementar um mercado legal mais amplo, essa evidência sugere que o desenho de tributos, preços e regulação influencia

fortemente o sucesso da migração do consumo para o setor regulado e, por consequência, a arrecadação tributária.

No contexto brasileiro, embora existam poucos estudos específicos de elasticidade para *cannabis*, relatórios projetam o tamanho do mercado legal/medicinal e alertam para o forte domínio do mercado ilegal. Nesse cenário, Law (2021) estima que o mercado brasileiro de *cannabis* medicinal poderia movimentar bilhões de reais em poucos anos, mas ressalta, contudo, que o mercado ilegal no país permanece forte.

Existe ainda o aspecto de substituição entre fontes: a presença de oferta legal de qualidade, com preço competitivo, pode diminuir a participação do mercado ilegal. O estudo de Amlung *et al.* (2019) encontrou que os consumidores tratavam o produto legal como “*commodity superior*” ao ilegal, ou seja, preferiam o legal, mas o comportamento dependia do preço relativo entre ambos.

Isso sugere que, para maximizar a migração para o mercado legal (e assim recuperar receita tributária que hoje é capturada pelo mercado informal), é essencial que o mercado regulado seja competitivo, bem regulado em termos de qualidade, com preço acessível e com tributação que não eleve excessivamente o preço aos consumidores finais.

No âmbito da política fiscal, os governos interessados em arrecadação derivada da legalização ou regulação de produtos à base de *cannabis* precisam levar em consideração que tributos (impostos, taxas) encarecem o produto legal, diminuem a elasticidade (ou seja, tornam o produto legal relativamente alto) e podem favorecer a persistência do mercado ilegal. A tributação ótima deve estar calibrada para evitar que o preço legal seja substancialmente maior do que o ilegal, a ponto de estimular a procura por este último.

Além disso, estudos sugerem que a elasticidade da demanda pode variar por qualidade/potência do produto. A investigação de Donnan *et al.* (2022) encontrou que o produto de maior qualidade/potência tinha maior elasticidade. Assim, consumidores desse segmento eram mais sensíveis a preço.

Essa heterogeneidade importa para o Brasil quando se refere a eventual mercado legal de *cannabis* ou de produtos à base de *cannabis*, considerando-se a existência de um segmento *premium* (potência elevada, qualidade certificada) que poderá responder de forma diferente a preço e tributação do que o segmento de

baixa qualidade ou produto genérico. Logo, a política tributária e regulatória poderá precisar segmentar ou hierarquizar.

É também relevante considerar o mercado ilegal não apenas em termos de preço, mas em termos de risco: o risco de detenção, penalização, transporte e distribuição ilegal contribui para o custo do bem no mercado paralelo e para a elasticidade da demanda. Quanto mais intenso o controle e repressão, maior o “prêmio de risco” embutido no preço, o que pode tornar o mercado ilegal menos competitivo em termos de preço. Por outro lado, não se pode esquecer que o mercado ilegal pode se adaptar, inovar ou reduzir custos de risco, mantendo-se viável.

Nesse sentido, a publicação de Ogrodnik *et al.* (2016) reforça que políticas puramente repressivas possuem custos elevados, efeitos limitados sobre consumo e mantêm o mercado ilegal fortemente ativo.

No desenho de arrecadação, a combinação entre elasticidade, substituição entre fontes legais e ilegais, competição de mercado e qualidade do produto cria um “efeito de triângulo” que deve ser considerado: (i) se o preço legal for competitivo, mais migração ocorrerá do mercado informal para o legal; (ii) se o preço legal for muito superior ao ilegal, parte da demanda continuará no mercado clandestino; (iii) quanto maior a elasticidade do mercado regulado, maior o impacto da variação de preço/tributação sobre consumo e, portanto, sobre arrecadação.

Sendo assim, para o Brasil, no que se refere à tributação do mercado legalizado ou semilegalizado de produtos à base de *cannabis*, os estudos de elasticidade indicam que a arrecadação será maximizada não apenas por aplicar altos impostos, mas por calibrar o preço final ao consumidor de modo a tornar a oferta legal atraente em comparação à oferta ilegal, algo ainda assim lucrativo para o Estado. Um preço final muito elevado pode gerar menor quantidade vendida no mercado legal, menor arrecadação e maior persistência do mercado ilícito.

Portanto, o arcabouço teórico e empírico disponível aponta que a elasticidade da demanda por *cannabis* é relativamente baixa em muitos contextos, mas pode aumentar em mercados regulados competitivos. Adicionalmente, a fonte de aquisição (legal *versus* ilegal) importa. Por isso, a tributação e regulação precisam levar em conta a substituíbilidade e a competição entre esses dois mercados para que a migração para o mercado legal ocorra e a arrecadação seja sustentada. A realidade brasileira demanda pesquisas empíricas próprias, mas deve considerar

sobretudo as evidências estrangeiras como guia para traçar cenários e modelos de arrecadação.

4 PANORAMA BRASILEIRO: PROJETOS DE LEI, REGULAMENTAÇÃO E DESAFIOS

O panorama brasileiro acerca da *cannabis* revela um campo marcado por avanços pontuais, grande controvérsia pública e significativa insegurança jurídica, elementos que dificultam a consolidação de um marco regulatório coerente com as transformações socioeconômicas contemporâneas e com as demandas emergentes relacionadas ao uso medicinal, industrial e potencialmente recreativo da planta.

Neste capítulo, busca-se apresentar uma visão abrangente da construção normativa nacional, destacando como a ausência de legislação clara contribui para a informalidade, a invisibilidade fiscal e a dificuldade de implantação de um modelo tributário eficiente. Com isso, pretende-se demonstrar que compreender o contexto regulatório é fundamental para analisar a viabilidade da tributação da *cannabis* no Brasil, uma vez que o ordenamento jurídico atual exerce influência direta sobre a estruturação da cadeia produtiva, a visibilidade econômica do setor e os mecanismos de controle estatal.

Inicialmente é abordado o histórico legislativo da *cannabis* no Brasil, recuperando o percurso que vai desde as primeiras normas de caráter proibicionista até os movimentos recentes de flexibilização parcial, especialmente nas áreas da saúde e da pesquisa científica. Esse resgate histórico permite compreender como a legislação penal, sanitária e administrativa configurou o cenário atual, ainda fragmentado e insuficiente para oferecer segurança normativa às diversas atividades relacionadas à planta.

Em seguida, o capítulo analisa os principais projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional, com destaque para o PL 399/2015, o PL 89/2023, o PL 5.511/2023 e outras proposições que visam regulamentar a produção, o cultivo, a comercialização e o acesso à *cannabis* em suas diferentes aplicações.

A análise desses textos legislativos permitirá identificar os pontos de convergência e divergência entre as propostas, evidenciando os caminhos possíveis e os impasses políticos para a construção de um marco regulatório equilibrado que considere aspectos econômicos, sanitários, sociais e fiscais.

Na sequência, serão examinadas as resoluções da Anvisa que atualmente disciplinam a importação, fabricação e comercialização de produtos à base de *cannabis*, destacando seus limites, alcances e efeitos práticos. Embora representem

importante avanço regulatório, essas normas ainda se mostram insuficientes para estruturar uma cadeia produtiva nacional, mantendo o Brasil dependente de importações custosas e impedindo a criação de um ambiente regulatório estável para investimentos internos.

O capítulo também discute as lacunas normativas e os desafios que dificultam a consolidação de um sistema regulatório eficiente. Serão apresentadas as principais ausências legislativas, os entraves políticos e institucionais, os impactos da morosidade legislativa e as barreiras impostas pela resistência social e por interpretações jurídicas restritivas. Essas lacunas tornam a política pública fragmentada e impedem que o Estado exerça controle abrangente sobre uma atividade econômica já existente na prática, mas ainda marginalizada sob o ponto de vista normativo.

Por fim, analisa-se o papel da política fiscal como instrumento de indução à formalização do mercado. A proposta é demonstrar como a tributação pode funcionar como mecanismo estruturante da cadeia da *cannabis*, oferecendo incentivos à legalização, ampliando a arrecadação e permitindo a visibilidade fiscal de um setor que historicamente opera na clandestinidade. A partir desse enquadramento, busca-se evidenciar que a construção de um modelo tributário eficiente depende não apenas da definição de fatos geradores e bases de cálculo, mas de um marco regulatório que reconheça a relevância econômica da *cannabis* e permita sua integração plena à ordem econômica constitucional.

4.1 Histórico legislativo sobre *cannabis* no Brasil

O histórico legislativo da *cannabis* no Brasil é marcado por mudanças significativas ao longo do século XX e início do XXI, refletindo transformações sociais, políticas de saúde pública e influências internacionais. Para compreender o atual cenário normativo, é necessário revisitar os marcos legais e discursivos que moldaram a percepção da *cannabis* como substância ilícita e que abriram espaço, nas últimas décadas, para seu uso medicinal e científico. Como destaca Fiore (2020), a criminalização da *cannabis* no Brasil foi menos resultado de evidências científicas e mais fruto de construções morais e pressões externas, especialmente do modelo proibicionista norte-americano.

A primeira legislação que tratou diretamente da *cannabis* no país remonta ao

Decreto nº 4.294/1921 que passou a controlar substâncias consideradas “entorpecentes”, seguindo convenções internacionais da época. No entanto, foi com o Decreto-Lei nº 891/1938 que a maconha foi formalmente incorporada ao rol de drogas proibidas no Brasil. Esse período coincide com políticas globais de proibição e discursos higienistas, como argumenta Rodrigues (2004) que analisou a influência da Liga das Nações e de acordos sanitários internacionais.

A Lei nº 6.368/1976 representou um marco na política de drogas brasileira, reforçando o caráter penal da posse, uso e tráfico. Segundo Carneiro (2009), essa legislação incorporou uma visão fortemente repressiva, na qual pouca distinção era feita entre usuário e traficante, contribuindo para o encarceramento massivo e para o aumento da marginalização social. Essa lógica permaneceu dominante até o início dos anos 2000, quando debates sobre políticas alternativas começaram a ganhar força.

Com a promulgação da Lei nº 11.343/2006, a atual Lei de Drogas, houve significativa mudança de orientação. Embora a norma tenha endurecido as penas para o tráfico, também deixou de prever pena privativa de liberdade para usuários, ainda que mantenha a criminalização da conduta. Como destaca Boiteux (2006), a lei trouxe avanços na abordagem do usuário, mas manteve um modelo proibicionista rígido que impede avanços regulatórios mais amplos.

No contexto da saúde, decisões judiciais começaram a impulsionar debates sobre o uso medicinal da *cannabis*. A partir de 2014, famílias passaram a acionar o Judiciário para garantir o direito de importar CBD para tratamento de epilepsias refratárias. Zuardi (2008), que é uma referência internacional no estudo da *cannabis* medicinal, aponta que esses casos judiciais aceleraram a mudança regulatória ao evidenciarem a eficácia terapêutica da substância.

Em 2015, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) retirou o CBD da lista de substâncias proibidas e passou a regulamentar sua importação mediante prescrição médica. Pouco depois, em 2016, também flexibilizou o acesso ao tetrahydrocannabinol (THC) para fins medicinais, sob controle rigoroso. Essas mudanças, segundo Labate e Rodrigues (2018), inauguraram um ciclo regulatório mais técnico e voltado para a saúde pública.

A regulamentação avançou ainda mais com a RDC nº 327/2019, que autorizou a fabricação e comercialização de produtos à base de *cannabis* no Brasil. Embora não permita o cultivo nacional, a norma abriu caminho para a entrada da

indústria farmacêutica no setor, ampliando o acesso e estimulando discussões econômicas e tributárias (Brasil, 2019).

Paralelamente, o Legislativo passou a discutir propostas de regulamentação mais ampla. O Projeto de Lei nº 399/2015, aprovado em Comissão Especial da Câmara, propõe o cultivo e a fabricação de produtos de *cannabis* para fins medicinais, industriais e veterinários. Para Oliveira e Almeida (2025), esse projeto de lei representa a tentativa mais madura de criar um mercado regulado, integrando saúde pública, desenvolvimento econômico e controle estatal.

Outros projetos surgiram posteriormente, como o PL 89/2023 e o PL 5.511/2023, que discutem desde regras para associações canábicas até parâmetros para o cultivo industrial (cânhamo). Esses projetos refletem o amadurecimento do debate público e o reconhecimento de que o atual modelo proibicionista apresenta falhas econômicas, fiscais e de saúde.

Apesar desses avanços, a legislação brasileira ainda apresenta grandes lacunas. Como argumenta Costa (2025), a ausência de regulamentação para cultivo nacional mantém o país dependente de importações caras, restringe o acesso de pacientes e impede o desenvolvimento de um mercado competitivo e transparente. Essa falta de normatividade afeta diretamente o potencial arrecadatário do Estado.

Outro ponto importante é a crescente atuação do Supremo Tribunal Federal (STF) na definição de temas relacionados ao uso pessoal da *cannabis*. O julgamento do Recurso Extraordinário nº 635.659 mudou o tratamento jurídico da posse para consumo.

No julgamento do RE 635.659/SP, com repercussão geral (Tema 506), o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade, sem redução de texto, do art. 28 da Lei nº 11.343/2006, para afastar toda e qualquer repercussão penal do porte de *cannabis sativa* para consumo pessoal, mantendo, contudo, o caráter ilícito extrapenal da conduta. A Corte entendeu que a atribuição de natureza penal às sanções previstas no dispositivo aprofunda a estigmatização do usuário e compromete a efetividade das políticas públicas de prevenção e tratamento, deslocando o enfoque da repressão penal para o campo da saúde pública. Foram preservadas as medidas de advertência e de comparecimento a programa ou curso educativo (incisos I e III do art. 28) a serem aplicadas em procedimento de natureza não penal, com apreensão da substância.

O Tribunal reafirmou que o tráfico de drogas permanece criminalizado nos

termos constitucionais e legais, fixando critérios objetivos para diferenciar usuário e traficante, com presunção relativa de uso pessoal até o limite de 40 gramas de *cannabis* ou seis plantas-fêmeas, válida até que o Congresso Nacional legisle sobre a matéria. O STF também estabeleceu diretrizes procedimentais para a atuação policial e judicial, com vistas à redução da discricionariedade e à humanização do tratamento estatal dispensado aos usuários.

Para Quadros e Figueiredo (2021), essa judicialização revela a dificuldade do Legislativo de atualizar o marco normativo frente às evidências científicas e às demandas sociais.

Portanto, o histórico legislativo sobre *cannabis* no Brasil demonstra um percurso que vai do proibicionismo rígido para uma abertura gradual, ainda limitada, marcada principalmente por avanços administrativos e decisões judiciais. A evolução normativa revela um campo em disputa, no qual convivem modelos repressivos e perspectivas regulatórias, especialmente no âmbito medicinal e industrial.

Esse panorama é essencial para compreender a discussão sobre tributação da *cannabis*, pois mostra que a construção de um mercado regulado, condição indispensável para a arrecadação, depende de um marco legislativo mais claro, eficaz e alinhado a experiências internacionais de sucesso.

4.2 Análise dos principais Projetos de Lei em tramitação (PL 399/2015, PL 89/2023, PL 5.511/2023, entre outros)

A discussão legislativa acerca da *cannabis* no Brasil tem se intensificado nos últimos anos, impulsionada pelo aumento das evidências científicas sobre seus potenciais usos medicinais e pela necessidade de modernização das políticas de drogas. Como destacam Calvate e Souza (2020), o país vive um processo de tensão entre o paradigma proibicionista vigente desde meados do século XX e a emergência de um modelo regulatório mais orientado pela saúde pública e pela proteção de direitos fundamentais. Nesse contexto, diversos projetos de lei vêm sendo apresentados no Congresso Nacional com o objetivo de regulamentar o cultivo, a produção e a comercialização de derivados da planta.

O PL 399/2015 é o mais consolidado e avançado no debate legislativo. Ele propõe regulamentar o cultivo da *cannabis* exclusivamente para fins medicinais, científicos e industriais, ficando proibido para uso recreativo. O projeto, segundo

Guarita (2024), busca harmonizar o ordenamento brasileiro com práticas adotadas internacionalmente, garantindo segurança jurídica para pacientes, profissionais de saúde e empresas autorizadas. A proposta também prevê mecanismos rígidos de controle, fiscalização e rastreabilidade, atendendo às diretrizes da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa).

A figura abaixo apresenta, de forma esquemática, as principais diretrizes do Projeto de Lei n.º 399/2015, destacando as regras propostas para o cultivo da *cannabis*, a produção e comercialização de medicamentos, o uso industrial do cânhamo e as normas relativas à importação e exportação de sementes, plantas e derivados.

Figura 12 - Principais Eixos do PL 399/2015: cultivo, medicamentos, cânhamo e comércio exterior do *cannabis*



Fonte: Nascimento (2021)

De acordo com Labate e Rodrigues (2018), o PL 399/2015 responde a uma demanda histórica de famílias e associações de pacientes que, diante da lentidão estatal, passaram a recorrer ao cultivo artesanal para garantir acesso à terapêutica

necessária para condições como: epilepsias refratárias, dores crônicas e transtornos neurodegenerativos. Os autores ressaltam que o projeto reconhece essas realidades e tenta construir uma alternativa regulatória que minimize riscos e promova o acesso seguro.

O projeto também prevê o licenciamento de empresas para cultivo em ambientes controlados, seguindo modelos já adotados no Canadá e em Israel. Para Cardoso, Ferreira e Varella (2023), essa previsão pode fomentar uma nova cadeia produtiva, gerar empregos formais e atrair investimentos em biotecnologia e agricultura de precisão. No entanto, os autores alertam para a necessidade de se evitar a concentração de mercado e assegurar que pequenos produtores e associações não sejam excluídos.

Outro ponto relevante é que o PL 399/2015 estabelece critérios objetivos para importação, industrialização e distribuição dos produtos, com forte presença técnica da Anvisa. Como destaca Guarita (2024), o protagonismo regulatório da agência é fundamental para garantir segurança sanitária e afastar narrativas políticas descoladas das evidências científicas.

Em 2023, novos projetos reforçaram a necessidade de ampliar o debate. O PL 89/2023, de autoria do senador Paulo Paim (PT-RS), institui a Política Nacional de Fornecimento Gratuito de Medicamentos Formulados de Derivado Vegetal à Base de Canabidiol, em associação com outras substâncias canabinoides, incluindo o tetrahydrocannabinol, nas unidades de saúde públicas e privadas conveniadas ao Sistema Único de Saúde (SUS).

O PL 4.776/2019, proposto pelo senador Flávio Arns (PSB-PR), dispõe sobre o uso da planta *cannabis* para fins medicinais e sobre a produção, controle, fiscalização, prescrição, dispensação e importação simplificada de medicamentos à base de *cannabis*, seus derivados e análogos sintéticos. A venda deve ser exclusiva em farmácias e a distribuição gratuita deve ser pelo SUS.

O PL 5.511/2023, apresentado pela senadora Mara Gabrilli (PSD-SP), estabelece normas para o cultivo e importação de *cannabis* e de produtos à base da planta para fins medicinais, tanto para uso humano quanto veterinário.

Já o PL 5.158/2019, do senador Eduardo Girão (Podemos-CE), obriga o SUS a fornecer medicamentos que contenham o canabidiol como único princípio ativo, seguindo as normas do Conselho Federal de Medicina e Anvisa.

O PL 399/2015, do deputado federal Fábio Mitidieri – PSD/SE, é o mais

abrangente e visa criar um marco legal para a *cannabis* medicinal no Brasil, permitindo o cultivo por empresas farmacêuticas e de pesquisa, além da comercialização de medicamentos. Ele altera o art. 2º da Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006, para viabilizar a comercialização de medicamentos que contenham extratos, substratos ou partes da planta *cannabis sativa* em sua formulação, todos em tramitação no Congresso Nacional Brasileiro.

O projeto também enfrenta críticas. Autores como Batista (2023) afirmam que a inclusão no SUS deve ser acompanhada de políticas de financiamento e de formação profissional, sob pena de gerar um benefício apenas teórico, sem estrutura de atendimento. Entretanto, os defensores argumentam que a aprovação do projeto criaria base normativa para investimentos futuros.

Além desses, outros projetos de lei complementam o debate. O PL 1.892/2023 e o PL 4.413/2023 tratam de temas como pesquisas científicas, uso veterinário e regulamentação de novos produtos derivados, alinhando o Brasil a tendências internacionais. Para Labate e Rodrigues (2018), a multiplicidade de projetos demonstra que o país está diante de uma transição normativa que deve ser guiada pela ciência e por políticas públicas baseadas em evidências.

Outro ponto amplamente mencionado pelos pesquisadores é o impacto social dos projetos. Como discutem Sobral de Lima e Pinheiro (2024), ao restringir o cultivo a grandes empresas, corre-se o risco de vulnerabilizar grupos que historicamente sofreram com os efeitos do proibicionismo. Por isso, a inclusão de cooperativas, pequenos agricultores e associações é considerada fundamental para promover justiça social e reparação histórica.

Ademais, os projetos enfrentam resistência de setores mais conservadores do Congresso. Como analisa Santos (2021), grande parte das objeções políticas não se baseia em evidências científicas, mas em percepções morais e medos derivados da confusão entre *cannabis* medicinal e de seu uso recreativo. O desafio legislativo, portanto, é dissociar essas dimensões e promover um debate técnico e fundamentado.

No plano jurídico, Prado (2020) ressalta que os projetos de lei também precisam dialogar com decisões do Supremo Tribunal Federal, especialmente o julgamento do RE 635.659, que discutiu a descriminalização da posse de *cannabis* para uso pessoal. Embora os temas não sejam idênticos, o avanço jurisprudencial pode influenciar a conformação legislativa e acelerar a necessidade de uma política

de drogas alinhada aos direitos fundamentais.

De modo geral, os projetos de lei analisados representam diferentes caminhos para modernização da política nacional sobre *cannabis*, mas convergem em um ponto central: a necessidade de superar o modelo exclusivamente proibicionista e adotar uma abordagem regulatória baseada em evidências, saúde pública, direitos humanos e desenvolvimento sustentável, de modo que o Brasil já não debate mais “se” deve regulamentar a *cannabis* medicinal, mas “como” deve fazê-lo de forma segura, justa e eficiente.

Assim, a análise legislativa demonstra que, embora ainda haja disputas políticas e morais, a tendência nacional segue alinhada ao movimento global de reconhecimento do potencial medicinal, econômico e social da *cannabis* regulamentada. A aprovação de qualquer dos projetos em tramitação representará, portanto, marco histórico na política de drogas brasileira e um passo importante para a construção de um modelo mais científico e humanizado.

4.3 Resoluções da Anvisa e sua aplicação prática

A regulação da *cannabis* medicinal no Brasil foi estruturada, sobretudo, a partir de sucessivas Resoluções da Anvisa, que desenharam um modelo gradual de acesso, inicialmente centrado na importação excepcional de produtos e, mais recentemente, na criação de uma categoria própria de “produtos de *cannabis*”.

Martins (2023) observa que esse percurso normativo revela uma estratégia incremental da agência, que buscou conciliar a pressão social de pacientes e familiares com a exigência de segurança sanitária e evidências científicas mínimas.

O primeiro marco foi a RDC nº 17/2015 que definiu critérios e procedimentos para a importação, em caráter excepcional, de produtos à base de canabidiol, associados ou não a outros canabinoides, por pessoa física, mediante prescrição médica e cadastro prévio junto à Anvisa (Brasil, 2015).

Nesse sentido, Soares (2020) destaca que essa resolução surge em um contexto de intensa judicialização, no qual decisões individuais obrigavam o Estado a custear medicamentos importados, forçando a agência reguladora a criar um canal formal de acesso para reduzir desigualdades e padronizar procedimentos.

Ao longo dos anos seguintes, a RDC nº 17/2015 foi sendo ajustada até que, em 2022, a Anvisa consolidou as regras de importação individual por meio da RDC

nº 660/2022 que atualizou e simplificou fluxos administrativos, mantendo a exigência de prescrição, laudo médico e autorização excepcional, mas com processos majoritariamente eletrônicos (Brasil, 2022).

De acordo com Souza e Arquete (2025), a migração para sistemas digitais e a padronização de formulários ampliaram a eficiência regulatória e reduziram o tempo de análise, embora o custo elevado dos produtos importados permaneça como barreira relevante para grande parte dos pacientes.

O passo considerado mais estrutural foi a publicação da RDC nº 327/2019, que criou a categoria regulatória de produtos de *cannabis* para fins medicinais, estabelecendo procedimentos para concessão de Autorização Sanitária, fabricação, importação, comercialização, prescrição, dispensação, monitoramento e fiscalização desses produtos no território nacional.

Martins (2023) enfatiza que, com essa resolução, o Brasil passou de um modelo baseado exclusivamente na importação excepcional para um arranjo que permite a presença de produtos regularizados em farmácias, ainda que sob regime transitório e com exigências específicas de qualidade e controle de teores de THC e CBD.

Na aplicação prática, a RDC nº 327/2019 determinou que os produtos de *cannabis* fossem comercializados exclusivamente em farmácias e drogarias, mediante receita de controle especial, com rotulagem padronizada, advertências e farmacovigilância obrigatória. Pinto *et al.* (2024) mostram que essa estrutura ampliou a previsibilidade para médicos e farmacêuticos e criou um mercado regulado em rápida expansão, embora ainda fortemente concentrado em grandes centros urbanos e em faixas de renda mais altas, dada a ausência de ampla cobertura pelo Sistema Único de Saúde (SUS).

Outro aspecto relevante diz respeito às restrições técnicas impostas pela Anvisa. A RDC nº 327/2019 exige que os produtos tenham predominância de canabidiol e limita o teor de THC, além de estabelecer padrões de qualidade analítica com laudos laboratoriais e rastreabilidade dos lotes.

Estudos recentes apontam, porém, desafios na padronização e na coerência das informações presentes nos rótulos. Souza e Arquete (2025) e outros pesquisadores identificam inconsistências entre as concentrações declaradas e os resultados de análises independentes, o que evidencia a necessidade de aprimoramento na fiscalização pós-mercado.

Do ponto de vista produtivo, a RDC nº 327/2019 permite que empresas brasileiras fabriquem produtos à base de *cannabis*, mas condiciona essa produção ao uso de insumos importados, não contemplando o cultivo nacional em escala comercial. Araújo (2022) argumenta que essa opção regulatória mantém o país em posição de dependência tecnológica e econômica, limitando o desenvolvimento de uma cadeia produtiva endógena e encarecendo o produto, o que, por consequência, restringe o impacto potencial da regulação na redução do mercado ilegal.

Autores da área de saúde e de políticas públicas também chamam atenção para a natureza transitória e limitada da categoria “produto de *cannabis*”. Martins (2023) ressalta que esses produtos não são classificados como medicamentos, o que permite padrões de evidência clínica menos rigorosos, mas que, ao mesmo tempo, pode gerar insegurança quanto à eficácia terapêutica e à integração dessas terapias nas diretrizes formais do SUS. Pinto *et al.* (2024), por seu turno, acrescentam que a ausência de cultivo nacional autorizado para fins comerciais restringe a possibilidade de pesquisas clínicas de grande porte e dificulta a construção de políticas de acesso.

Na perspectiva da judicialização e da equidade, Soares (2020) demonstra que, mesmo após a edição da RDC nº 327/2019, decisões judiciais continuam sendo um vetor importante de acesso, sobretudo em casos de pacientes de baixa renda ou em situações em que não há produtos disponíveis no mercado nacional para determinadas indicações clínicas.

Em outras palavras, as resoluções da Anvisa reduziram, mas não eliminaram, a dependência do Judiciário como porta de entrada para o tratamento com *cannabis* medicinal, o que revela limites do modelo regulatório em termos de justiça distributiva.

Por fim, a literatura especializada converte essas resoluções em objeto de análise sobre a própria atuação de agências reguladoras. Soares (2020) interpreta as decisões da Anvisa entre 2015 e 2019 como um exemplo de “regulação sob ignorância”, em que a agência é chamada a decidir em cenário de incerteza científica, pressão social e disputas de interesses econômicos. Nesse sentido, as normas da Anvisa constituem não apenas instrumentos de controle sanitário, mas também precondições institucionais para a futura formalização completa da cadeia da *cannabis*, inclusive sob a ótica tributária analisada nos capítulos seguintes, ao

integrar gradualmente um mercado antes invisível à legalidade e à arrecadação estatal.

4.4 As lacunas normativas e os desafios para a regulação

A regulação da *cannabis* no Brasil apresenta lacunas significativas que dificultam a consolidação de um marco jurídico coerente, integrado e funcional. Embora avanços pontuais tenham ocorrido por meio de resoluções da Anvisa, especialmente a RDC nº 327/2019, inexistem ainda diretrizes abrangentes que contemplem toda a cadeia produtiva, desde o cultivo até a tributação. Como reconhece Boiteux (2006), o modelo brasileiro adotou um paradigma repressivo sem construir mecanismos regulatórios capazes de diferenciar usos e finalidades, criando um ambiente de insegurança jurídica e desarticulação normativa.

Uma das principais dificuldades reside na ausência de legislação que autorize o cultivo nacional para fins medicinais e industriais. Pesquisadores como Labate e Rodrigues (2018) destacam que o Brasil permanece preso a uma lógica proibicionista que impede a pesquisa científica, eleva custos para pacientes e mantém dependência da importação, prejudicando o desenvolvimento econômico e a arrecadação tributária. Essa lacuna regulatória compromete não apenas o acesso, mas também a capacidade do Estado de monitorar, fiscalizar e tributar adequadamente o setor.

Outro desafio estrutural é a fragmentação normativa. Como observa Jelsma (2011), países que avançaram na regulação da *cannabis* adotaram modelos integrados entre saúde, agricultura, segurança pública e economia. No caso brasileiro, cada órgão atua de forma isolada, o que gera sobreposições, lacunas e conflitos interpretativos. Essa descoordenação impede o desenho de políticas públicas consistentes e dificulta a implementação de um regime tributário transparente e eficaz.

Também se observa uma distância significativa entre a realidade econômica da *cannabis* e o marco legal existente. Nesse contexto, Kallas (2023) destaca que a evolução científica e tecnológica dos produtos derivados da *cannabis*, tais como, óleos, extratos purificados, cosméticos, têxteis, alimentos funcionais, superou em muito a capacidade normativa do país. Como resultado, atividades econômicas

emergentes operam em zonas cinzentas do ordenamento jurídico, alimentando a informalidade e a invisibilidade fiscal.

Há que se mencionar ainda obstáculos relacionados à fiscalização e ao controle sanitário. Segundo dados analisados por Carneiro (2019), a ausência de regulamentação específica para o cultivo dificulta a rastreabilidade e o controle de qualidade, elementos essenciais para a segurança do consumidor e para a conformidade fiscal. A falta de parâmetros técnicos para o plantio e processamento impede que pequenos e médios produtores ingressem formalmente no mercado, ampliando a desigualdade de acesso e a concentração econômica.

Outro ponto crítico é a judicialização. Em virtude da ausência de legislação clara, milhares de pacientes dependem de decisões judiciais para obter autorização de cultivo, importação ou acesso a medicamentos. Para Kazmierczak, Bocchi Costa e Graia Correia (2024), essa dependência do Judiciário para suprir lacunas normativas evidencia a omissão estatal e produz desigualdade, pois apenas aqueles com recursos financeiros e jurídicos conseguem recorrer ao aparato judicial. Essa realidade demonstra a necessidade de segurança jurídica e previsibilidade regulatória.

A falta de parâmetros tributários também constitui um problema central. Sem um marco regulatório formal do mercado, o Estado não consegue delimitar fatos geradores, bases de cálculo, regimes tributários específicos ou mecanismos de fiscalização. De acordo com Rocha (2024), a ausência de enquadramento fiscal da *cannabis* medicinal impede a arrecadação eficiente e perpetua um ambiente informal que reduz a competitividade e desestimula investimentos.

Os desafios para a regulação também se relacionam à percepção social e política. Pesquisas de Fiore (2020) demonstram que o debate brasileiro ainda é permeado por estigmas e vieses morais que dificultam a formulação de políticas baseadas em evidências científicas e econômicas, diferentemente de outros países que avançaram na regulação, uma vez que adotaram estratégias de comunicação pública, educação e transparência para reduzir resistências culturais, um componente ainda incipiente no Brasil.

Do ponto de vista econômico, há perda significativa de potencial arrecadatário. Um estudo publicado por Prazeres e Novais (2025) indica que a ausência de regulamentação formal impede o país de captar receitas que poderiam ser destinadas à saúde, educação ou segurança pública. Além disso, a falta de

regulação impede a atração de investimentos privados e inovações tecnológicas, mantendo o Brasil atrasado em um mercado global que já movimenta bilhões de dólares por ano.

Por fim, a superação dessas lacunas normativas exige uma abordagem sistêmica, multidisciplinar e alinhada às melhores práticas internacionais. Como argumenta Seddon e Floodgate (2020), os modelos regulatórios bem-sucedidos são aqueles baseados em governança integrada, monitoramento contínuo, transparência e adaptação regulatória. O Brasil, portanto, precisa abandonar o paradigma fragmentado e construir um marco legal robusto que contemple saúde, economia, agricultura, segurança pública e tributação, garantindo efetividade regulatória e justiça fiscal.

4.5 O papel da política fiscal na indução à formalização do mercado

A política fiscal desempenha papel decisivo na estruturação e no comportamento do mercado da *cannabis* medicinal, especialmente em contextos em que a atividade emerge de um cenário histórico de proibição. A literatura econômica demonstra que a forma como os tributos são concebidos pode estimular ou desestimular a formalização, influenciando preços, acesso, competitividade e transparência. Para Piketty (2020), políticas fiscais progressivas funcionam como mecanismos de ordenação econômica, capazes de corrigir distorções estruturais e estimular a conformidade tributária.

No caso dos mercados regulados de *cannabis* em diferentes países, estudos demonstram que a carga tributária adequada foi fundamental para combater a informalidade. Caulkins e Kilmer (2016), em estudo comparativo global, demonstram que tributos excessivamente elevados mantêm consumidores no mercado ilegal, enquanto tributos equilibrados estimulam migração para o setor regulado. Assim, a política fiscal assume a função estratégica de induzir a formalização e reduzir externalidades negativas.

No Brasil, a ausência de um marco regulatório completo dificulta a aplicação integrada de políticas fiscais voltadas à *cannabis*, criando um ambiente em que grande parte da atividade econômica permanece invisível ao Estado. Mendes e Caputo (2022) observam que a inexistência de critérios tributários específicos, como definição de base de cálculo, alíquotas, fiscalização e enquadramento no Simples

Nacional, impede a formalização da cadeia produtiva e limita o potencial arrecadatário.

Políticas fiscais eficientes também contribuem para reduzir o custo final dos produtos à base de *cannabis*, tornando-os mais acessíveis. A experiência do Canadá, analisada por Hao e Cowan (2021), mostra que a queda nos preços após ajustes tributários foi decisiva para elevar a participação do mercado legal acima de 60% em menos de três anos de regulação. Em mercados emergentes, equilíbrio tributário significa maior adesão ao mercado regulado e menor espaço para práticas clandestinas.

Outro elemento importante é o uso da política fiscal como estímulo à industrialização. Conforme destaca Rezende (2019), incentivos fiscais direcionados a setores estratégicos geram agregação de valor, diversificação econômica e dinamização da cadeia produtiva. Aplicado à *cannabis*, isso pode favorecer o desenvolvimento de polos industriais voltados à produção de extratos, insumos farmacêuticos, cosméticos e derivados do cânhamo, reduzindo dependência da importação.

Além disso, a política fiscal é um instrumento relevante para atrair investimentos. Estudos internacionais, como o de Light, Orens e Lewandowski (2020), mostram que a previsibilidade tributária é determinante para que empresas do setor canábico estabeleçam operações em países com marcos regulatórios consistentes. No Brasil, a definição de regras fiscais claras poderia criar ambiente propício à entrada de capital estrangeiro e ao fortalecimento de empresas nacionais.

A política fiscal também desempenha papel social ao destinar tributos arrecadados para áreas estratégicas. Nos Estados Unidos, conforme analisado por Kleiman (2019), parte significativa do imposto sobre *cannabis* é direcionada à saúde pública, prevenção de dependências e infraestrutura educacional. Esse modelo fortalece o argumento de que a formalização regulada pode gerar benefícios coletivos amplos, contribuindo para políticas baseadas em evidências.

Outro desafio identificado pela literatura é a necessidade de equilibrar tributação com controle sanitário. Hall e Lynskey (2020) alertam para o fato de que a busca por arrecadação não pode comprometer padrões regulatórios de qualidade, sob pena de incentivar a circulação de produtos de baixa segurança no mercado formal. Assim, a política fiscal deve ser planejada de forma integrada com normas sanitárias da Anvisa.

Finalmente, um marco regulatório tributário claro também reduziria a litigiosidade. Como observa Falcão (1981), setores sem regulamentação fiscal definida tendem a recorrer ao Judiciário para solucionar ambiguidades, o que gera insegurança jurídica e custos adicionais. A formalização estimulada pela política fiscal reduz disputas, fortalece o ambiente de negócios e aumenta a arrecadação previsível.

Portanto, o papel da política fiscal na indução à formalização do mercado é multifacetado, envolvendo não apenas arrecadação, mas também eficiência regulatória, competitividade, controle sanitário, equidade social e previsibilidade jurídica. Para que o Brasil avance na construção de um mercado regulado de *cannabis*, é indispensável que a política fiscal seja estruturada como instrumento de indução ao desenvolvimento econômico e à conformidade tributária.

5 POSSIBILIDADES TRIBUTÁRIAS APLICADAS À CADEIA DA *CANNABIS*

A discussão acerca da tributação da *cannabis* no Brasil alcança, neste ponto do trabalho, um nível de concretude normativa e fiscal, afastando-se das análises exclusivamente teóricas ou comparativas para examinar, de forma sistemática, as possibilidades reais de incidência tributária ao longo de toda a cadeia produtiva da *cannabis*.

Se nos capítulos anteriores foram apresentados os fundamentos da tributação, a noção de “tributação do invisível”, as experiências internacionais e o panorama normativo brasileiro, este capítulo se propõe a avançar na identificação dos instrumentos tributários efetivamente disponíveis no ordenamento jurídico nacional.

A cadeia produtiva da *cannabis*, compreendida desde o cultivo e processamento até a distribuição e o consumo final, revela um conjunto diversificado de fatos econômicos potencialmente tributáveis, capazes de ensejar a incidência de tributos federais, estaduais e municipais. Ainda que a atividade permaneça, em grande medida, inserida na informalidade ou em zonas regulatórias cinzentas, sua existência econômica é inegável, o que reforça a necessidade de análise técnica quanto aos possíveis fatos geradores, bases de cálculo e modelos de tributação aplicáveis.

Nesse contexto, a discussão sobre as possibilidades tributárias não pode ser dissociada dos princípios constitucionais da ordem econômica e da justiça fiscal. A tributação da *cannabis* deve ser pensada de modo a evitar a reprodução das distorções regressivas do sistema tributário brasileiro, ao mesmo tempo em que promova a formalização do mercado, a concorrência leal e a ampliação da base arrecadatória. Trata-se, portanto, de um exercício de engenharia tributária comprometido não apenas com a arrecadação, mas também com a racionalização econômica e o interesse público.

A análise que se seguirá considera os principais tributos que poderiam incidir sobre a cadeia da *cannabis* no Brasil, como o ICMS, o ISS, o IPI, o PIS/COFINS, o Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ) e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL). Além disso, serão examinadas hipóteses de regimes específicos ou seletivos, inspirados em modelos já aplicados a setores sensíveis, como o tabaco e o álcool, cuja tributação possui caráter extrafiscal relevante.

Outro ponto central deste capítulo é a relação entre tributação e formalização. A construção de um modelo tributário adequado à *cannabis* deve atuar como instrumento de indução à regularidade fiscal, reduzindo os incentivos à informalidade e ao mercado ilegal. Nesse sentido, a tributação aparece não como fator de repressão econômica, mas como mecanismo de inclusão produtiva e visibilidade institucional, em consonância com o conceito de “tributação do invisível” desenvolvido ao longo do trabalho.

Ademais, a recente Reforma Tributária, consubstanciada na Emenda Constitucional nº 132/2023, representa um elemento relevante para essa discussão, uma vez que a unificação da tributação sobre o consumo cria um ambiente normativo mais favorável à incorporação de novos mercados à base tributária nacional. A simplificação e a não cumulatividade, características do novo modelo, podem facilitar a incidência tributária sobre a *cannabis*, contribuindo para maior eficiência arrecadatória e segurança jurídica.

Assim, este capítulo tem por objetivo examinar, de maneira crítica e propositiva, como a tributação da *cannabis* pode ser estruturada no Brasil, considerando as especificidades do sistema tributário nacional, as experiências internacionais já consolidadas e os desafios históricos da informalidade. A partir dessa análise, busca-se contribuir para a construção de um modelo tributário viável, constitucionalmente adequado e alinhado aos Objetivos de Desenvolvimento Econômico, justiça fiscal e fortalecimento do Estado Democrático de Direito.

5.1 Cadeia produtiva da *cannabis*: do cultivo ao consumo

A cadeia produtiva da *cannabis* caracteriza-se por sua complexidade e por abranger múltiplos elos interdependentes, que vão desde o cultivo da planta até o consumo final de produtos derivados. Trata-se de uma cadeia de valor que envolve etapas agrícolas, industriais, logísticas, regulatórias e comerciais, assemelhando-se, em muitos aspectos, às cadeias produtivas de setores tradicionais de alto valor agregado, como o farmacêutico e o agroindustrial (Caulkins; Kilmer; Kleiman, 2016).

O primeiro elo da cadeia corresponde ao cultivo da *Cannabis sativa* L., atividade que pode assumir diferentes modelos produtivos, como cultivo em ambientes abertos (*outdoor*), estufas (*greenhouse*) ou instalações fechadas (*indoor*). Cada modalidade apresenta custos, impactos ambientais e níveis de produtividade

distintos, influenciando diretamente o preço final do produto e a estrutura econômica da cadeia. Segundo Small (2015), o tipo de cultivo adotado tem implicações relevantes não apenas do ponto de vista agrônomo, mas também regulatório e tributário.

A produção agrícola da *cannabis* envolve decisões técnicas relacionadas à escolha de cultivares, controle fitossanitário, manejo do solo, irrigação e colheita. Essas decisões definem o teor de canabinoides, como o tetrahidrocanabinol (THC) e o canabidiol (CBD), e condicionam a destinação da planta para diferentes mercados, como o medicinal, o farmacêutico, o industrial ou para uso recreativo nos países em que este é permitido. Conforme enfatiza Wilson *et al.* (2019), o valor econômico da *cannabis* está diretamente associado à padronização e à qualidade do insumo vegetal produzido.

Em países que permitem o cultivo em larga escala, o elo agrícola gera efeitos significativos sobre o desenvolvimento regional, a geração de empregos e a arrecadação tributária. O relatório da Organização das Nações Unidas sobre Drogas e Crime destaca que a formalização do cultivo permite maior controle estatal, redução de impactos ambientais negativos e ampliação da base fiscal, desde que acompanhada de políticas regulatórias adequadas (UNODC, 2023).

Superada a fase de cultivo, a cadeia produtiva avança para o beneficiamento primário que inclui a secagem, a cura, o armazenamento e a classificação da matéria-prima vegetal. Essa etapa é fundamental para garantir a estabilidade dos compostos químicos da planta e evitar perdas qualitativas. Caulkins e Kilmer (2016) apontam que o beneficiamento representa um ponto crítico de agregação de valor e de rastreabilidade, especialmente em mercados legalizados e fortemente regulados.

Na sequência, tem-se a fase de industrialização na qual a *cannabis* é transformada em extratos, óleos, resinas, isolados de canabinoides ou produtos farmacêuticos acabados. Essa etapa demanda tecnologia avançada, cumprimento de boas práticas de fabricação (GMP) e rigoroso controle sanitário. Segundo Pacula e Smart (2017), a industrialização concentra grande parte dos investimentos de capital da cadeia e é responsável por significativa parcela da arrecadação tributária nos mercados regulados.

No contexto brasileiro, essa fase da cadeia ocorre de forma parcial e fragmentada, uma vez que a regulamentação vigente, especialmente a Resolução RDC nº 327/2019 da Anvisa, restringe o cultivo nacional e permite apenas a

importação de insumos e produtos semielaborados para fins medicinais. Essa configuração limita o desenvolvimento pleno da cadeia produtiva interna e transfere parte relevante do valor econômico para fornecedores estrangeiros (Brasil, 2019).

Após a industrialização, os produtos seguem para a fase de distribuição que envolve logística, armazenamento, transporte e comercialização no atacado. Trata-se de um elo essencial para garantir a integridade do produto, a rastreabilidade e o cumprimento das normas sanitárias e fiscais. Conforme destacam Kilmer e Pacula (2017), sistemas eficientes de distribuição são indispensáveis para evitar desvios para o mercado ilegal e assegurar a eficácia das políticas regulatórias.

O elo final da cadeia é o consumo, que pode variar conforme a finalidade do produto, sendo predominantemente medicinal no caso brasileiro. O consumo envolve pacientes, prescritores, farmácias e, em muitos casos, o Poder Judiciário, diante da judicialização do acesso a medicamentos à base de *cannabis*.

Do ponto de vista econômico, cada etapa da cadeia produtiva da *cannabis* constitui um potencial fato gerador de tributos, seja sobre a produção, a circulação, a prestação de serviços ou o lucro das empresas envolvidas. A fragmentação ou ausência de regulamentação de determinados elos, entretanto, impede a plena incidência tributária e favorece a informalidade, reforçando o fenômeno da invisibilidade fiscal analisado nos capítulos anteriores (Torres, 2019).

A experiência internacional demonstra que cadeias produtivas completas e reguladas tendem a gerar resultados fiscais mais expressivos. No Colorado, por exemplo, a tributação incide em diferentes momentos da cadeia, desde a produção até o varejo, o que permite maior controle e arrecadação contínua ao longo do ciclo econômico do produto (Caulkins; Kilmer, 2016).

No caso brasileiro, a ausência de um marco legal que autorize plenamente o cultivo e discipline toda a cadeia produtiva compromete não apenas a arrecadação, mas também a eficiência econômica do setor. Como observa Musgrave (1959), a fragmentação de cadeias produtivas reduz a capacidade do Estado de exercer, integralmente, suas funções de arrecadação, distribuição e regulação.

Além disso, a compreensão da cadeia produtiva da *cannabis* é fundamental para a formulação de uma política tributária justa e eficaz. A escolha dos tributos incidentes, das bases de cálculo e das alíquotas deve considerar as especificidades de cada elo, sob pena de onerar excessivamente determinadas etapas e inviabilizar a formalização do mercado (Pacula; Smart, 2017).

Sob a ótica do Direito Constitucional Econômico, a cadeia produtiva da *cannabis* deve ser analisada à luz dos princípios da livre iniciativa, da função social da propriedade e da redução das desigualdades, previstos no artigo 170 da Constituição Federal. A regulamentação e a tributação desse setor podem atuar como instrumentos de desenvolvimento econômico e inclusão produtiva, desde que estruturadas de forma proporcional e racional.

Nesse contexto, a *cannabis*, assim como outras mercadorias, pode ser produzida e comercializada por meio de um fluxo real de bens, o qual contribui diretamente para a formação do produto final de uma economia, refletindo-se no Produto Interno Bruto (PIB) do país.

Em contrapartida, essa atividade econômica também gera um fluxo monetário, responsável por remunerar os diversos fatores de produção envolvidos, por meio do pagamento de salários, ordenados, receitas, dividendos, juros e lucros. A compreensão dessa dinâmica é fundamental para o entendimento do fluxo circular da economia, constituindo um elemento central nas análises sobre crescimento e desenvolvimento econômico, uma vez que evidencia quais fatores produtivos são mais demandados e como a renda é distribuída entre trabalho, capital e recursos naturais (Souza, 2023a).

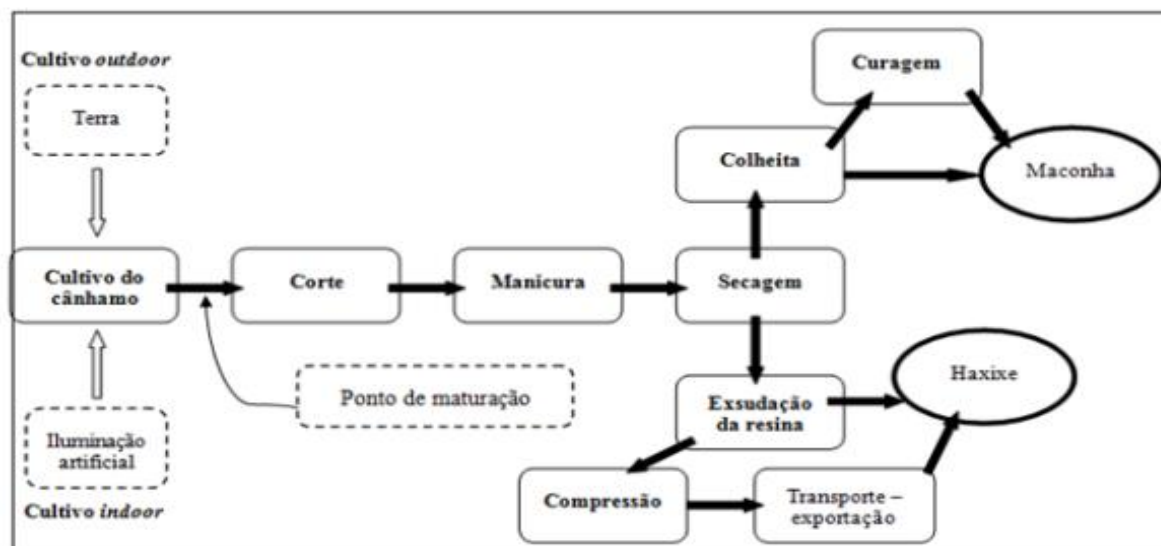
Ainda que todas as mercadorias e serviços influenciem a produção e a renda de uma economia, cada atividade apresenta características específicas. Nesse sentido, a análise da cadeia produtiva configura-se como um importante instrumento para compreender não apenas as etapas do processo produtivo, mas também as relações de dependência entre insumos, fatores de produção e setores correlatos.

Ademais, o estudo dos custos e da quantidade dos fatores empregados em cada fase possibilita identificar o grau de valor agregado ao longo das etapas da produção. De maneira geral, a cadeia produtiva da *cannabis* apresenta estrutura relativamente simples, iniciando-se com o uso da terra e o cultivo da planta, que pode ser realizado tanto em ambientes abertos (*outdoor*) quanto em sistemas controlados (*indoor*). Essa fase pode demandar mão de obra rural ou o uso intensivo de bens de capital, como sistemas de iluminação artificial. Após o cultivo, a planta passa pelo estágio de maturação, quando ocorre o corte dos ramos e das flores, seguido da manicura, procedimento destinado à retirada das partes inadequadas para o consumo. Posteriormente, realiza-se o processo de secagem que possibilita a utilização das flores para o fumo. Alternativamente, após essa etapa, a planta pode

ser destinada à extração da resina, da qual se obtêm derivados como o haxixe ou o óleo medicinal.

A figura a seguir demonstra a cadeia produtiva da *cannabis*.

Figura 13 - Cadeia produtiva da *cannabis*



Fonte: Souza (2023a, p.170)

Dessa forma, compreender a cadeia produtiva da *cannabis*, do cultivo ao consumo, é passo indispensável para avaliar as possibilidades tributárias aplicáveis ao setor. Trata-se de reconhecer a existência econômica de uma atividade historicamente marginalizada e integrá-la ao sistema formal, transformando um mercado invisível em uma fonte legítima de arrecadação, desenvolvimento e justiça fiscal no Brasil.

5.2 Fatos geradores e incidência de tributos possíveis (ICMS, IPI, ISS, PIS/COFINS, IRPJ e CSLL)

A definição dos fatos geradores e da incidência tributária ao longo da cadeia produtiva da *cannabis* constitui etapa essencial para a construção de um modelo fiscal juridicamente seguro e economicamente eficiente. Em um mercado regulado, a identificação clara dos momentos de ocorrência do fato gerador permite a correta aplicação dos tributos, assegurando previsibilidade, neutralidade concorrencial e

observância aos princípios constitucionais da legalidade e da capacidade contributiva (Carvalho, 2019a).

No contexto da produção e circulação de produtos à base de *cannabis*, a incidência tributária tende a acompanhar a lógica tradicional do sistema brasileiro, alcançando operações de industrialização, circulação de mercadorias, prestação de serviços e apuração de resultados econômicos das pessoas jurídicas envolvidas. A correta delimitação desses eventos é fundamental para evitar cumulatividade excessiva ou lacunas arrecadatórias (Sabbag, 2022).

A delimitação dos fatos geradores aplicáveis à cadeia econômica da *cannabis* exige interpretação sistemática do Sistema Tributário Nacional, sobretudo diante da diversidade de operações envolvidas, que variam desde o cultivo, processamento, industrialização e circulação, até a prestação de serviços especializados. Nesse contexto, a definição precisa do momento da ocorrência da hipótese de incidência assume relevância jurídica central, uma vez que condiciona não apenas a competência tributária, mas também a correta arrecadação e fiscalização dos tributos envolvidos (Rocha, 2024).

O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) apresenta como fato gerador a circulação jurídica de mercadorias, ainda que não haja deslocamento físico do bem, desde que ocorra transferência da titularidade econômica (Amaro, 2021). Assim, na cadeia da *cannabis*, o ICMS incidiria sobre a comercialização de flores secas, óleos, extratos e demais produtos finais, desde que caracterizados como mercadorias destinadas à venda.

No tocante ao ICMS, o fato gerador vincula-se à circulação jurídica de mercadorias, o que abrange a comercialização de derivados da *cannabis*, desde que inseridos formalmente no mercado. Tal incidência pressupõe a existência de operação mercantil, ainda que o produto seja destinado a fins medicinais. A experiência comparada demonstra que a legalização acompanha, invariavelmente, a sujeição desses produtos ao imposto estadual, ressalvados eventuais regimes de seletividade ou incentivos fiscais voltados à saúde pública (Rocha, 2024; Pimentel; Mendes, 2025).

A experiência brasileira com produtos sujeitos a regimes especiais de controle, como bebidas alcoólicas e cigarros, demonstra que o ICMS possui relevância central na arrecadação estadual e pode ser calibrado por meio de alíquotas seletivas, considerando critérios de essencialidade e extrafiscalidade

(Torres, 2019). No caso da *cannabis* medicinal, esse aspecto é especialmente relevante, a fim de evitar impacto regressivo sobre consumidores que utilizam o produto por prescrição médica.

O Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) tem como fato gerador a industrialização de produtos, compreendida como qualquer operação que modifique a natureza, a finalidade ou o acabamento do bem (Machado, 2021). Na cadeia da *cannabis*, o IPI poderia incidir sobre etapas como a extração de princípios ativos, o refino de óleos, a padronização farmacêutica e a transformação industrial da matéria-prima vegetal.

No que se refere ao IPI, sua incidência decorre do processo de industrialização dos derivados da *cannabis*, caracterizado pela transformação da matéria-prima vegetal em medicamentos, extratos, óleos ou outros produtos acabados. O fato gerador materializa-se na saída do produto do estabelecimento industrial, hipótese que ganha relevância especialmente em um cenário de produção nacional regulamentada. Ressalta-se que o tratamento tributário poderá sofrer ajustes mediante políticas de extrafiscalidade voltadas à redução do custo do medicamento ao consumidor final (Brettas, 2022; Rocha, 2024).

Contudo, a incidência do IPI deve observar a seletividade em função da essencialidade do produto, prevista constitucionalmente. Para produtos com finalidade terapêutica, a doutrina reconhece a possibilidade de alíquotas reduzidas ou até mesmo isenções, de modo a harmonizar arrecadação e tutela do direito à saúde (Melo, 2020).

No âmbito municipal, o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) incide sobre a prestação de serviços listados em lei complementar. Na cadeia da *cannabis*, o ISS poderia alcançar atividades como serviços laboratoriais, análises químicas, transporte especializado, consultorias técnicas, serviços médicos e farmacêuticos associados à prescrição e acompanhamento terapêutico (Carrazza, 2022).

A delimitação entre incidência de ICMS e ISS exige atenção especial, sobretudo nas atividades híbridas que envolvem fornecimento de bens e serviços. A jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal indica que, nesses casos, deve prevalecer o critério da atividade preponderante (Barroso, 2020). Tal distinção é essencial para evitar conflitos de competência entre estados e municípios no mercado da *cannabis*.

Importa destacar que determinadas atividades desenvolvidas no setor canábico não configuram circulação de mercadorias, mas prestação de serviços, como ocorre com análises laboratoriais, pesquisas clínicas, prescrições personalizadas e serviços farmacêuticos vinculados à *cannabis* medicinal. Nesses casos, a materialidade tributária desloca-se para o ISS, de competência municipal, evitando-se a bitributação indevida – problemática recorrente em mercados regulados de alta complexidade produtiva (Barbosa, 2023).

No plano federal, o Programa de Integração Social (PIS) e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) incidem sobre o faturamento ou a receita bruta das pessoas jurídicas. Em um mercado de *cannabis* formalizado, tais contribuições alcançariam toda a cadeia empresarial, desde o cultivo autorizado até a comercialização final (Santi, 2018).

A escolha entre regime cumulativo ou não cumulativo de PIS/COFINS possui impacto direto na formação de preços e na competitividade do setor. A adoção do regime não cumulativo permitiria o desconto de créditos relativos a insumos, mitigando o efeito cascata e estimulando a formalização das etapas produtivas (Schouerl, 2021).

Sob a perspectiva das contribuições ao PIS e à COFINS, o fato gerador reside na obtenção de receitas decorrentes da atividade empresarial, aplicando-se tanto às etapas industriais quanto comerciais da cadeia da *cannabis*. A adoção do regime não cumulativo, comum às empresas de maior porte, permite o desconto de créditos vinculados aos custos de produção, o que pode funcionar como instrumento indireto de estímulo à formalização do setor e à redução do mercado ilícito (Pimentel; Mendes, 2025).

No que se refere à tributação sobre o lucro, o Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ) incide sobre o resultado positivo apurado pelas empresas que atuam no setor da *cannabis*. O fato gerador ocorre com a obtenção de acréscimo patrimonial, conforme previsão legal e constitucional (Carvalho, 2019b).

A base de cálculo do IRPJ pode variar conforme o regime de apuração adotado, lucro real, presumido ou arbitrado, sendo o lucro real o mais compatível com setores sujeitos à fiscalização intensa e alta complexidade produtiva, como é o caso do mercado canábico (Sabbag, 2022).

A Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), por sua vez, possui fato gerador semelhante ao do IRPJ, incidindo sobre o lucro líquido ajustado. Sua função

é financiar a seguridade social, sendo legítima sua incidência sobre empresas que exploram atividades econômicas regulares, inclusive aquelas anteriormente marginalizadas (Torres, 2019).

Do ponto de vista constitucional, a incidência conjunta de IRPJ e CSLL sobre a *cannabis* encontra respaldo no princípio da universalidade da tributação da renda, não sendo admissível a exclusão de determinado setor apenas por razões morais ou ideológicas (Carrazza, 2022).

No âmbito da tributação direta, o IRPJ e a CSLL incidem sobre o lucro das pessoas jurídicas que atuarem na cadeia produtiva da *cannabis*, observando-se o regime de apuração adotado. A legalização do setor amplia a base tributável desses impostos, incorporando agentes econômicos antes inseridos na informalidade. Tal aspecto reforça a função arrecadatória e regulatória da tributação, ao mesmo tempo em que exige transparência contábil e controle estatal rigoroso (Leandro Neto, 2021; Rocha, 2024).

Além disso, a definição adequada da incidência tributária contribui para reduzir assimetrias concorrenciais entre agentes econômicos regularmente estabelecidos e aqueles que operam na informalidade. Assim, a tributação uniforme e previsível é ferramenta indispensável para induzir a formalização do mercado (Musgrave, 1959).

A estruturação da incidência tributária sobre a *cannabis* deve observar não apenas critérios arrecadatórios, mas também finalidades extrafiscais. A experiência internacional demonstra que a destinação vinculada de receitas pode fortalecer a legitimidade social da tributação e ampliar seus efeitos positivos sobre saúde pública, pesquisa científica e políticas de redução de danos (Caulkins; Kilmer; Kleiman, 2016).

Portanto, a definição dos fatos geradores e da incidência de tributos na cadeia da *cannabis* representa um passo decisivo para a integração desse mercado ao sistema fiscal brasileiro. Trata-se de transformar uma atividade economicamente relevante, porém invisível, em fonte legítima de arrecadação, alinhada aos princípios da justiça fiscal, da eficiência econômica e da ordem constitucional vigente.

Dessa forma, a correta identificação dos fatos geradores e da incidência tributária aplicável ao mercado da *cannabis* revela-se indispensável para assegurar

segurança jurídica, equilíbrio federativo e efetividade arrecadatória. A tributação, quando articulada com políticas públicas de saúde e desenvolvimento econômico, deixa de ser mero instrumento fiscal para assumir papel estruturante na consolidação de um mercado regulado, transparente e socialmente responsável (Pimentel; Mendes, 2025).

5.3 Comparativo com a tributação do tabaco e do álcool

A análise comparativa entre a tributação da *cannabis* e a tributação atualmente aplicada ao tabaco e ao álcool revela importantes parâmetros para a construção de um modelo fiscal racional e juridicamente consistente no Brasil. Tabaco e bebidas alcoólicas são historicamente classificados como produtos de consumo controlado, sujeitos a regimes tributários mais gravosos em razão de seus potenciais impactos à saúde pública, fundamento que também permeia o debate sobre a legalização e tributação da *cannabis* (Leandro Neto, 2022).

No ordenamento jurídico brasileiro, tanto o tabaco quanto o álcool são submetidos a um regime de tributação seletiva e marcadamente extrafiscal. O Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) exerce papel central nesse contexto, com alíquotas elevadas aplicadas aos cigarros e a determinadas bebidas alcoólicas, em conformidade com o princípio da seletividade em função da essencialidade do produto (Rocha, 2024).

A lógica subjacente à tributação do tabaco não se limita à arrecadação, mas busca também desestimular o consumo por meio do aumento do preço final ao consumidor. Tal modelo é amplamente reconhecido na literatura como exemplo clássico de *sin tax* ou “tributação do pecado”, utilizada para internalizar custos sociais decorrentes do consumo de bens prejudiciais à saúde (Torres, 2019; Leandro Neto, 2022).

Nesse sentido, diversos estudos apontam que a estrutura tributária incidente sobre o cigarro no Brasil é uma das mais elevadas do mundo, superando, em muitos casos, 70% do preço final do produto. Essa carga é composta por IPI, ICMS, PIS/Cofins e outros encargos, funcionando como instrumento extrafiscal de política pública de saúde (Barbosa, 2021).

A tributação do álcool segue lógica semelhante, embora com maior heterogeneidade conforme o tipo da bebida. Bebidas destiladas, por exemplo, têm

alíquotas significativamente superiores às aplicadas a cervejas e vinhos, evidenciando a aplicação do princípio da seletividade conforme o potencial lesivo do produto (Rocha, 2024). Esse modelo reforça a ideia de que o sistema tributário brasileiro já admite diferenciações legítimas com base em critérios sanitários e sociais.

Ao se observar os estudos constantes nos arquivos analisados, nota-se que a literatura nacional vem defendendo a aplicação de regime análogo à *cannabis*, especialmente no que se refere ao uso recreativo. A adoção de uma tributação semelhante à do tabaco é apontada como alternativa viável para equilibrar arrecadação, controle de consumo e combate ao mercado ilegal (Barbosa, 2021; Pimentel; Mendes, 2025).

A experiência internacional reforça essa perspectiva. Nos estados norte-americanos que legalizaram a *cannabis*, o desenho tributário frequentemente se inspira nos modelos aplicados ao álcool e ao tabaco, com impostos específicos sobre quantidade, teor de THC ou valor de venda. Essa estratégia busca evitar preços excessivamente baixos que estimulem o consumo e, simultaneamente, impedir que a carga tributária empurre o consumidor de volta ao mercado ilegal (Caulkins; Kilmer; Kleiman, 2016).

No Brasil, autores que estudam o tema destacam que a reprodução automática do modelo do tabaco para a *cannabis* deve ser evitada. Isso porque uma carga excessiva, sobretudo no estágio inicial de legalização, pode comprometer a formalização do mercado, reduzindo a competitividade do setor legal frente ao mercado ilícito (Leandro Neto, 2022; Rocha, 2024).

Dessa forma, a tributação da *cannabis* deve observar a função extrafiscal já consolidada no tratamento do tabaco e do álcool, mas com ajustes que considerem as especificidades da nova cadeia produtiva. A literatura sugere um modelo progressivo, com alíquotas iniciais moderadas e possibilidade de elevação gradual, conforme a consolidação do mercado formal (Barbosa, 2021).

Outro aspecto relevante no comparativo diz respeito à destinação da arrecadação. No caso do tabaco e do álcool, parte da receita tributária financia políticas públicas de saúde, campanhas educativas e custeia o sistema de saúde pública. Os estudos analisados defendem que a arrecadação oriunda da *cannabis* siga lógica semelhante, reforçando seu caráter extrafiscal e socialmente orientado (Pimentel; Mendes, 2025).

A analogia com o tabaco também se mostra pertinente no que se refere ao controle da produção e da distribuição. O regime especial aplicado aos fabricantes de cigarros, com fiscalização rigorosa e controle da cadeia logística, é apontado como referência para a regulamentação do mercado da *cannabis* no Brasil (Rocha, 2024).

Por outro lado, há consenso na literatura de que o uso medicinal da *cannabis* deve receber tratamento tributário distinto. Diferentemente do consumo recreativo, os produtos destinados à saúde devem ser beneficiados por alíquotas reduzidas ou isenções, à semelhança do que ocorre com medicamentos essenciais, afastando-se a lógica do tabaco e do álcool (Rocha, 2024; Barbosa, 2021).

A comparação com a tributação do álcool revela, ainda, a importância da diferenciação por categoria de produto. Assim como ocorre com cervejas, vinhos e destilados, a *cannabis* poderia ser tributada de forma distinta conforme concentração de THC, forma de consumo e finalidade, permitindo maior calibragem do instrumento fiscal (Leandro Neto, 2022).

Sob a ótica constitucional, os estudos analisados destacam que não há impedimento jurídico relevante para a adoção de modelo semelhante ao aplicado ao tabaco e ao álcool. Ao contrário, a seletividade, a extrafiscalidade e a capacidade contributiva oferecem base sólida para legitimar a tributação da *cannabis* como instrumento de política pública (Torres, 2019; Rocha, 2024).

Por fim, o comparativo evidencia que a *cannabis* já se insere em um contexto normativo conhecido pelo sistema tributário brasileiro. A experiência acumulada com tabaco e álcool demonstra que é possível conciliar arrecadação, proteção à saúde pública e combate ao mercado ilegal, desde que o desenho tributário seja equilibrado e progressivo (Barbosa, 2021; Pimentel; Mendes, 2025).

Assim, a análise comparativa reforça a viabilidade da tributação da *cannabis* em moldes semelhantes aos do tabaco e do álcool, desde que respeitadas suas particularidades. Tal aproximação contribui para conferir segurança jurídica, coerência normativa e efetividade fiscal à proposta de legalização, alinhando-a aos princípios constitucionais da ordem econômica e da justiça fiscal.

5.4 Estímulo à formalização e combate ao mercado ilegal

A legalização regulada da *cannabis* está diretamente associada ao estímulo à formalização das atividades econômicas e ao enfrentamento do mercado ilegal, que historicamente domina a cadeia produtiva dessa substância. A ausência de regulação estatal favorece ambientes de informalidade, evasão fiscal e financiamento de atividades criminosas, cenário que pode ser revertido por meio de um modelo jurídico-tributário estruturado e coerente (Leandro Neto, 2022).

A literatura econômica e jurídica reconhece que mercados ilegais prosperam quando há proibição absoluta ou tributação excessiva, que inviabiliza a concorrência do setor formal. Nesse contexto, a legalização acompanhada de tributação equilibrada surge como instrumento estratégico para atrair produtores e consumidores para a economia formal, ampliando a base arrecadatória do Estado (Barbosa, 2021).

Experiências internacionais analisadas demonstram que a formalização do mercado da *cannabis* está diretamente relacionada à definição de preços competitivos, segurança jurídica e fiscalização eficiente. Como visto, países como Canadá, Uruguai e determinados estados norte-americanos obtiveram êxito parcial no combate ao mercado ilegal justamente ao reduzir a assimetria entre o preço do produto legal e o ilícito (Pimentel; Mendes, 2025).

No Brasil, o mercado ilegal da *cannabis* é marcado pela ausência total de controle sanitário, trabalhista e fiscal, além de intensificar a violência associada ao tráfico. A formalização, por sua vez, permite o registro de empresas, geração de empregos formais, arrecadação tributária e implementação de padrões mínimos de qualidade e segurança do produto (Rocha, 2024).

Alguns autores apontam que a tributação exerce papel central nesse processo de transição. Se excessiva, tende a perpetuar o mercado clandestino; se moderada e progressiva, pode estimular a adesão dos agentes econômicos ao sistema formal. Esse equilíbrio é fundamental para que a política fiscal atinja seus objetivos arrecadatórios e sociais (Leandro Neto, 2022).

O combate ao mercado ilegal também depende da capacidade do Estado de monitorar toda a cadeia produtiva, desde o cultivo até a comercialização. A formalização permite a adoção de mecanismos de rastreabilidade, licenciamento e fiscalização semelhantes aos já aplicados aos setores de tabaco e álcool, fortalecendo o controle estatal sobre produtos de consumo sensível (Rocha, 2024).

Do ponto de vista tributário, a inserção do setor da *cannabis* no sistema formal possibilita a incidência regular de tributos como ICMS, IPI, PIS/Cofins, IRPJ e CSLL, reduzindo significativamente a evasão fiscal. Além disso, amplia-se a transparência das operações financeiras, contribuindo para a prevenção à lavagem de dinheiro (Barbosa, 2021).

Os estudos analisados também destacam que a formalização impacta positivamente o sistema de justiça criminal. Com a redução do mercado ilegal, diminui-se a sobrecarga sobre o aparato repressivo do Estado, permitindo a reorientação de recursos públicos para políticas de saúde, educação e prevenção ao uso problemático de substâncias (Pimentel; Mendes, 2025).

Outro fator relevante é a inclusão de pequenos e médios produtores no mercado legal. Modelos regulatórios inclusivos evitam a concentração do setor em grandes corporações e aumentam a capilaridade da formalização, fortalecendo economias locais e promovendo desenvolvimento regional (Barbosa, 2021).

Sob a perspectiva da análise econômica do direito, a formalização do mercado da *cannabis* reduz os custos sociais associados à ilegalidade, como violência, corrupção e insegurança jurídica. A presença do Estado como regulador e tributador legitima a atividade econômica e permite maior previsibilidade normativa (Torres, 2019).

A literatura ressalta, ainda, que o estímulo à formalização não se limita ao aspecto tributário, devendo ser acompanhado de políticas públicas integradas. Assim sendo, educação, saúde, fiscalização e transparência institucional são elementos indispensáveis para o enfraquecimento definitivo do mercado ilegal (Rocha, 2024).

No plano constitucional, a formalização do mercado da *cannabis* encontra respaldo nos princípios da livre iniciativa, da função social da atividade econômica e da justiça fiscal. Ao permitir que agentes econômicos atuem de maneira regulada e tributada, o Estado cumpre seu papel de ordenação da atividade econômica com responsabilidade social (Torres, 2019).

A adoção de um modelo regulatório claro e eficiente também contribui para a confiança dos investidores e para a atração de capital nacional e estrangeiro, ampliando ainda mais os efeitos positivos da formalização sobre a economia e a arrecadação tributária (Barbosa, 2021).

Dessa forma, o estímulo à formalização e o combate ao mercado ilegal devem ser compreendidos como objetivos centrais da política de legalização da *cannabis*. A eficácia desse processo depende de um desenho tributário equilibrado, capaz de conciliar arrecadação, competitividade do mercado legal e proteção ao interesse público (Leandro Neto, 2022).

Os estudos analisados neste trabalho indicam que a legalização da *cannabis*, quando acompanhada de fiscalização eficiente e tributação racional, representa instrumento relevante para a redução do mercado ilícito. Nesse sentido, a formalização da cadeia produtiva fortalece o Estado, promove justiça fiscal e contribui para a construção de um modelo econômico mais transparente e sustentável (Pimentel; Mendes, 2025).

5.5 Propostas para um modelo brasileiro eficaz de tributação da *cannabis*

A construção de um modelo brasileiro eficaz de tributação da *cannabis* exige a conciliação entre arrecadação fiscal, controle do consumo, estímulo à formalização econômica e respeito aos princípios constitucionais tributários. A experiência internacional e os estudos aqui analisados indicam que a simples reprodução de modelos estrangeiros é insuficiente, sendo necessária uma proposta ajustada às especificidades sociais, econômicas e institucionais do Brasil (Leandro Neto, 2022).

Um dos pilares centrais desse modelo consiste na adoção de uma tributação com função extrafiscal clara, inspirada nos regimes aplicados ao tabaco e ao álcool, mas calibrada para evitar a perpetuação do mercado ilegal. Alíquotas excessivas tendem a inviabilizar a competitividade do mercado formal, enquanto cargas moderadas favorecem a adesão dos agentes econômicos à legalidade (Barbosa, 2021).

Nesse sentido, a literatura sugere a implementação de um modelo tributário progressivo, especialmente nos primeiros anos de legalização. Esse estágio inicial permitiria a consolidação do mercado formal da *cannabis*, ampliando gradualmente a base arrecadatória sem comprometer a migração do consumo do mercado ilícito para o mercado regulado (Pimentel; Mendes, 2025).

A proposta de incidência diferenciada conforme a finalidade do produto é outro elemento essencial. Produtos à base de *cannabis* destinados ao uso medicinal devem receber tratamento tributário favorecido, inclusive com hipóteses de redução

de alíquotas ou isenção, em observância ao direito à saúde e à dignidade da pessoa (Rocha, 2024).

Por outro lado, a *cannabis* destinada ao uso recreativo poderia ser submetida a regime tributário semelhante ao do tabaco, combinando impostos gerais sobre o consumo com tributos seletivos, conforme o grau de potencial lesivo. Essa diferenciação permite maior racionalidade fiscal e alinhamento com políticas públicas de saúde (Torres, 2019).

A incidência do IPI apresenta-se como instrumento adequado para concretizar o princípio da seletividade, considerando-se a essencialidade do produto. A utilização do IPI como tributo extrafiscal possibilita o controle do consumo sem comprometer excessivamente a arrecadação dos entes subnacionais (Rocha, 2024).

No âmbito estadual, o ICMS deve integrar o modelo tributário da *cannabis* de forma harmonizada, evitando disparidades regionais que incentivem a informalidade ou a sonegação. A coordenação entre os estados revela-se fundamental para impedir a chamada “guerra fiscal” e fortalecer a eficácia do sistema tributário (Barbosa, 2021).

A incidência das contribuições ao PIS e a Cofins sobre a cadeia da *cannabis* também desempenha papel relevante, sobretudo no financiamento de políticas públicas nas áreas de saúde e assistência social. A correta definição da base de cálculo dessas contribuições contribui para a transparência e a previsibilidade do modelo tributário (Leandro Neto, 2022).

No campo da tributação sobre a renda, a sujeição ao IRPJ e à CSLL assegura isonomia entre os agentes econômicos e reforça a inserção plena do setor da *cannabis* na economia formal. E a adoção de regimes compatíveis com o porte das empresas, incluindo opções simplificadas para pequenos produtores, pode ampliar a formalização (Pimentel; Mendes, 2025).

Outro aspecto fundamental diz respeito à destinação vinculada da arrecadação tributária. A literatura aponta, como medida eficaz, a afetação parcial da receita oriunda da *cannabis* para programas de saúde pública, prevenção ao seu uso problemático e fortalecimento da fiscalização estatal (Barbosa, 2021).

A criação de mecanismos de rastreabilidade e controle fiscal integrados ao sistema tributário é igualmente recomendada. O monitoramento da produção, distribuição e comercialização reduz a evasão fiscal e contribui para a redução do mercado ilegal, fortalecendo a legitimidade do modelo proposto (Rocha, 2024).

Sob a ótica constitucional, um modelo brasileiro eficaz deve observar os princípios da legalidade, capacidade contributiva, isonomia e seletividade. A coerência entre esses princípios e a política tributária adotada confere segurança jurídica ao setor e reduz a litigiosidade tributária (Torres, 2019).

A proposta normativa também deve contemplar um período de transição regulatória, com ajustes graduais das alíquotas e avaliação constante dos impactos econômicos e sociais da tributação da *cannabis*. Esse monitoramento permite correções tempestivas e aprimora a efetividade do modelo (Leandro Neto, 2022).

Além disso, o diálogo entre União, estados e municípios revela-se imprescindível para o sucesso da política tributária. A coordenação federativa evita sobreposição de tributos e promove maior eficiência arrecadatória, respeitando as competências constitucionais de cada ente (Barbosa, 2021).

Por fim, os estudos analisados convergem no sentido de que um modelo brasileiro eficaz de tributação da *cannabis* deve equilibrar arrecadação, saúde pública e desenvolvimento econômico. A adoção de um sistema tributário racional e progressivo permite combater o mercado ilegal, estimular a formalização e assegurar justiça fiscal (Pimentel; Mendes, 2025).

Assim, a implementação de um modelo tributário bem estruturado para a *cannabis* representa oportunidade estratégica para o Estado brasileiro alinhar política fiscal, regulação econômica e proteção social, consolidando um marco normativo moderno e constitucionalmente orientado (Torres, 2019).

6 CONCLUSÃO

A presente dissertação teve como objetivo analisar as possibilidades de tributação aplicáveis à cadeia produtiva da *cannabis* no Brasil, considerando os aspectos jurídicos, econômicos e sociais envolvidos na eventual legalização e regulação dessa atividade. Ao longo do trabalho, buscou-se demonstrar que o debate acerca da *cannabis* ultrapassa a esfera penal ou moral, inserindo-se de forma legítima no campo do direito tributário e das políticas públicas contemporâneas.

A análise desenvolvida evidenciou que a regulamentação da *cannabis*, quando acompanhada de um modelo tributário adequado, possui potencial significativo para contribuir com a arrecadação estatal, o fortalecimento da economia formal e a redução de externalidades negativas associadas ao mercado ilegal. A construção de um sistema de tributação racional e equilibrado revela-se, portanto, elemento central para a efetividade de qualquer política pública voltada ao tema.

Ao examinar a cadeia produtiva da *cannabis*, desde o cultivo até o consumo final, foi possível identificar múltiplas hipóteses de incidência tributária, bem como a necessidade de tratamento diferenciado conforme a finalidade do produto, especialmente no que se refere à distinção entre uso medicinal e uso recreativo. Essa diferenciação mostra-se essencial para compatibilizar os objetivos fiscais com a proteção do direito à saúde e com os princípios da dignidade da pessoa e da função social da atividade econômica.

O estudo comparativo com a tributação do tabaco e do álcool demonstrou que o ordenamento jurídico brasileiro já dispõe de precedentes consolidados para a tributação de produtos de consumo controlado. Tais experiências indicam que a adoção de uma tributação seletiva e com função extrafiscal pode servir como instrumento eficaz de regulação do consumo, sem afastar a arrecadação necessária ao financiamento das políticas públicas.

No que se refere ao estímulo à formalização e ao combate ao mercado ilegal, a dissertação evidenciou que a legalização acompanhada de tributação equilibrada tende a reduzir a atuação do mercado clandestino, ampliando o controle estatal sobre a produção e a comercialização da *cannabis*. A formalização da cadeia produtiva possibilita maior transparência, geração de empregos legais, arrecadação tributária e redução da violência estrutural associada ao tráfico ilícito.

As propostas apresentadas para um modelo brasileiro de tributação da *cannabis* demonstraram que é possível estruturar um sistema fiscal alinhado aos princípios constitucionais da legalidade, capacidade contributiva, seletividade e justiça fiscal. A adoção de alíquotas progressivas, a coordenação entre os entes federativos e a destinação social da arrecadação figuram como elementos fundamentais para a construção de um modelo eficaz e socialmente responsável.

A pesquisa também evidenciou que a tributação da *cannabis* deve ser compreendida como parte de uma política pública integrada, envolvendo regulação sanitária, fiscalização, educação e saúde pública. A eficácia do modelo tributário depende diretamente da articulação entre esses diversos instrumentos, evitando soluções fragmentadas ou meramente arrecadatórias.

Do ponto de vista jurídico, conclui-se que não há impedimento constitucional absoluto para a tributação da *cannabis*, desde que haja regulamentação legislativa adequada e respeito às competências tributárias dos entes federativos. Ao contrário, a inserção da *cannabis* no sistema tributário nacional pode representar uma oportunidade de modernização normativa e de fortalecimento da ordem econômica constitucional.

Dessa forma, a dissertação alcança seu objetivo ao demonstrar que a tributação da *cannabis*, quando estruturada de maneira criteriosa, pode contribuir simultaneamente para o fortalecimento do Estado, para a justiça fiscal e para a promoção de políticas públicas mais eficientes. O tema, contudo, não se esgota com este estudo, revelando-se campo fértil para futuras pesquisas empíricas e análises comparadas mais aprofundadas.

Por fim, conclui-se que o debate sobre a tributação da *cannabis* no Brasil deve afastar simplificações e polarizações, adotando abordagem técnica, jurídica e interdisciplinar. Somente a partir de um modelo regulatório coerente, será possível transformar a *cannabis* de um problema estrutural em uma oportunidade de desenvolvimento econômico, social e institucional para o país.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA IBGE NOTÍCIAS. **PNAD Contínua**: em 2022, taxa média anual de desocupação foi de 9,3% enquanto de taxa de subutilização foi de 20,8%. 2023. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/36336-pnad-continua-em-2022-taxa-media-anual-de-desocupacao-foi-de-9-3-enquanto-de-taxa-de-subutilizacao-foi-de-20-8> Acesso em: 15 out. 2025.

AGUIAR, L. C. de. **Justiça distributiva e capacidade contributiva**. 2005. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2005. Disponível em: <http://www.buscalegis.ufsc.br>. Acesso em: 06 ago. 2025.

ALVES, P. V. **Impactos econômicos da legalização da cannabis: a experiência do Colorado**. 2017. Disponível em: <https://pantheon.ufrj.br/bitstream/11422/4799/3/PVAlves.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2025.

AMARO, L. **Direito tributário brasileiro**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

AMLUNG, M.; REED, D. D.; MORRIS, V.; ASTON, E.; METRIK, J. **Price elasticity of illegal versus legal cannabis: a behavioral economic substitutability analysis**. *Addiction*, v. 114, n. 1, p. 112-118, 2019. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/30194789/>. Acesso em: 08 nov. 2025.

ANSELMINI, P.; BUFFON, M. **Tributação como instrumento de redução das desigualdades no Brasil**. *Revista do Direito Público*, Londrina, v. 13, n. 1, p. 226-258, abr. 2018.

ARAÚJO, P. S. et al. **Análise política sobre a regulamentação do uso medicinal dos produtos de cannabis no Brasil**. *Visa em Debate*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 4, p. 1-15, 2022. Disponível em: <https://visaemdebate.incqs.fiocruz.br/index.php/visaemdebate/article/view/2043>. Acesso em: 05 dez. 2025.

BARBOSA, L. M. F. **Legalização da maconha: uma análise temporal de uma possível arrecadação tributária**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2021.

BARBOSA, L. F. R. **Reforma tributária e justiça social**. In: SACHSIDA, Adolfo; SIMAS, Erich Endrillo Santos (Org.). **Reforma tributária**: Ipea - OAB/DF. Rio de Janeiro, RJ: Ipea; Brasília, DF: OAB, 2018. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8379>.

BARBOSA, L. M. F. **Regulação econômica e tributação de mercados sensíveis**. São Paulo: Saraiva, 2023.

BARROSO, L. R. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

BARROS, P. H. M. V. **O efeito da legalização da maconha sobre a criminalidade no Colorado**. 2016. Trabalho de Conclusão de Curso (Economia) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

BASTOS, P. R. F. de. **Tributação e impostos no Brasil e nos países da OECD**. 2025. Disponível em: <https://apub.org.br/tributacao-e-impostos-no-brasil-e-nos-paises-da-oecd/> Acesso 02 dez 2025.

BASTOS, C. R.; MARTINS, I. G. **Comentários à Constituição do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 1995.

BATISTA, B. F. **Rede de usuários de cannabis medicinal do Ceará: uma luta política por regulamentação**. 2023. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/76536>. Acesso em: 12 nov. 2025.

BERNARD, A. **A canábis legal na Califórnia gerou 250 milhões de dólares em impostos no terceiro trimestre**. Paris: Newsweed, 2024. Disponível em: <https://www.newsweed.fr/a-canabis-legal-na-california-gerou-250-milhoes-de-dolares-em-impostos/>. Acesso em: 21 set. 2025.

BLAKE, D.; FINLAW, J. **Marijuana legalization in Colorado: learned lessons**. *Harvard Law & Policy Review*, v. 8, p. 359-380, 2014. Disponível em: <https://journals.law.harvard.edu/lpr/wp-content/uploads/sites/89/2014/08/HLP204.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2025.

BOITEUX, L. **A nova Lei Antidrogas e o aumento da pena do delito de tráfico de entorpecentes**. *Boletim do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais*, v. 14, n. 167, p. 8-9, 2006. Disponível em: <https://cetadobserva.ufba.br/pt-br/publicacoes/nova-lei-antidrogas-e-o-aumento-da-pena-do-delito-de-trafico-de-entorpecentes>. Acesso em: 26 nov. 2025.

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Código Tributário Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 out. 1966. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5172Compilado.htm. Acesso em: 06 ago. 2025

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. *Diário Oficial da União*, Brasília, 5 out. 1988.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Escola de Administração Fazendária. Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF. **Função social dos tributos**. 5. ed. Brasília: ESAF, 2014. 58 p. (Série Educação Fiscal. Caderno 3). Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4253/1/Caderno3-2014.pdf> Acesso em: 02 out 2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 132, de 20 de dezembro de 2023. Altera o Sistema Tributário Nacional e institui o IBS e a CBS.** Diário Oficial da União, Brasília, 21 dez. 2023.

BRASIL. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Resolução da Diretoria Colegiada – RDC nº 17, de 6 de maio de 2015. Define critérios e procedimentos para a importação, em caráter de excepcionalidade, de produto à base de canabidiol.** Diário Oficial da União, Brasília, 2015. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/anvisa/2015/rdc0017_06_05_2015.pdf. Acesso em: 15 out. 2025.

BRASIL. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Resolução da Diretoria Colegiada – RDC nº 327, de 9 de dezembro de 2019. Dispõe sobre os procedimentos para a concessão da Autorização Sanitária para a fabricação e a importação de produtos de cannabis para fins medicinais.** Diário Oficial da União, Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-rdc-n-660-de-30-de-marco-de-2022-389908959>. Acesso em: 03 ago. 2025.

BRASIL. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Resolução da Diretoria Colegiada – RDC nº 660, de 30 de março de 2022. Dispõe sobre os procedimentos para importação, por pessoa física, de produtos derivados de cannabis.** Diário Oficial da União, Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-rdc-n-660-de-30-de-marco-de-2022-389908959>. Acesso em: 04 dez. 2025.

BRETTAS, C. A. **Modelos de regulação da cannabis e sua compatibilidade com as convenções internacionais.** Belo Horizonte: UFMG, 2022.

CALVETE, C. da S.; SOUZA, T. S. de. **História e formação do mercado das drogas.** Revista de Economia, Curitiba, v. 41, n. 76, p. 401-429, 2020.

CAMPOS, G. **Imposto de maconha rende US\$ 3 bi aos cofres americanos.** 2023. Disponível em: <https://www.jornalopcao.com.br/economia/imposto-de-maconha-rende-us-3-bi-aos-cofres-americanos-524828/> Acesso em: 21 out. 2025.

CARDOSO, H.; FERREIRA, V. S.; VARELLA, F. H. **Uso e regulamentação da cannabis: um debate global sobre cannabis: aspectos médicos e recreativos.** Revista Multidisciplinar do Nordeste Mineiro, v. 12, n. 1, 2023.

CARDOSO, R. **Ipea: aumento do trabalho informal está ligado à baixa fiscalização.** 2025. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2025-04/ipea-aumento-do-trabalho-informal-esta-ligado-baixa-fiscalizacao> Acesso em: 07 ago. 2025.

CARNEIRO, H. S. **As drogas e a história da humanidade.** Diálogos, v. 6, n. 6, p. 14-15, 2009. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/001964053>. Acesso em: 06 out. 2025.

CARNEIRO, H. S. **Drogas: a história do proibicionismo.** São Paulo: Autonomia Literária, 2019.

CARVALHO, P. de B. **Curso de direito tributário**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

CARVALHO, P. de B. **Curso de direito tributário**. 30. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019a.

CARVALHO, P. de B. **Direito tributário: fundamentos jurídicos da incidência**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2019b.

CARRAZZA, R. A. **ICMS**. 10. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2005.

CARRAZZA, R. A. **Curso de direito constitucional tributário**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

CARRAZZA, R. A. **ICMS**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2022.

CAULKINS, J. P.; KILMER, B. **Considering marijuana legalization carefully: insights for other jurisdictions from analysis for Vermont**. *Addiction*, v. 111, n. 12, p. 2082-2089, 2016.

CAULKINS, J. P.; KILMER, B.; KLEIMAN, M. A. R. **Marijuana legalization: what everyone needs to know**. Oxford: Oxford University Press, 2016.

CHACALTANA, J.; BONNET, F.; GARCIA, J. **Crescimento, estrutura econômica e informalidade**. Genebra: Organização Internacional do Trabalho, 2023. (Documento de Trabalho da OIT, n.º 69). Disponível em: https://www.ilo.org/sites/default/files/2024-06/Crescimento-estrutura-economica-e-informalidade_0.pdf Acesso em: 02 out. 2025.

COSTA, S. P. da. **Cannabis medicinal: desafios farmacêuticos e regulatórios no cenário brasileiro atual**. *ARACÊ*, v. 7, n. 7, p. 37901-37909, 2025.

DAVIS, A. J.; GEISLER, K. R.; NICHOLS, M. W. **The price elasticity of marijuana demand: evidence from crowd-sourced transaction data**. *Empirical Economics*, v. 50, n. 4, p. 1171-1192, 2016. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s00181-015-0992-1>. Acesso em: 13 out. 2025.

DAY, B. **California reports more than 500 million in cannabis tax revenue this year**. 2025. Disponível em: <https://www.yahoo.com/news/articles/california-reports-more-500-million-in-cannabis-tax-revenue-this-year/?guccounter=1> Acesso em: 21 out. 2025.

DODD, T.; COLISTRO, T.; MAILLET, M. **Price elasticity of demand for cannabis: post-legalization estimates of the regulated cannabis market in British Columbia**. *International Journal of Drug Policy*, v.122, 2025. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0955395925001380>. Acesso em: 05 nov. 2025.

DONNAN, J.; SHOGAN, O.; BISHOP, L.; SWAB, M.; NAJAFIZADA, M. **Characteristics that influence purchase choice for cannabis products: a**

systematic review. Journal of Cannabis Research, v. 4, n. 9, 2022. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1186/s42238-022-00117-0>. Acesso em: 13 jul. 2025.

EMCDDA. European Monitoring Centre For Drugs And Drug Addiction. **European drug report 2023: trends and developments**. Luxemburgo: Publications Office of the European Union, 2023.

FAGNANI, E.; ROSSI, P. **Desenvolvimento, desigualdade e reforma tributária no Brasil**. In: SACHSIDA, Adolfo; SIMAS, Erich Endrillo Santos (Org.). **Reforma tributária**: Ipea - OAB/DF. Rio de Janeiro, RJ: Ipea; Brasília, DF: OAB, 2018. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8379>.

FALCÃO, R. B. **Tributação e mudança social**. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

FERNANDES, R. C. **Sistema tributário e desigualdade: uma análise do impacto distributivo do imposto de renda no Brasil**. 2016. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/server/api/core/bitstreams/2decb53d-0bc1-4522-aed3-c082ef6170fa/content>. Acesso em: 05 out. 2025.

IORE, M. **Uso de drogas: controvérsias e relações de poder**. São Paulo: Hucitec, 2020.

FISCHER, B.; RUSSEL, C.; REHM, J.; LEECE, P. **Assessing the public health impact of cannabis legalization in Canada: core outcome indicators towards an index for monitoring and evaluation. Journal of Public Health**, v. 41, n. 2, p. 412-421, 2019. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/29860521/>. Acesso em: 19 nov. 2025.

FORBES. **Cannabis deve movimentar R\$ 967 milhões no Brasil em 2025**. 2025. Disponível em: <https://forbes.com.br/forbesagro/2025/11/cannabis-deve-movimentar-r-967-milhoes-no-brasil-em-2025/>. Acesso em: 15 dez. 2025.

FREIXO, A. S. A. **A economia informal e a qualidade da governação**. 2021. 77 f. Dissertação (Mestrado em Finanças e Fiscalidade) – Faculdade de Economia, Universidade do Porto, Porto, 2021. Disponível em: https://sigarra.up.pt/fep/pt/pub_geral.show_file?pi_doc_id=321249. Acesso em: 12 out. 2025.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

GLOBAL INITIATIVE AGAINST TRANSNATIONAL ORGANIZED CRIME. **Will Brazil's latest ruling on cannabis use ease the country's mass incarceration crisis?** 2024. Disponível em: <https://globalinitiative.net/analysis/will-brazils-latest-ruling-on-cannabis-use-ease-the-countrys-mass-incarceration-crisis/>. Acesso em: 20 set. 2025.

GOBETTI, S.; ORAIR, R. **Jabuticabas tributárias e desigualdade no Brasil (II)**. 2015. Disponível em: <https://valor.globo.com/opiniaao/columa/jabuticabas-tributarias-e-desigualdade-no-brasil-ii.ghtml>. Acesso em: 05 ago. 2025.

GODOY, A. S. de M. **O antifetichismo institucional em Lima Barreto**. Brasília: edição do autor, 2013.

GOUVEIA, L. D. G.; SOUZA, M. N.; NOGUEIRA, R. B.; NOGUEIRA, T. B. **Uso e eficácia de cannabidiol em pacientes com epilepsia: uma revisão sistemática**. *Brazilian Journal of Health Review*, v. 4, n. 2, p. 5209-5220, 2021. Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BJHR/article/view/26172>. Acesso em: 17 set. 2025.

GUARITA, R. L. **Os limites da democratização do uso terapêutico da Cannabis sativa e sua regulamentação pela ANVISA**. 2024. Disponível em: <https://repositorio.ufersa.edu.br/server/api/core/bitstreams/77087328-24c5-4660-bd5e-7f87222bb31c/content>. Acesso em: 28 out. 2025.

GUIMARÃES, A. C. **Capacidade contributiva: a obrigatoriedade de observância pela lei tributária e a possibilidade de controle jurisdicional**. In: Reforma Tributária: Ipea–OAB/DF. Rio de Janeiro, 2018. p. 175-189.

HABLE, J. **O sistema tributário nacional nos cinquenta anos do Código Tributário Nacional e os sobreprincípios da segurança jurídica e da justiça fiscal**. In: SACHSIDA, Adolfo; SIMAS, Erich Endrillo Santos (Org.). Reforma tributária: Ipea - OAB/DF. Rio de Janeiro, RJ: Ipea; Brasília, DF: OAB, 2018, p. 23-59. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8379>. Acesso em: 10 nov. 2025.

HALL, W; LYNSKEY, M. **Assessing the public health impacts of legalizing recreational cannabis use: the US experience**. *World Psychiatry*, v.19, n.2, 2020. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/32394566/>. Acesso em: 06 set. 2025.

HALL, W.; STJEPANOVIĆ, D.; DAWSON, D.; LEUNG, J. **The implementation and public health impacts of cannabis legalization in Canada: a systematic review**. *Addiction*, v. 118, n. 11, p. 2062-2072, 2023. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/37380613/>. Acesso em: 08 dez. 2025.

HANSEN, B.; MILLER, K.; BOYOUNG, S.; WEBER, C. **Taxing the potency of sin goods: evidence from recreational cannabis and liquor markets**. *National Tax Journal*, v. 73, n. 2, p. 511-544, 2020. Disponível em: <https://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.17310/ntj.2020.2.07>. Acesso em: 17 jul. 2025.

HAO, Z.; COWAN, B. **The cross-border spillover effects of recreational cannabis legalization**. *Journal of Health Economics*, v. 58, 2021. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/ecin.12764>. Acesso em: 12 set. 2025.

HUDÁK, J.; RAUCH, J. **Marijuana: a short history**. Washington: Brookings Institution Press, 2016.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Retratos da sociedade brasileira: informalidade e desigualdade**. Brasília: Ipea, 2021. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/retrato/indicadores/mercado-de-trabalho/desemprego-informalidade-subutilizacao-e-inatividade/apresentacao> Acesso em: 06 ago. 2025.

JELSMA, M. **The development of international drug control: lessons for regulation**. 2011. Disponível em: <https://www.tni.org/files/download/dlr10.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2025.

KALLAS, M. R. **A normatividade regulamentar da cannabis medicinal no Brasil e o acesso para o tratamento de ansiedade e depressão**. 2023. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/entities/publication/fa4bff99-b6e5-4c67-b553-a1261ce90eb5>. Acesso em: 17 jul. 2025.

KAZMIERCZAK, F. L.; BOCCHI COSTA, L.; GRAIA CORREIA, C. **Judicialização do acesso à cannabis medicinal no Brasil: o paradoxo do proibicionismo no controle de drogas e a efetivação do direito à saúde**. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 14, n. 2, 2024.

KILMER, B. **Policy designs for cannabis legalization: starting with the eight Ps**. *The American Journal of Drug and Alcohol Abuse*, v. 40, n. 4, p. 259-261, 2014. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/24853283/>. Acesso em: 03 set. 2025.

KILMER, B; PACULA, R. L. **Understanding and learning from the diversification of cannabis supply laws**. *Addiction*, v. 112, n. 7, p. 1128–1135, 2017. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/27891693/>. Acesso em: 02 dez. 2025.

KLEIMAN, M. **Legal commercial cannabis sales in Colorado and Washington: what can we learn?** *Journal of Drug Policy Analysis*, 2019. Disponível em: <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/kleiman-wash-and-co-final.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2025.

KREPP, A. **Tributação pode estimular ou sufocar indústria da cannabis**. 2023. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/opiniao/tributacao-pode-estimular-ou-sufocar-industria-da-cannabis/> Acesso em: 21 out. 2025.

LABATE, B. C.; RODRIGUES, T. (Ed.). **Política de drogas no Brasil: conflitos e alternativas**. Campinas: Mercado de Letras, 2018.

LAW, D. **Cannabis in Brazil: a synopsis of current market**. 2021. Disponível em: <https://www.daniel-ip.com/en/blog/cannabis-in-brazil-a-synopsis-of-current-market/> Acesso em: 20 set. 2025.

- LEANDRO NETO, J. **Aspectos jurídicos e econômicos da legalização da cannabis no Brasil**. 2021. Trabalho de Conclusão de Curso (Direito), 2021.
- LEANDRO NETO, J. **Tributação em cenário de legalização de drogas**. São Paulo: Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2022.
- LIGHT, M.; ORENS, A.; LEWANDOWSKI, A. **Market size and demand for marijuana in Colorado**. Colorado: Marijuana Policy Group, 2020.
- LIMA, V. C. F. **Produtos de cannabis: inovações farmacêuticas**. 2024. Dissertação (Mestrado em Ciências Farmacêuticas) – Universidade do Estado da Bahia, Salvador, 2024.
- LOS ANGELES. Department of Cannabis Regulation. **California cannabis taxes**. 2025. Disponível em: <https://cannabis.lacity.gov/articles/california-cannabis-taxes#:~:text=On%20September%2022%2C%202025%2C%20Governor,The%20rate%20cannot%20exceed%2019%25> Acesso em: 28 dez. 2025.
- MACHADO, H. de B. **Curso de direito tributário**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- MACHADO, H. de B. **Curso de direito tributário**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.
- MARIJUANA POLICY PROJECT. **cannabis tax revenue in states that regulate cannabis for adult use**. Washington, D.C.: Marijuana Policy Project, 2025. Disponível em: <https://www.mpp.org/issues/legalization/cannabis-tax-revenue-states-regulate-cannabis-adult-use/> Acesso em: 15 dez. 2025.
- MARTINS, D. A. **Legislação atual sobre cannabis medicinal: histórico, desafios e perspectivas**. *Brazilian Journal of Pain (BrJP)*, São Paulo, v. 6, n. 3, p. 267-276, 2023.
- MELO, J. E. S. de. **Curso de direito tributário**. 3. ed. São Paulo: Dialética, 2002.
- MELO, J. E. S. de. **Teoria geral do direito tributário**. 7. ed. São Paulo: Dialética, 2017.
- MELO, J. E. S. de. **IPI: teoria e prática**. São Paulo: Dialética, 2020.
- MENDES, G.; CAPUTO, A. **Impactos econômicos da regulação da cannabis no Brasil**. Cadernos de Economia, 2022.
- MUSGRAVE, R. A. **The theory of public finance**. New York: McGraw-Hill, 1959.
- NASCIMENTO, L. **Comissão da Câmara adia votação de PL sobre uso medicinal da maconha**. 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2021-05/comissao-da-camara-adia-votacao-de-pl-sobre-uso-medicinal-da-maconha>. Acesso em: 15 nov. 2025.

OGRODNIK, M.; KOOP, P.; BONGAERTS, X.; TECCO, J. **An economic analysis of different cannabis decriminalization scenarios.** *Psychiatria Danubina*, v. 27, supl. 1, p. 309-314, 2015. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/26417786/>. Acesso em: 23 ago. 2025.

OLIVEIRA, K.; ALMEIDA, V. S. F. **Desafios e perspectivas da regulação da cannabis: confronto entre os modelos brasileiro e uruguaio.** *Anais do Encontro Nacional de Pós-graduação*, v. 9, n. 1, p. 469-473, 2025. Disponível em: <https://periodicos.unisanta.br/ENPG/article/view/2898>. Acesso em: 13 ago. 2026.

OXFAM BRASIL. **A distância que nos une: um retrato das desigualdades brasileiras.** 2017. Disponível em: <https://share.google/KOuEQNWSawKxbxAwC>. Acesso em: 10 out. 2026.

PACULA, R. L.; SMART, R. **Medical marijuana and marijuana legalization.** *Annual Review of Clinical Psychology*, v. 13, p. 397-419, 2017. Disponível em: <https://www.annualreviews.org/content/journals/10.1146/annurev-clinpsy-032816-045128>. Acesso em: 29 jun. 2025.

PEZZETTE, G. **A era da tecnologia e os reflexos no sistema tributário.** 2025. Disponível em: <https://blog.tecnospeed.com.br/a-era-da-tecnologia-e-os-reflexos-no-sistema-tributario/>. Acesso em: 6 ago. 2025.

PIKETTY, T. **Capital e ideologia.** Rio de Janeiro: Intrínseca, 2020.

PIMENTEL, E. P.; MENDES, P. S. **A legalização da maconha e seus impactos tributários no Brasil.** *Lumen et Virtus*, São José dos Pinhais, v. 16, n. 54, p. 1-18, 2025.

PINTO, C. D. B. S.; OLIVEIRA, C. T.; CASTRO, C. G.; ESHER, A. **A expansão do mercado da cannabis medicinal no Brasil e implicações para a saúde pública.** *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 11, e00088624, 2024. Disponível em: <https://cadernos.ensp.fiocruz.br/ojs/index.php/csp/article/view/8745/20135>. Acesso em: 17 jul. 2025.

POLO, L. H. P.; ALVES, C. A. B.; JESUS, D. C.; GUILHEN, G. L. **Estratégias para viabilizar o canabidiol no Brasil com a legalização.** *Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação*, v. 11, n. 2, p. 608-619, 2025. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/17859>. Acesso em: 18 out. 2025.

PRAZERES, F. S.; NOVAIS, T. G. **Impactos econômicos da legalização da maconha no Brasil.** *Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação*, v. 11, n. 5, p. 7719-7739, 2025.

PRADO, A. P. M.; OLIVEIRA FILHO, N. M. de; FERNANDES, D. F (Org.). **Retratos do sistema penal: política de drogas e discurso jurídico.** Salvador: EDUNEB, 2020.

QUADROS, D. G. de; FIGUEIREDO, D. J. de. **Política criminal de drogas: afronta a direitos fundamentais e desproporcionalidade sob o argumento de proteção à saúde.** *Revista Electrónica Direito e Sociedade – REDES*, v. 9, n. 1, p. 57-72, 2021. Disponível em:

<https://revistas.unilasalle.edu.br/index.php/redes/article/view/6521>. Acesso em: 07 ago. 2025.

RACHTER, L. **A informalidade do mercado de trabalho: “Economia GIG” ou precarização do trabalho?** (Parte I). 2019. Disponível em:

<https://blogdoibre.fgv.br/posts/informalidade-do-mercado-de-trabalho-economia-gig-ou-precarizacao-do-trabalho-parte-i> Acesso em: 20 out. 2025.

RAWLS, J. **Uma teoria da justiça.** São Paulo: Martins Fontes, 2000.

REZENDE, F. **Política fiscal e desenvolvimento econômico no Brasil.** Rio de Janeiro: FGV, 2019.

ROCHA, B. F. M. **Cannabis: a tributação pelo ICMS na hipótese da legalização da comercialização e distribuição de seus derivados.** Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2024.

RODRIGUES, T. **Narcotráfico: uma guerra na guerra.** Rio de Janeiro: Desatino, 2004.

ROOM, R. Legalising a market for cannabis for pleasure: Colorado, Washington, Uruguay and beyond. *Addiction*, v. 109, n. 3, p. 345-351, 2014. Disponível em:

<https://www.robinroom.net/Legalising%20mkt%20cannabis%20for%20pleasure%20-%20as%20pub%20in%20Addiction%20-%202014.doc> Acesso em: 03 nov. 2025.

ROSSETTI, M. B.; CARVALHO, G. M.; CHAAR, D. F.; SIMAS, D. C. **Split payment na reforma tributária brasileira: caminhos para justiça fiscal e combate à sonegação.** *Revista DCS*, v. 22, n. 83, p. e3447-e3447, 2025. Disponível em:

<https://ojs.revistadcs.com/index.php/revista/article/view/3447>. Acesso em: 08/01/2026.

SABBAG, E. **Manual de direito tributário.** São Paulo: Saraiva, 2009.

SABBAG, E. **Manual de direito tributário.** 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

SAFFER, H. **The demand for illicit drugs.** 1995. Disponível em:

https://www.nber.org/system/files/working_papers/w5238/w5238.pdf. Acesso em: 22 out. 2025.

SALVADOR, E. **As implicações do sistema tributário brasileiro nas desigualdades de renda.** Brasília: Inesc, 2014.

SANTI, E. M. D de. **PIS e COFINS.** São Paulo: FGV, 2018.

SANTOS, S. R. C. **“É um caso da calamidade pública”: a questão de drogas em debate no Congresso Nacional (1964-1971).** *Revista Aedos*, v. 12, n. 27, p. 522-

541, 2021. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/aedos/article/view/97879>. Acesso em: 07 nov. 2025.

SCARDOELLI, A. Você sabia: cannabis é uma das plantas mais antigas cultivadas pelos humanos. 2025. Disponível em: <https://www.revistaoeste.com/agronegocio/voce-sabia-emcannabis-em-e-uma-das-plantas-mais-antigas-cultivadas-pelos-humanos/> . Acesso em: 18 nov. 2025.

SCHOUERI, L. E. **Direito tributário**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

SEDDON, T; FLOODGATE, W. **Regulating cannabis: a global review and future directions**. Manchester: Macmillan, 2020.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILBAUGH, L. **Distribution of marijuana tax revenue**. Denver: Colorado General Assembly, 2016. Disponível em: <https://www.mpp.org/files/uploads/2016/03/CO-Legislative-Council-Staff-Marijuana-Tax-Revenue-Issue-Brief.pdf> Acesso em: 05 nov. 2025.

SILVA, A. da N.; LIMA, P. G. da C.; TEIXEIRA, L. da S. (Coord.). **Impacto econômico da legalização da cannabis no Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa, 2016. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bitstreams/2c07f430-174a-499f-8e4a-a5abe476a508/download> Acesso em: 28 out. 2025.

SILVA, J. R. Educação fiscal no Brasil: diagnóstico e perspectivas. **Revista Científica do Fisco**, v.4, n. 2, 2020, p. 93-112.

SILVA, M. K. da S. **Reflexões sobre o Pacto Federativo Brasileiro após a reforma tributária EC nº. 132, de 20 de dezembro de 2023: mudança de competência tributária em um contexto de concentração e transferência do poder de decisão das atribuições e autonomia financeira dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios**. 2025. 62 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Curso de Direito - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2025. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/items/f636ad35-2934-41f0-83d7-be1e8dda3a49>. Acesso em: 09 jan. 2026.

SLOAN, D. **O Uruguai isentará a maconha de impostos**. 2014. Disponível em: <https://www.pbs.org/newshour/world/uruguay-will-exempt-marijuana-taxes> Acesso em: 05 nov. 2025.

SMALL, E. **Cannabis: a complete guide**. Boca Raton: CRC Press, 2015.

SMITH, A. **A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas**. Vol. II. Tradução de Luiz João Baraúna. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

SOARES, G. **Vendas de cannabis medicinal podem movimentar R\$ 2 bilhões até 2025**. 2021. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/brasil/vendas-de->

[cannabis-medicinal-podem-movimentar-r-2-bilhoes-ate-2025/](#). Acesso em: 21 out. 2025.

SOARES, M. K. **Ignorância e políticas públicas: a regulação de cannabis medicinal no Brasil**. Texto para Discussão. Brasília: IPEA, 2020.

SOBRAL DE LIMA, L.; PINHEIRO MONTENEGRO, Dan. Proibicionismo-racismo na política brasileira sobre drogas a partir do encarceramento. **Revista Em Pauta: teoria social e realidade contemporânea**, v. 22, n. 54, 2024. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaempauta/article/view/80307> Acesso em: 28 nov. 2025.

SOUZA, T. S. de. **Desenvolvimento econômico, políticas públicas e mercado canábico**. Juiz de Fora: Editora UFJF; Aldeia, 2023a. Disponível em: https://www.researchgate.net/figure/Figura-1-Cadeia-produtiva-da-maconha_fig1_372516472. Acesso em: 28 nov. 2025.

SOUZA, L. B. de. **Tributação Ótima de Cannabis no Estado da Califórnia: um estudo de caso das receitas com a legalização recreacional**. 2023b. 42 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências Econômicas) – Escola de Direito, Negócios e Comunicação, Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2023b. Disponível em: <https://repositorio.pucgoias.edu.br/jspui/bitstream/123456789/6059/1/TCC%20VERS%20FINAL.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2025.

SOUZA, M. R.; ARQUETE, D. A. **O desenvolvimento da regulação de produtos de cannabis no Brasil**. **Revista Fitos**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 2, p. 1-18, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.32712/2446-4775.2025.1808>. Acesso em: 08 out. 2025.

STATISTICS CANADA. **Cannabis economic accounts 2023**. Ottawa: Government of Canada, 2023. Disponível em: <https://www.statcan.gc.ca/o1/en/plus/6091-cannabis-consumption-canada>. Acesso em: 28 jun. 2025.

TAX FOUNDATION. **State cannabis tax collections 2022**. Washington, D.C.: Tax Foundation, 2023. Disponível em: <https://taxfoundation.org/>. Acesso em: 02 jul. 2025.

TIPKE, K.; YAMASHITA, D. **Justiça fiscal e princípio da capacidade contributiva**. São Paulo: Malheiros, 2002.

TORRES, H. T. **Direito constitucional tributário e segurança jurídica**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

TORRES, H. T. **Direito constitucional tributário e justiça fiscal**. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

UNODC. United Nations Office On Drugs And Crime. **World Drug Report 2023**. Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime, 2023.

URUGUAI. Instituto de Regulación y Control del Cannabis (IRCCA). **Memoria 2021-2022**. 2022. Disponível em: https://ircca.gub.uy/wp-content/uploads/2024/03/MEMORIA-INSTITUCIONAL-2021-2022_compressed-1.pdf Acesso em: 12 out. 2025.

WHEELER, A. H. **Califórnia perto de arrecadar 1 bilhão de dólares em impostos sobre a cannabis**. 2020. Disponível em: <https://sechat.com.br/noticia/california-perto-de-arrecadar-1-bilhao-de-dolares-em-impostos-sobre-a-cannabis> Acesso em: 21 out. 2025.

WORLD BANK. **Doing Business 2020: comparing business regulation in 190 economies**. Washington, DC: World Bank, 2020. Disponível em: https://www.enat.receita.economia.gov.br/pt-br/area_nacional/areas_interesse/doing-business/relatorios-doing-business/relatorio-doing-business-2020-brasil Acesso em: 02 set. 2025.

WHO. World Health Organization. **Cannabis and health: global perspectives**. Geneva: WHO Press, 2020.

WILSON, H.; BODWITCH, H.; CARAH, J.; DAANE, K. **First known survey of cannabis production practices in California**. *California Agriculture*, v. 73, n. 3, 2019. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/335768094_First_known_survey_of_cannabis_production_practices_in_California. Acesso em: 05 nov.2025.

ZUARDI, A. W. **Cannabidiol: from an inactive cannabinoid to a drug with wide spectrum of action**. *Brazilian Journal of Psychiatry*, v. 30, p. 271-280, 2008. Disponível em: <https://share.google/X3zl9jx83cjbeHbLX>. Acesso em: 27 out. 2025.