



**MINISTÉRIO DO TURISMO  
SECRETARIA-EXECUTIVA  
DIRETORIA DE GESTÃO ESTRATÉGICA**

**COORDENAÇÃO-GERAL DE PLANEJAMENTO E INOVAÇÃO INSTITUCIONAL**

Esplanada dos Ministérios, Bloco U, 2º/3º andar - Bairro Zona Cívico-Administrativa, Brasília/DF, CEP 70065-900

Telefone: - [www.turismo.gov.br](http://www.turismo.gov.br)

NOTA TÉCNICA Nº: 10/2025/CGPLAN/DGE/SE

PROCESSO Nº: 72031.007155/2024-04

INTERESSADO: Gabinete do Ministro, Gabinete da Secretaria Nacional de Políticas de Turismo, Secretaria-Executiva, Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e a Assuntos Econômicos

ASSUNTO: **Resposta Institucional - Ministério do Turismo - Relatórios Preliminares de Avaliação do PERSE no âmbito da CMAP.**

Senhor Secretário de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e a Assuntos Econômicos - Substituto,

**1. RELATÓRIO**

1.1. Trata-se de manifestação prévia deste Ministério do Turismo acerca do Relatório de Avaliação (Versão Preliminar) e respectivas propostas de encaminhamento referentes à avaliação do Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos (Perse), instituído pela Lei n. 14.148, de 3 de maio de 2021, que estabelece benefícios tributários para empresas dos setores de turismo e eventos.

1.2. O Decreto nº 11.558, de 13 de junho de 2023, dispõe sobre o Comissão de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP):

"Art. 4º Compete ao Conselho: (...)

II - aprovar:

- a) a **lista anual** de políticas públicas a serem avaliadas e suas alterações, que será elaborada de acordo com os critérios de que trata o inciso I;
- b) o cronograma de avaliação; e
- c) os procedimentos, os critérios e os referenciais para a análise ex ante e ex post das políticas públicas; (...)

IV - encaminhar os relatórios das avaliações e as propostas de aprimoramento das políticas públicas avaliadas aos Secretários-Executivos dos órgãos gestores;

V - solicitar **resposta institucional** dos órgãos gestores quanto à avaliação realizada e às propostas de aprimoramento das políticas públicas avaliadas;"

1.3. Conforme alínea "a)" do trecho da norma extraída, foi expedido a este Ministério o Ofício Nº 4815/2024/MPO, informando que em reunião da CMAP, no dia 22 de outubro de 2024, o Perse foi selecionado para ser avaliado no Ciclo 2024- 2025 da CMAP. Além disso, foi solicitada indicação de uma

equipe técnica com conhecimento específico sobre a política selecionada para participar do processo de avaliação.

1.4. No dia 1º de novembro de 2024 foi confeccionado Ofício nº 3677/2024/GSE, endereçado ao Senhor Secretário-Executivo do Ministério do Planejamento e Orçamento, Gustavo José de Guimarães e Souza, encaminhando os dados da equipe técnica que participaria do processo de avaliação. Os servidores indicados foram os Senhores Lucas de Oliveira Felipe Penha, Wilken Souto e Maria Fernanda M. dos Santos Melis.

1.5. No dia 8 de novembro de 2024 foi realizada primeira reunião entre participantes do Ministério do Planejamento e do Ministério do Turismo (MTur) para entendimento do tema, apresentação da metodologia de avaliação e repasse de informações iniciais sobre a política do PERSE.

1.6. Entre dezembro de 2024 e janeiro de 2025 foram realizadas oficinas com participantes do Ministério do Turismo, da ENAP (como facilitadora) e de membros indicados pela CMAP para elaboração da árvore do problema e do modelo lógico de avaliação da Política.

1.7. No dia 7 de julho de 2025, por meio do Ofício SEI nº 4032/2025/MPO, foram encaminhadas a este órgão **nos termos do art. 4º, IV e V**, do Decreto 11.558/2023, o Relatório Versão Preliminar e o Relatório de Avaliação (Versão Preliminar) contendo as análises, dados, propostas de aprimoramento, avaliação em profundidade e boas práticas relacionadas ao Perse, oriundas das conclusões dos estudos da Comissão sobre o tema, **para apreciação e posicionamento institucional**.

1.8. É o breve relatório.

## 2. ANÁLISE

2.1. Preliminarmente à análise e manifestação sobre os relatório de avaliação e propostas de aprimoramento (2557092 e 2557095) exarados pelo CMAP, entende-se por necessário fazer breve contextualização da atuação do Ministério do Turismo em momento prévio, concomitante e posterior à implementação do Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos (Perse).

2.2. Nesse sentido, destaca-se o apropriado apontamento do Relatório de Avaliação - versão preliminar (SEI nº 2557092):

“Em suma, a coordenação entre o Poder Legislativo, o Ministério do Turismo e a Receita Federal foi pequena. O Perse foi essencialmente criado pelo Legislativo, sendo posteriormente encorajado pelo Ministério do Turismo e executado pela Receita Federal, sem que houvesse considerável articulação entre esses envolvidos. Os principais elementos de coordenação interinstitucional surgiram quando o Ministério da Fazenda tomou posição com respeito ao Perse e articulou o segundo período de execução do Programa e seu encerramento” (página 31).

2.3. Previamente ao Perse, cumpre registrar que havia a Portaria nº 20.8099, de 14 de setembro de 2020, editada pela Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade do então Ministério da Economia, que Lista os setores da economia mais impactados pela pandemia após a decretação da calamidade pública decorrente do Covid-19.

2.4. Sobre isso, elucida-se que o Ministério do Turismo participou apenas informalmente na definição desta lista. Outrossim, corrobora-se essa conclusão o fato de somente ter chegado para análise desta Pasta o Projeto de Lei nº 5638, de 2020, já em fase de sanção. Naquele contexto, subsidiado pelas manifestações de suas áreas técnicas, o Ministério do Turismo encaminhou posicionamento favorável à sanção da proposição, com sugestão de voto ao inciso II do art. 18 por violação ao interesse público — é o que consta o Ofício nº 385/2021/GM (SEI nº 0945840), que instrui o processo SEI nº 72031.001845/2021-07. Subsequentemente, tal projeto de lei foi sancionado na Lei nº 14.148, de 3 de maio de 2021 que, entre outros pontos, instituiu o Perse.

2.5. No ano de 2022, novamente o Ministério do Turismo foi instado a se manifestar. Dessa vez, sobrevieram a esta Pasta, encaminhadas pelo Ministério da Economia, as minutas de medida provisória e de exposição de motivos interministerial cujos objetivos eram:

I - alterar a Lei nº 14.148, de 3 de maio de 2021, que instituiu o Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos (Perse), com o objetivo de estabelecer ações emergenciais e

temporárias destinadas ao setor de eventos para compensar os efeitos decorrentes das medidas de combate à pandemia da Covid-19; e

II - reduzir a 0% (zero por cento) as alíquotas da Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Contribuição PIS/Pasep) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), incidentes sobre as receitas decorrentes da atividade de transporte aéreo regular de passageiros auferidas no período de 1º de janeiro de 2023 a 31 de dezembro de 2026.

2.6. Ressalta-se que, por se tratar de matéria eminentemente tributária, a manifestação da área técnica desta Pasta baseou-se nas análises elaboradas pelo próprio Ministério da Economia, complementadas por dados apresentados por entidades representativas do setor aéreo. Essa fundamentação consta do Parecer de Mérito nº 36/2022/ASTEC/MTur (SEI nº 1805264), que instrui o processo SEI nº 72031.011623/2022-75. Como desdobramento, foi editada a [Medida Provisória nº 1.147, de 2022](#), posteriormente convertida na [Lei nº 14.592, de 30 de maio de 2023](#).

2.7. Nesse contexto, destaca-se a edição da [Portaria ME nº 11.266, de 29 de dezembro de 2022](#) q que definiu os códigos da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) abrangidos pelo art. 4º da Lei nº 14.148, de 3 de maio de 2021. Embora diversos CNAEs contemplados estejam relacionados a atividades turísticas, cumpre informar que esta Pasta não foi consultada previamente quanto à elaboração da referida norma.

2.8. Em março de 2023, durante evento comemorativo ao Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos (Perse), promovido pela Associação Brasileira dos Promotores de Eventos (ABRAPE), em Brasília, foi apresentado o estudo “Os impactos da pandemia no setor de turismo e eventos e os efeitos do Perse na sua recuperação”, elaborado pela Fundação Dom Cabral (SEI nº 1956304; processo SEI nº 72031.002545/2023-07).

2.9. De acordo com o estudo, os acordos firmados para renegociação de dívidas vencidas, conforme previsto no art. 3º da [Lei nº 14.148, de 3 de maio de 2021](#), ultrapassaram o montante de R\$18 bilhões, sendo que, até o início de 2023, mais de R\$ 595 milhões já haviam sido efetivamente arrecadados, segundo dados do Sistema de Emissão de Boletos e Parcelamento da Receita Federal (SISPAR).

2.10. Diante do relatado, e na condição de principal interlocutora do Governo Federal com os prestadores de serviços turísticos beneficiados pelo Perse, a então Ministra do Turismo, mediante o Ofício nº 97/2023/MINISTRA (SEI nº 1966511; processo SEI nº 72031.002812/2023-38), solicitou à Secretaria Especial da Receita Federal o compartilhamento de informações acerca do cumprimento do disposto pelo art. 3º da [Lei nº 14.148, de 2021](#), por ser de suma importância para o posicionamento da Pasta conhecer a quantidade de beneficiários da renegociação de dívidas e o volume de recursos envolvidos em tais transações. Todavia, até o momento, não houve retorno por parte da Receita Federal com as informações solicitadas.

2.11. Para finalizar esta breve contextualização, sublinha-se que, mais uma vez, em 2024, o Ministério do Turismo foi instado a se manifestar sobre proposta legislativa apenas em fase de sanção. Trata-se, neste caso, do Projeto de Lei nº 1026, de 2024, de autoria do Senhor Deputado José Guimarães (PT/CE), que *“Altera a [Lei nº 14.148, de 3 de maio de 2021](#), para estabelecer alíquotas reduzidas no âmbito do Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos - Perse”* que, posteriormente, foi sancionado na [Lei nº 14.859, de 22 de maio de 2024](#).

2.12. Naquela oportunidade, esta Pasta, no âmbito de sua competência, apresentou manifestação técnica sobre os possíveis impactos da matéria para o setor de turismo e os prestadores de serviços turísticos. A esse respeito, transcreve-se, a seguir, trecho da manifestação emitida pela área técnica competente. Vide:

“(...) O PL, portanto, dá sobrevida a esse benefício, restaurando-o até dezembro de 2026 ou até que os gastos tributários correspondentes atinjam 15 bilhões de reais, o que vier primeiramente. Dá sobrevida, embora não o faça inteiramente, para todos os mesmos setores que, originalmente, na Lei, eram alcançados pelo benefício tributário.

Claramente, essa parece ter sido a solução possível, no curso da tramitação, da discussão e da votação do PL. Claramente, porque há a data-limite para o benefício e teto para os correspondentes gastos tributários. Possível, em função do fato de que o propósito de restaurar o benefício tributário, para todos, esbarrou nas limitações representadas, de uma maneira geral, pelo difícil quadro fiscal do país e, particularmente, pela necessidade de que os gastos tributários associados ao benefício fossem compensados.

Se, a despeito do atual contexto de dificuldades e restrições, estão as contas públicas em condições de acomodar a restauração do benefício, **esta área técnica posiciona-se, favoravelmente, à sanção do PL**. Embora parcialmente, haja vista o encolhimento do rol de atividades econômicas beneficiadas, o PL, ainda assim, beneficia um bom número de prestadores de serviços turísticos, em importantes atividades do setor. Quanto aos demais setores, que deixaram de ser contemplados pelo benefício, esta área técnica entende que o MTur continuará a trabalhar no sentido de auxiliá-los, de alguma forma, diante de um quadro de necessidades e carências que, mesmo vencida a pandemia, certamente ainda remanesce".

2.13. É o que consta Nota Técnica nº 18/2024/CGST/DEQUA/GSNPTUR (SEI nº 2231147) e no Ofício nº 166/2024/MINISTRO (SEI nº 2232200).

## I - DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO DO TURISMO

2.14. A partir da leitura da Lei nº 14.148, de 2021, verifica-se que não foi atribuída ao Ministério do Turismo qualquer responsabilidade direta quanto à execução ou à gestão do Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos – Perse. A única menção à Pasta consta no art. 4º, § 5º que estabelece que *"terão direito à fruição do benefício fiscal de que trata este artigo, condicionada à regularidade, em 18 de março de 2022, ou adquirida entre essa data e 30 de maio de 2023, de sua situação perante o Cadastro de Prestadores de Serviços Turísticos (Cadastur), nos termos dos arts. 21 e 22 da Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008 (Política Nacional de Turismo), as pessoas jurídicas que exercem as seguintes atividades econômicas: restaurantes e similares (5611-2/01); bares e outros estabelecimentos especializados em servir bebidas, sem entretenimento (5611-2/04); bares e outros estabelecimentos especializados em servir bebidas, com entretenimento (5611-2/05); agências de viagem (7911-2/00); operadores turísticos (7912-1/00); atividades de jardins botânicos, zoológicos, parques nacionais, reservas ecológicas e áreas de proteção ambiental (9103-1/00); parques de diversão e parques temáticos (9321-2/00); atividades de organizações associativas ligadas à cultura e à arte (9493-6/00)"*.

2.15. Tal disposição apenas condiciona a fruição do benefício fiscal à regularidade cadastral no Cadastur para determinados códigos da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAEs), sem, contudo, atribuir ao Ministério do Turismo qualquer responsabilidade operacional ou de fiscalização no âmbito da política tributária instituída.

2.16. Essa interpretação é corroborada pelo Relatório de Avaliação (versão preliminar (SEI nº 2557092)) :

"Não há registro de que o Ministério do Turismo tenha se envolvido inicialmente de forma significativa na elaboração da proposta de lei. Contudo, após a tomada de iniciativa do Legislativo, o Ministério do Turismo ganhou interesse pelo programa proposto. Além disso, o Ministério do Turismo se tornou diretamente envolvido no Perse por meio da Portaria ME nº 7.163/2021, que determinou que o enquadramento de empresas no Programa estava condicionado ao registro no Cadastro dos Prestadores de Serviços Turísticos (Cadastur) em data anterior à Lei nº 14.148/2021.

De outro lado, a Receita Federal, por consequência dos atos legislativos, **se tornou executora do Perse. Como tal, a Receita regulamentou o Programa, recebeu consultas, registrou as renúncias tributárias, recebeu e avaliou pedidos de habilitação, promoveu a disseminação de informações aos beneficiários potenciais e reais, bem como à sociedade como um todo, e elaborou previsões sobre o montante de renúncias, além de outras medidas administrativas**" (grifos acrescidos) (página 31).

2.17. Portanto, resta claro que a responsabilidade pela gestão e pelo monitoramento dos resultados da política contida no Perse foi do, então, Ministério da Economia.

## II - DOS RESULTADOS TRAZIDOS PELO ESTUDO DA FUNDAÇÃO DOM CABRAL

2.18. O citado estudo utilizou como metodologia a consulta aos dados disponíveis na Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio trimestral (PNAD), e Pesquisa Mensal de Serviços (PMS). Além disso, foram utilizadas outras fontes, como os Anuários Estatísticos do Turismo e relatórios produzidos por associações ligadas ao setor, a fim de fornecer suporte para este estudo.

2.19. Segundo o estudo, a partir de dados da Pesquisa Mensal de Serviços (PMS), “*no período pandêmico, houve uma queda de 50,2% na receita nominal e no volume de atividades para o mês de abril de 2020. Além dessa variação inicial negativa, há outros picos negativos entre junho de 2020 e março de 2021, com especial destaque para a queda de 25,4% no volume de atividades e receita nominal registrada em março de 2021 (...). Cabe ressaltar que, após a promulgação do PERSE em maio de 2021, percebe-se a formação de uma tendência de estabilidade dos indicadores analisados*”.

2.20. O documento ainda destaca que houve “*variações negativas entre 2019 e 2020 em todos os setores da economia e no setor de turismo e eventos. Quando comparado o número de empregos formais do setor entre 2019 e 2020, houve uma queda de 19%, o que não acontece no agrupado de todos os setores da economia brasileira, que apresentou uma queda de apenas 1%. Também é possível observar que, desde a implementação do PERSE em 2021, foi observado um aumento de 6,3% no estoque de empregos em comparação com o ano anterior*”.

2.21. Ainda sobre os empregos, o estudo pontua que “*Em termos absolutos, o estado de São Paulo foi o mais afetado, perdendo 127.536 empregos no setor de turismo e eventos entre 2019 e 2020. O estado do Rio de Janeiro ficou em segundo lugar, perdendo 47.485 empregos*”.

2.22. Adicionalmente, o documento destaca que, “*após a implementação do PERSE, o aumento relativo de pessoas ocupadas no setor (5,8%) foi superior ao aumento relativo de pessoas ocupadas em todos os outros (3,8%) setores da economia. Esse fato enfatiza a importância do setor na geração de empregos e na contribuição para a recuperação econômica brasileira*”.

## III - DO RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO (VERSÃO PRELIMINAR)

2.23. Foram apresentadas 2 (duas) propostas de aprimoramento, 5 (cinco) boas práticas e uma avaliação em profundidade. Passaremos, a seguir, à análise dos elementos.

### PROPOSTAS DE APRIMORAMENTO:

2.24. a) **Estabelecer definição formal, clara e objetiva, sobre o(s) gestor(es) responsável(eis) pela implementação do Perse, com benefícios para a atuação institucional do Programa e Instituir instâncias de coordenação entre os atores estatais envolvidos desde o início do funcionamento de programas de apoio emergencial, com vistas a mitigar riscos em sua implementação, ampliar a sinergia institucional sobre os parâmetros necessários à correção de rumos do programa e ampliar a efetividade dos recursos públicos alocados ao programa.**

2.24.1. Segundo registrado no mencionado documento, “constata-se lacuna relevante na conformação normativa do programa, pois não há definição clara do(s) órgão(s) gestor(es) do programa e do correlato papel de supervisão e coordenação. Há registros pertinentes a atribuições do Ministério da Economia, que deve proceder à edição de ato com a publicação dos códigos da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) que se enquadram na definição de setor de eventos (§ 2º do artigo 2º); e à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda (§ 6º do artigo 4º), que dever editar ato para disciplinar a adesão e homologação das pessoas jurídicas beneficiárias do gasto tributário autorizado no âmbito o Perse. Além disso, a Lei nº 14.148/2001 outra lacuna do programa refere-se à não

designação do Ministério do Turismo como um dos gestores do Perse - enquanto órgão responsável pela Política Nacional de Turismo e, por conseguinte, da coordenação de atividades dos setores beneficiários do Perse".

2.24.2. A esse respeito, conforme registrado ao longo da presente exposição, o Perse não foi criado ou formalizado no âmbito do Ministério do Turismo. Por essa razão, entende-se que, embora corrobore-se a recomendação de que haja clara definição dos órgãos gestores do programa e do correlato papel de supervisão e coordenação, não caberia a esta Pasta fazê-lo. Com relação à sugestão para designação do Ministério do Turismo como um dos gestores do Perse - enquanto órgão responsável pela Política Nacional de Turismo e, por conseguinte, da coordenação de atividades dos setores beneficiários do Perse, não há óbices.

2.25. **b) Instituir instâncias de coordenação entre os atores estatais envolvidos desde o início do funcionamento de programas de apoio emergencial, com vistas a mitigar riscos em sua implementação, ampliar a sinergia institucional sobre os parâmetros necessários à correção de rumos do programa e ampliar a efetividade dos recursos públicos alocados ao programa.**

2.25.1. Segundo registrado no mencionado documento, *"registramos não ter identificado a existência da necessária instância de coordenação reconhecida para supervisão da atuação dos diversos atores envolvidos no âmbito do Perse. Sob o prisma de continuidade do Programa, entendemos ser relevante a proposição de instituição da referida instância, com vistas a promover a concatenação de esforços em prol do objetivo comum de promover a efetividade alocativa dos recursos públicos, sob a forma de gastos tributários autorizados no âmbito do Perse, e a efetiva retomada do nível de atividade econômica, e correlato padrão de geração de emprego e renda setorial que, reconhecidamente, aduz efeito multiplicador sobre o bem estar e qualidade de vida derivada da economia do turismo".*

2.25.2. Reforçamos que o Perse não foi instituído nem regulamentado por esta Pasta. Todavia, concordamos com a proposta de criação de instâncias de coordenação interinstitucional e destacamos que, em eventual nova política de isenção fiscal voltada ao setor, o Ministério do Turismo adotará tal prática desde sua concepção, buscando garantir governança, alinhamento técnico e efetividade na execução.

#### IV - BOAS PRÁTICAS

2.26. **a) Não realizar mudanças significativas em critérios de elegibilidade, ou instituir/alterar limites de prazo ou montante, depois da criação do programa de subsídio com prazo certo, enquanto não houver decisão final a respeito da interpretação do art. 178 do CTN. Incluir limites de valor de benefícios fiscais desde o início de programas do tipo.**

2.26.1. Segundo consta no relatório:

"A partir da evolução normativa do Perse, observou-se que a complexidade inerente à definição da concessão de benefícios tributários por meio de CNAE's constitui fonte profícua para a interposição de ações judiciais contra o fisco. À título de ilustração, a contínua redução dos setores beneficiários observou princípios técnicos e de gestão da política fiscal, premida por restrição orçamentária cada vez mais inelástica, bem como derivou de análise circunstanciada das atividades, muitas vezes integrantes de atividades preponderantes dissociadas dos objetivos do Perse. A gestão desses riscos não foi definida a priori na legislação e reúne elementos para compor o contencioso judicial derivado da ação do setor público no âmbito do Perse" (...)

(...) Ainda no início de abril, contudo, decisões judiciais já permitiram que alguns contribuintes mantivessem a isenção fiscal 10, com base no artigo 178 da Lei 5.172/1966 (Código Tributário Nacional), que estipula que isenções fiscais concedidas por prazo certo, como foi o caso do Perse em sua versão original (que previa prazo de 60 meses), não pode ser revogada ou modificada nem mesmo por outra lei."

2.26.2. **Posicionamento do órgão:** O Ministério do Turismo adotará a boa prática em eventuais novas políticas de isenção fiscal sob sua responsabilidade.

2.27. **b) Incluir, desde o desenho de programas do tipo, critérios adicionais de elegibilidade que melhor reflitam o problema público.**

2.27.1. Consoante registrado no relatório:

"O desenho dos critérios de elegibilidade do Perse não reflete de maneira precisa o problema público que o programa pretende mitigar, o que pode estar dando origem a um problema de focalização. Conforme destacado na seção “Diagnóstico do Problema” deste Relatório, o problema público se refere à impossibilidade de um conjunto de setores realizarem suas atividades econômicas devido à pandemia de Covid-19. Isso se deveu ao fato de que algumas atividades características desses setores se realizam, predominantemente ou totalmente, de maneira presencial, e são conducentes à aglomeração de pessoas, o que as tornaram alvo preferencial de medidas restritivas durante a pandemia; de fato, essa é a justificativa para o foco setorial apresentado pelo programa."

"O desenho dos critérios de elegibilidade, contudo, considera somente a atividade econômica, definida pela CNAE, para estipular se uma empresa é elegível ou não ao benefício do programa, sem fazer distinção se essas atividades são realizadas de forma presencial ou não. Assim, caso alguma pessoa jurídica exerça alguma das atividades elencadas de forma virtual, por meio de plataforma eletrônica, ou à distância, por entrega em domicílio, por exemplo, é provável que aquela não tenha sofrido interrupção em suas atividades em razão das medidas de restrição impostas para o combate à pandemia. Nesse caso, essas empresas não teriam sido afetadas pelo problema público a que a política busca atacar, e, portanto, não deveriam fazer parte do público-alvo da política, que deveria incluir critérios de elegibilidade mais estritos para evitar este problema.

Há evidências de que este problema de focalização pode, de fato, ter ocorrido. O gráfico 7 apresenta a evolução do emprego nas CNAEs elegíveis ao Perse e nas demais CNAEs de serviços entre 2019 e 2024, a partir de dados da PNAD. Essa evolução sugere que as atividades econômicas nos quais o programa focou realmente parecem ter sido as mais afetadas pela pandemia, com uma queda em seu emprego consideravelmente maior do que as demais. (...)"

2.27.2. **Posicionamento do órgão:** O Ministério do Turismo adotará a boa prática em eventuais novas políticas de isenção fiscal sob sua responsabilidade.

2.28. **c) Instituir, desde o início do funcionamento de programas do tipo, mecanismos de acompanhamento dos benefícios tributários concedidos, bem como a produção e disponibilização de indicadores de monitoramento.**

2.28.1. O relatório aponta que:

"No primeiro período de execução do Perse, que transcorreu desde sua criação em 2021 até meados de 2024, as ações de acompanhamento do Programa foram esparsas. Medidas mais efetivas tiveram início somente a partir da sanção da Lei nº 14.859/2024. Tais ações foram incentivadas pela preocupação do Ministério da Fazenda com o déficit fiscal e o impacto do Perse sobre essa meta.

25. A exigência de habilitação prévia das empresas para fruição dos benefícios tributários do Perse, estabelecida pela Lei nº 14.859/2024, proporcionou a disponibilidade de importantes informações para o acompanhamento e avaliação da política, incluindo o número de solicitações de habilitação e a taxa de rejeição desses pedidos, além do número e as características dos beneficiários habilitados. (...)

26. (...) O acompanhamento da execução dos benefícios tributários foi escasso até meados de 2024 em razão da inexistência de objetivos ou metas associados ao montante de renúncias decorrentes do Perse. A partir do estabelecimento do teto de R\$ 15 bilhões, o acompanhamento passou a ser realizado com vista ao encerramento do Programa.

27. Tal acompanhamento foi facilitado pela instituição da Dirbi, que proporcionou dados precisos sobre as isenções efetivamente concedidas."

2.28.2. **Posicionamento do órgão:** O Ministério do Turismo adotará a boa prática em eventuais novas políticas de isenção fiscal sob sua responsabilidade.

2.29. **d) Instituir, desde o início do funcionamento de programas do tipo, instrumentos de gestão de riscos, e avaliar a pertinência da inclusão em processos institucionais de gestão de riscos, tais como o Plano Estratégico Institucional, para maior acompanhamento e supervisão do(s) órgão(s) gestor(es).**

2.29.1. Consoante se depreende do relatório:

"O Perse foi um programa instituído sobretudo a partir da iniciativa do Poder Legislativo e executado pela Receita Federal. Não há registros públicos de instrumentos específicos de gestão de riscos associados ao Programa." (...)

A legislação instituidora do Perse não consigna diretrizes de controle do programa. Assim, não se observa referência à mitigação de riscos, e.g., derivados de problemas associados ao enquadramento de CNAE's por parte de empresas que detém atividades dos referidos setores como parte de sua atividade principal, face à miríade de atividades contempladas. O gasto tributário, assim como a própria arrecadação tributária sugere maior eficiência quando contempla um sistema simples, preferencialmente sobre bases agregadas de tributação. (...)

(...) A norma instituidora de gastos tributários não pode prescindir da definição de parâmetros peculiares de controle e prevenção de riscos, sob pena de maximizar os gastos públicos do programa em detrimento da base de arrecadação tributária necessária ao financiamento de prioridades de políticas públicas demandadas pela sociedade. (...)

(...) A gestão desses riscos não foi definida a priori na legislação e reúne elementos para compor o contencioso judicial derivado da ação do setor público no âmbito do Perse."

2.29.2. **Posicionamento do órgão:** O Ministério do Turismo adotará a boa prática em eventuais novas políticas de isenção fiscal sob sua responsabilidade.

2.30. **e) Instituir, desde o início do funcionamento de programas do tipo, instâncias de participação social e de interação entre atores públicos e privados.**

2.30.1. O relatório aponta que:

"O Perse foi um programa instituído sobretudo a partir da iniciativa do Poder Legislativo e executado pela Receita Federal. Não há registros públicos de instrumentos específicos de gestão de riscos associados ao Programa. Tampouco há registros públicos de instrumentos formais de participação social na implementação e avaliação da política."

2.30.2. **Posicionamento do órgão:** O Ministério do Turismo adotará a boa prática em eventuais novas políticas de isenção fiscal sob sua responsabilidade.

## V - DA AVALIAÇÃO EM PROFUNDIDADE

2.31. Conforme entendimento exarado no relatório:

*"não há evidências conclusivas de que programas similares tenham impacto positivo sobre emprego das firmas beneficiadas. Estimativas preliminares de impacto apontam para baixa custo-efetividade do programa.*

(...)

Em que pesem todas as limitações assinaladas, esses resultados preliminares já se prestam a um exercício simples, mas bastante informativo, de mensuração da custo-efetividade do Perse. O exercício parte da estimativa pontual obtida para o modelo SDID, que aponta que o efeito causal do programa foi um aumento médio de 12.02 empregos no ano para as firmas beneficiárias, em relação às que não participaram.

Com base nos dados da Dirbi, o valor total do subsídio tributário concedido entre janeiro e dezembro de 2024 às 13.984 firmas participantes do Perse que entraram na amostra utilizada para estimar o SDID foi de pouco mais de R\$ 16.7 bilhões, ou cerca de R\$ 1.2 milhão por firma. Considerando o efeito médio de 12.02 emprego por firma, o custo médio do programa por emprego gerado foi estimado em R\$ 99.400,58.

A partir dos dados da RAIS, podemos calcular também o salário médio das firmas que participaram do Perse em 2024: R\$ 2.956,49 mensais, o que é equivalente a um salário anual de R\$ 50.444,87 (incluindo o 13º salário, férias e contribuições previdenciárias). A estimativa do benefício anual médio por empresa participante em 2024

foi, portanto, de cerca de R\$ 606 mil, o que resulta em um benefício total estimado de cerca de R\$ 8.38 bilhões, bastante inferior ao custo total de R\$ 16.7 bilhões.

Assim, as estimativas de custos e benefícios alcançadas sugerem que, para cada emprego gerado, o custo médio (de quase R\$ 100 mil) foi cerca de duas vezes o valor do benefício gerado (de pouco mais de R\$ 50 mil), considerando a estimativa pontual obtida – e reiterando-se todas as ressalvas já apresentadas sobre as limitações dos resultados, ainda preliminares. Isto aponta para um resultado bastante ruim do ponto de vista da custo-efetividade: para cada real gasto com o programa, o benefício gerado é de cinquenta centavos; seria muito mais custo-efetivo repassar diretamente os recursos aos ocupantes dos empregos gerados, caso isto fosse possível.

As conclusões são qualitativamente as mesmas (embora com magnitudes diferentes) caso consideremos os extremos do intervalo de confiança de 95% obtido para a estimativa do efeito do programa. O limite superior do intervalo de confiança, correspondente à estimativa mais otimista do efeito, é de 21,62 empregos gerados, em média, por firma beneficiada. Caso o efeito real seja esse, o custo por emprego será cerca de 10% superior ao benefício obtido. Já quando consideramos o limite inferior do intervalo de confiança, isto é, a estimativa mais conservadora do efeito do programa – de 2.43 empregos gerados, em média, por empresa beneficiária –, o custo por emprego passa a ser de quase 10 vezes o benefício gerado. **De qualquer forma, seja qual for o ponto escolhido no intervalo de confiança de 95%, a conclusão é a mesma: o programa não apresentou um bom desempenho do ponto de vista da custo-efetividade** (grifos acrescidos) (páginas 66 e 67 do Relatório de avaliação).

2.32. Com relação a esse apontamento, algumas considerações merecem destaque. Primeiramente, conforme exposto ao longo da presente manifestação, restou claro, inclusive a partir dos apontamentos feitos no relatório de avaliação, a ínfima participação do Ministério do Turismo nas etapas prévias, concomitantes e posteriores à implementação do Perse. Coube, desde o início, ao então Ministério da Economia, a gestão e o monitoramento do referido programa.

2.33. Ademais, embora o relatório conclua que o Perse não apresentou bom desempenho sob a ótica do custo-efetividade, contrapõe-se a essa conclusão o estudo elaborado pela Fundação Dom Cabral, detalhado no item 2.2 desta Nota Técnica.

2.34. É bem verdade que o estudo em questão não foi elaborado pelo Governo Federal, o que pode comprometer, em certa medida, sua legitimidade. Foi também por isso que, diante das demandas apresentadas pelas entidades do setor do turismo, na condição de principal interlocutor do Governo Federal com os prestadores de serviços turísticos beneficiados pelo Perse, o Ministério do Turismo solicitou à Secretaria Especial da Receita Federal o compartilhamento de informações acerca do cumprimento do disposto pelo art. 3º da Lei nº 14.148, de 2021, por ser de suma importância para o posicionamento da Pasta conhecer a quantidade de beneficiários da renegociação de dívidas e o volume de recursos envolvidos em tais transações. Contudo, até o momento, não houve retorno à solicitação encaminhada.

2.35. Não obstante tais limitações, acredita-se que, com a adoção das boas práticas recomendadas pela CMAP, será possível, em futuras políticas de natureza semelhante, estruturar desde sua concepção indicadores claros e mecanismos adequados de monitoramento. Isso permitirá a extração de dados confiáveis e o acompanhamento mais preciso da efetividade das ações, viabilizando, inclusive, ajustes oportunos durante sua execução, bem como medidas corretivas diante de eventuais fragilidades identificadas.

### 3. CONCLUSÃO

3.1. O relatório apresenta uma análise abrangente da política avaliada, com contribuições relevantes para o aprimoramento de iniciativas similares no futuro. As propostas de melhoria, em especial aquelas relacionadas à governança, coordenação interinstitucional e critérios de elegibilidade, são recomendações pertinentes que poderão ser consideradas na formulação de futuros programas.

3.2. No que se refere às boas práticas, o Ministério do Turismo reconhece sua relevância e as observará em suas futuras políticas quando couber, visando maior efetividade e transparência.

3.3. Sobre a avaliação em profundidade, ressalta-se que a mensuração de impactos em políticas públicas é complexa e sujeita a diferentes abordagens metodológicas. Embora o relatório aponte limitações na relação custo-efetividade, é importante contextualizar tais resultados considerando o caráter emergencial da medida e seus efeitos setoriais específicos, alguns dos quais foram positivamente destacados em estudo complementar.

3.4. O diálogo entre os órgãos envolvidos e a sistematização de lições aprendidas, como as trazidas por esta avaliação, são fundamentais para o contínuo aperfeiçoamento da gestão pública. O Ministério do Turismo seguirá atento a esses aprendizados, aplicando-os conforme necessário para futuras políticas públicas.

### **LUCAS DE OLIVEIRA FELIPE PENHA**

Coordenador-Geral de Planejamento e Inovação Institucional

### **MARIA FERNANDA MASCARENHAS DOS SANTOS MELIS**

Coordenadora-Geral de Fomento a Eventos Turísticos

### **WILKEN JOSÉ SOUTO OLIVEIRA**

Chefe da Assessoria Especial de Assuntos Técnicos



Documento assinado eletronicamente por **Lucas de Oliveira Felipe Penha, Coordenador-Geral**, em 21/07/2025, às 20:11, conforme horário oficial de Brasília.



Documento assinado eletronicamente por **Maria Fernanda M. dos Santos Melis, Coordenador(a) Geral de Fomento a Eventos Turísticos**, em 22/07/2025, às 09:40, conforme horário oficial de Brasília.



Documento assinado eletronicamente por **Wilken José Souto Oliveira, Chefe da Assessoria Especial**, em 22/07/2025, às 11:27, conforme horário oficial de Brasília.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://validacao.turismo.gov.br>, informando o código verificador **2564019** e o código CRC **99B0F2AC**.